

3. Norton A. International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1997.
4. O'Toole L.J. American Intergovernmental Relations. Foundations, Perspectives and Issues. Washington: CQ Press, 2000.
5. Организация центральной, региональной власти и местного самоуправления в России, Германии, Франции, Испании: проблемы взаимодействия и пути их решения: мат-лы Междунар. конф., Берлин, 21–23 июня 2000 г. М., 2000.

D.P. Sosnin  
Changing the Order  
of Succession of the Head  
of the Local Administration  
as a Factor  
in the Transformation  
of Urban Elite

The influence of different variants of succession of the head of the local administration on the transformation of urban elites in the post-Soviet period is analyzed. The special attention is paid to the political implications of the election of mayors at the direct elections.

Key words and word-combinations: urban elite, head of administration, local government.

Анализируется влияние различных вариантов замещения должности главы местной администрации на трансформацию городских элит в постсоветский период. Особое внимание уделяется политическим последствиям избрания мэров на прямых выборах населением.

*Ключевые слова и словосочетания:* городская элита, глава администрации, местное самоуправление.

УДК 352/353  
ББК66.3( 0 )124

**Д.П. Соснин**

## **ИЗМЕНЕНИЕ ПОРЯДКА ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ КАК ФАКТОР ПРОЦЕССА ТРАНСФОРМАЦИИ ГОРОДСКОЙ ЭЛИТЫ**

**В**сплеск протестной активности в крупных городах после выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в декабре 2011 г. стал сигналом, свидетельствующим о росте в обществе неудовлетворенности работой органов государственной власти и местного самоуправления. Как следствие, в политической повестке не только оппозиции, но и власти важное место заняли темы политической модернизации и обновления элит. Состоялась либерализация законодательства, регулирующего жизнь политических партий. Доминирующая партия – «Единая Россия» – анонсировала ряд мер, повышающих внутрипартийную конкуренцию, с целью преодоления застойных явлений в руководящем кадровом составе. Хотя и с определенными оговорками, но был взят курс на возврат выборности губернаторов, а в общественной дискуссии вновь стали зву-

чать предложения вернуться к выборности мэров городов, являющихся административными центрами субъектов РФ, многие из которых в 2000-е годы ввели должности назначаемых на контрактной основе «сити-менеджеров».

На этом общественно-политическом фоне особого исследовательского внимания заслуживает, на наш взгляд, актуализация интереса к муниципальному уровню управления и профессиональной состоятельности городских элит.

Порядок замещения должности главы исполнительного органа муниципалитета является не просто формальной юридической процедурой – он существенным образом отражается на политическом положении и внутренней структуре городской элиты в целом. Институт прямых выборов превращает глав администраций городов из чиновников-«назначенцев» в публичные политические фигуры, обладающие ресурсами легитимности и общественной поддержки, необходимыми для реализации собственного политического курса.

В советский период прямые выборы населением руководителей исполнительных органов власти всех уровней отсутствовали. Концептуальную основу данной практики иллюстрирует высказывание И.В. Сталина при обсуждении проекта Конституции СССР 1936 г.: «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением наравне с Верховным Советом и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегиальный, – это Президиум Верховного Совета» [1, с. 618]. На местном уровне председатели городских исполнительных комитетов избирались на сессиях соответствующих советов народных депутатов. Советский подход к формированию местных исполнительных органов формально совпадал с западной системой «council», при которой исполнительный орган местного самоуправления избирается представительным органом.

Реальная децентрализация не происходила до 1990 г. потому, что рядом с советами функционировала централизованная структура КПСС [2, с. 207]. Летом 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», который предусматривал новацию, способную существенно укрепить автономию и легитимность местной власти. Вместо председателя исполкома вводилась должность главы местной администрации, избираемого сроком на пять лет путем всеобщих прямых и равных выборов при тайном голосовании. Провести первые прямые выборы глав местных администраций планировалось в ноябре 1991 г. Однако вскоре после провала августовского путча постановлением Съезда народных депутатов РСФСР «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» был установлен запрет на проведение выборов представительных и исполнительных органов всех уровней вплоть до 1 декабря 1992 г.. До проведения выборов главы администрации ( в том числе городов и районов) должны были назначаться Президентом РСФСР или по его поручению главой администрации вышестоящего уровня по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов. Кроме того, на время проведения радикальной экономической реформы возвращалась подчиненность нижестоящих исполнительных органов вышестоящим. Таким образом, ранее запланированные на осень 1991 г. первые прямые выборы глав администраций городов в этот период новейшей истории так и не состоялись.

Отказ от принципа выборности руководителей органов исполнительной власти был обусловлен тем, что новая демократическая федеральная власть опасалась коммунистического «реванша», а также сопротивления региональных и местных элит процессу социально-экономических преобразований [3, с. 202]. Дело в том, что издержки от проведения радикальной экономической реформы оказались слишком высоки: уровень жизни населения резко снизился, а общественное доверие к новой реформаторской власти было в целом утрачено. В этих условиях режим назначений в декабре 1992 г. был пролонгирован постановлением Съезда народных депутатов РФ «О главах администраций». Текст указанного постановления гласил: «...Считать нецелесообразным проведение повсеместных выборов глав администраций на период до выборов народных депутатов Советов народных депутатов нового созыва» [4]. Поскольку Советы народных депутатов практически повсеместно избирались весной 1990 г. со сроком полномочий пять лет, то данная формулировка означала перенос прямых выборов глав администраций до 1995 г.

Несмотря на противодействие региональных элит, закрепление гарантий местного самоуправления в новой Конституции РФ 1993 г. и принятие в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обусловили возврат к принципам выборности глав местных администраций. Доминирующей схемой рекрутирования градоначальников стали прямые выборы населением в отличие от избрания их депутатским корпусом, как это было в 1990– 1991 гг.

Мэрам-«назначенцам» пришлось пройти проверку на предмет доверия к ним муниципальных избирателей. После возврата прямых выборов вновь избранные мэры обрели собственную легитимность, а городские элиты получили возможность самостоятельно распоряжаться значительными финансово-экономическими ресурсами.

Закрытый характер приватизация муниципальной собственности ( объектов муниципальной торговли, муниципальных предприятий различного профиля) создал основу для формирования альянса между административно-политической муниципальной элитой и близкими к местной власти предпринимателями. В то же время региональные элиты видели в муниципальных элитах конкурентов в борьбе за ограниченные ресурсы. Конфликты между губернаторами и мэрами административных центров субъектов Федерации стали обычным явлением.

Городские элиты крупных городов во второй половине 1990-х годов почувствовали определенную политическую поддержку федерального центра, заинтересованного в ограничении быстро растущего влияния региональных элит [5, с. 75]. Уровень автономии и политических возможностей городских элит достиг своего максимума. Юридически это было отражено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающим взятый федеральным центром курс на реформирование системы местного самоуправления в Российской Федерации.

После отмены прямых выборов губернаторов в 2004 г. региональные элиты настойчиво добивались от центра отмены прямых выборов мэров городских

округов и перехода к режиму их назначения высшими должностными лицами субъектов РФ. Федеральная власть не решилась напрямую дать губернаторам право назначать руководителей муниципалитетов, так как это нарушило бы конституционные принципы самостоятельности органов местного самоуправления и противоречило бы нормам Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией в 1998 г. Однако действующее законодательство о местном самоуправлении давало возможность самим муниципалитетам отказаться от прямых выборов глав местных администраций и перейти к схеме управления, предусматривающей назначение «сити-менеджера» на контрактной основе. Это и стало воплощаться на практике: в городских округах в массовом порядке внедрялась именно схема с назначением «сити-менеджеров».

По данным Министерства регионального развития РФ по состоянию на апрель 2011 г. глава местной администрации назначался по контракту уже в 44 административных центрах субъектов РФ [6]. В 2010 г. число региональных столиц, управляемых «сити-менеджерами», возросло более чем в три раза [7].

При данной модели организации органов местного самоуправления существенное влияние на процесс принятия решения по кандидатуре руководителя исполнительной власти города получала региональная элита, так как по закону треть членов конкурсной комиссии назначается по предложению органов государственной власти субъекта РФ. Кроме того, легитимность и политический вес избранного на прямых выборах главы администрации, как правило, значительно выше, чем легитимность и политическая устойчивость «сити-менеджера». Таким образом, федеральный центр, встроив глав регионов в единую централизованную систему власти, в качестве компенсации позволил им в значительной мере ограничить самостоятельность местного самоуправления не столько де-юре, сколько де-факто.

В 2012 г. в связи с возвратом выборности высших должностных лиц субъектов РФ сложились предпосылки для возврата выборности и мэров городов.

Политическая модернизация весь постсоветский период демонстрирует циклический характер. Периоды децентрализации власти и роста автономии городских элит сменяются периодами построения «вертикали власти».

В среднесрочной перспективе для городских элит открывается возможность увеличить свое влияние в политической и экономической жизни страны. От управленческой состоятельности управленческой элиты крупных городов во многом будет зависеть и преодоление кризиса доверия населения к органам власти, без чего невозможно поступательное социально-экономическое развитие общества.

#### Библиографический список

1. Очерки по истории выборов и избирательного права: учеб. пособие / Веденеев Ю.А., Зайцев И.В., Кораблин В.Е. [и др.]. Калуга, 2002.
2. *Магузато К.* Третье звено государственного строительства России: подготовка и реализация Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Саппоро, 1998.
3. *Сельцер Д.Г.* Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов, 2006.
4. О главах администраций: постановление СНД РФ от 10 дек. 1992 г. № 4065-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 51. Ст. 3010.

5. Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб., 2008.

6. Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити-менеджера» / Департамент развития регионов и муниципальных образований Министерства регионального развития РФ. URL: <http://www.minregion.ru/activities/msu/669/>

7. Непомзрные полномочия // Рос. газ. 2011. 6 мая.

M.S. Nachkebia  
Forming a Management Culture  
of Municipal Employees

The necessity for a new approach to the formation of a managerial culture of municipal employees is based. Methods of diagnosing the state of a management culture of municipal employees are proposed.

Key words and word-combinations: a municipal employee, administrative culture, managerial competence.

Обоснована необходимость разработки нового подхода к формированию управленческой культуры муниципальных служащих. Предлагаются методики диагностирования состояния управленческой культуры муниципальных служащих.

Ключевые слова и словосочетания: муниципальный служащий, управленческая культура, управленческая компетентность.

УДК 316.354  
ББК 60.55

**М.С. Начкебия**

## **ФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

**С**одержательной стороны муниципальная служба является частью местного самоуправления и обеспечивает исполнение управленческих полномочий муниципальных органов. Следовательно, ее можно определить как управленческий институт [1], в рамках которого муниципальные служащие профессионально заняты управлением.

Эффективность управления муниципальным образованием во многом зависит от кадрового потенциала муниципальной службы, в связи с чем Поэтому необходимо иметь объективное представление о состоянии управленческой культуры муниципальных служащих. Ее формирование сопряжено с определенными трудностями, обусловленными спецификой деятельности органов местного самоуправления. В то же время оно позволяет решить множество задач, среди которых основными являются повышение эффективности управления, а также достижение целей муниципальной службы и ее персонала.