
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

K.G. Merkulova
Introduction of the Institution
of City Manager into Management
Systems of Municipalities:
Political and Administrative Effects

The practice of using the institution of city manager – the head of the municipal administration, employed under contract by the representative body of the municipality – which has been widely used since the municipal reform, is analyzed. Based on the analytical model of principal-agent relationships, the author tries to establish the reasons for distribution and political and administrative effects of the implementation of this model in public administration practice in Russian regions.

Key words and word-combinations: local government, mayor, city manager, reform.

Анализируется получившая широкое распространение в ходе муниципальной реформы практика использования института сити-менеджера – главы администрации муниципалитета, нанятого по контракту представительным органом муниципального образования. Автором предпринята попытка на основе аналитической модели принципал-агентских отношений выявить причины широкого распространения и политико-управленческие эффекты внедрения данной модели в практику публичного управления в регионах России.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, мэр, сити-менеджер, реформа.

УДК 352/353
ББК 66.3(0),124

К.Г. Меркулова

ВНЕДРЕНИЕ ИНСТИТУТА СИТИ-МЕНЕДЖЕРА В СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ: ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ

Институт сити-менеджера (главы администрации муниципального образования, нанимаемого представительным органом муниципалитета по контракту) был закреплен в российском законодательстве в 2003 г. и получил широкое распространение в отечественной практике муниципального управления. Речь идет прежде всего о крупных городах (как правило, областных центрах), где новая модель управления последовательно внедрялась с момента предоставления муниципалитетам права делать выбор в рамках реализации Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В отечественной литературе к настоящему моменту появилось немало работ, анализирующих факторы выбора модели управления с сити-менедже-

ром и ее институциональные эффекты. Для данных исследований сложилась полноценная эмпирическая база — по мере внедрения положений Закона № 131-ФЗ в правовые акты и практику муниципального управления тенденция к использованию института сити-менеджера усиливается [1, с. 30–32]. Реализация нового этапа муниципальной реформы, начатого весной 2014 г., в рамках которого право определять модель управления муниципалитетами передано на уровень субъектов РФ, связана с ярко выраженным трендом на широкий переход муниципалитетов к моделям управления с сити-менеджером, а также главой муниципалитета, являющимся одновременно главой администрации и избираемым представительным органом после предварительного конкурсного отбора [2].

Для анализа институциональных эффектов предложенной весной 2015 г. модели «сильного мэра» (совмещающего должности главы муниципалитета и администрации), избираемого по результатам конкурсного отбора, пока прошло недостаточной времени. Однако более чем десятилетняя практика функционирования института сити-менеджера позволяет выявить политико-управленческие результаты его работы.

При анализе эффектов функционирования данного института следует выделить две концептуальные модели, используемые в современных политологических исследованиях местного самоуправления: модель местной автономии В. Гельмана [3] и модель принципал-агентских отношений Р. Туровского [4]. По мнению последнего, именно модель принципал-агентских отношений позволяет наиболее адекватно описывать статус института местного самоуправления в нынешней российской «властной вертикали» [4, с. 35–37]. Эта теория, широко используемая исследователями в экономике, получает сегодня распространение и в региональных политических исследованиях. Ключевым в принципал-агентских отношениях является положение о делегировании принципалом агенту определенных функций за вознаграждение [5, с. 24–26].

Концепция принципал-агентских отношений представляется Р. Туровскому и ряду других политологов-регионалистов подходящей для исследования вертикальных территориально-политических систем, характеризующихся выстраиванием жесткой иерархии в отношениях между уровнями власти — центрально-региональными и регионально-локальными. С данной точки зрения, посредством модели отношений «принципал — агент» в вертикальной территориально-политической системе можно рассматривать происходящий в ней ресурсный обмен, в ходе которого один из уровней власти выступает в роли принципала, а другой — агента. При этом спецификой вертикальной системы является политическое неравноправие принципала и агента, которое ставит агента в подчиненное положение, давая принципалу дополнительные возможности для воздействия на него вплоть до манипуляции условиями контракта, урезания вознаграждения, замены агента по своему усмотрению [4, с. 38–39].

С формально-конституционных позиций в местном самоуправлении в роли принципала должно выступать локальное сообщество, которое формирует органы местного самоуправления, чтобы они работали в его интересах. Но в «вертикальной», то есть иерархической, системе роль принципала фактически

переходит к федеральным и региональным органам государственной власти. В конечном счете именно они определяют содержание формальных «контрактов», исполнением которых занимается местное самоуправление.

Идея превращения всех государственно-муниципальных отношений в принципал-агентские выглядит, с нашей точки зрения, весьма простой и функциональной в вертикальной системе управления и позволяет повысить эффективность государственной машины, исходя из того, что органы местного самоуправления работают непосредственно на территории в более простом и прямом контакте с локальными сообществами. Поэтому через делегирование тех или иных полномочий снимается часть нагрузки с государственной власти. В результате содержание агентского контракта может пересматриваться, если федеральная или региональная власть посчитает, что самостоятельно справится с теми или иными задачами. Законодательные новеллы 2014 г. только укрепили этот подход — региональные власти посредством перераспределения полномочий между уровнем субъекта РФ и местным самоуправлением могут как консолидировать ресурсы в своих руках, так и «рассредоточивать» их между муниципалитетами. В качестве ограничений выставлено две позиции. Первая — установленный объем неотчуждаемых полномочий муниципалитетов, вторая — срок установления указанного перераспределения, равный сроку полномочий соответствующего представительного органа субъекта, принимающего решение о данном перераспределении. Иначе говоря, федеральная власть институционально закрепила право регионов как устанавливать системы управления на муниципальном уровне, так и «под них» формировать соответствующие объемы компетенций и ресурсных возможностей. По замыслу это должно существенно повысить эффективность публичного управления на местах.

Очевидно, что модель управления в муниципалитетах с сити-менеджером (либо с «сильным главой», избираемым по результатам конкурса) максимально отвечает логике принципал-агентских отношений. Институционально закрепленное право высшего должностного лица субъекта РФ назначать половину членов конкурсной комиссии, а представительного органа субъекта РФ — уточнять требования к кандидатам и условия контракта с главой администрации; возможность формального (через фракцию «партии власти»), а также неформального воздействия представителей региональной власти на депутатский корпус фактически означают непосредственное участие органов государственной власти субъекта РФ как в найме сити-менеджера, так и в формировании условий контракта с ним. Здесь контракт понимается в более широком смысле, а именно в контексте принципал-агентских отношений, когда фактически нанятый региональной властью глава администрации муниципалитета получает такой объем полномочий и ресурсных условий их реализации, который установлен государственной властью субъекта, получившей институциональное право контролировать выполнение агентом своих обязательств. Речь идет о закрепленном праве высшего должностного лица субъекта РФ инициировать удаление главы администрации муниципалитета в отставку по установленным Законом № 131-ФЗ основаниям (нарушения при исполнении переданных муниципалитету государственных полномочий; наличие высокой бюджетной задолженности; нецелевое расходование средств,

переданных на осуществление государственных полномочий; антикоррупционные ограничения и др.).

Доминирование принципал-агентских отношений в государственно-муниципальных интеракциях и созданные возможности для региональных властей посредством внедрения института сити-менеджера, а также «сильного главы» муниципалитета, избранного по результатам конкурса, делегировать на должности руководителей муниципальных органов свою клиентелу создают условия для ресурсной консолидации на региональном уровне, использования неформальных инструментов для совместного (ключевых должностных лиц региона и их «агентов» на муниципальном уровне) управления проектами, требующими государственно-муниципального ресурсного участия. Кроме того, закрепление нормативов налоговых отчислений и межбюджетных трансфертов в условиях господства указанного типа отношений происходит в рамках неформальных коалиций и договоренностей. Наконец, нельзя сбрасывать со счетов возможность профессионализации муниципального управления посредством использования института сити-менеджера, привлечения на указанные должности лиц с высокой или по меньшей мере приемлемой квалификацией для принятия соответствующих решений и осуществления муниципального управления.

Указанные факторы способствуют локальной успешности института сити-менеджера в ряде регионов, где институциональные условия, сложившиеся в рамках региональной системы управления, благоприятствуют как профессионализации муниципального управления, так и выстраиванию консолидированных моделей взаимодействия государственных и муниципальных структур в решении вопросов местного и регионального развития. Так, исследование В. Камоликовой, проведенное в Алтайском крае в 2010–2012 гг., обнаруживает позитивные корреляции внедрения модели с сити-менеджером с рядом ключевых социально-экономических показателей муниципалитетов [6, с. 83–94]. В более обширном с точки зрения региональной выборки исследовании под руководством В. Тамбовцева выделяется набор позитивных эффектов внедрения института сити-менеджера в практику муниципального управления:

— разделение в крупных муниципалитетах стратегической функции муниципального управления, а также его политического наполнения с функцией хозяйственного управления, реализуемой на профессиональных началах при подотчетности сити-менеджера представительному органу, выражающему интересы локального сообщества;

— позитивная встроенность (в силу особенностей найма) сити-менеджера в систему отношений с губернатором;

— возможность найма на должность сити-менеджера деполитизированного профессионала, обладающего набором необходимых компетенций в сфере муниципального хозяйства.

Впрочем, авторы исследования подчеркивают, что эти позитивные эффекты проявляются при наличии определенных институциональных и субъективных условий. Таким образом, эффективности института сити-менеджера препятствует ряд факторов: потенциальная конфликтность указанной модели (главная линия конфликта — глава муниципалитета и сити-менеджер), нечеткость распределения полномочий между главой муниципалитета и главой

администрации, непонимание населением указанной схемы управления, недостаточная правовая регламентация пределов функциональной нагрузки главы администрации (сити-менеджера) [7, с. 144–145].

Иными словами, данный институт приносит позитивный управленческий эффект при наличии ряда условий, связанных как с функционированием региональной системы управления, так и с ситуативными, а также субъективными факторами. Принципиально важно найти совместимых глав муниципалитета и администрации; если же они представляют конкурирующие группы интересов, постоянные конфликты внутри муниципальной власти неизбежны [8, с. 100–103]. Очевидно, что формат свободной конкуренции на выборах и отсутствие доминирования какой-либо из политических сил способны актуализировать конфликтный потенциал данной модели. Напротив, наличие в представительном органе муниципалитета устойчивого прогубернаторского большинства, представленного «партией власти» (ее отделение в регионе, а также фракции в муниципальных собраниях становятся еще одним важным институтом согласования интересов), способно снизить напряженность между двумя главами. Тем не менее структурные и кадровые решения, направленные на данное смягчение, могут быть разными и зависят от местной специфики.

В Белгороде, например, глава города, возглавляющий представительный орган — Совет депутатов, осуществляет свои полномочия не на постоянной основе, а в Уставе города закреплено, что слово «мэр» применяется к главе администрации (то есть сити-менеджеру). Очевидно, этим подчеркивается «принцип единоначалия» в городе: глава города, не работающий на постоянной основе, вряд ли составит серьезную аппаратную и административную конкуренцию главе администрации, при этом схема найма главы администрации через конкурсную комиссию наиболее удобна для региональных властей. Не происходит пока и перехода белгородских муниципалитетов к схеме «сильный глава, избранный из состава претендентов, предлагаемых конкурсной комиссией». Таким образом, модель с сити-менеджером, которая используется в Белгородской области с середины 2000-х и доказала свою функциональность, рассматривается губернатором как работающая и вполне приемлемая. Отсутствие у нанятых глав администраций статуса глав муниципалитетов даже в условиях белгородского моноцентризма не позволяет сити-менеджерам в полной мере почувствовать себя «хозяевами» вверенной территории, что на символическом и психологическом уровне демонстрирует их зависимый статус.

По-видимому, та же причина лежит в основе сохранения модели с сити-менеджером для муниципалитетов Орловской области. При этом здесь имеется более весомая причина сохранять модель «разделенного правления» в муниципалитетах: губернатору-«варягу», с одной стороны, необходимо было быстро получить институциональные возможности консолидации своей власти в рамках региональной «вертикали», с другой — «разделенное правление» не позволяет главам администраций муниципалитетов чрезмерно усилиться. Наиболее ярко это проявилось в региональной столице, где после успешных для коалиции «Единой России» и областной власти выборов в Городской совет его главой и главой города был избран бывший заместитель председателя правительства области (то есть губернатора), а главой администрации стал бывший глава

муниципального образования «Поселок городского типа Кромь», выдвинутый главой региона. Отметим также, что термин «мэр» применяется в Уставе Орла к главе города, возглавляющему Горсовет (в отличие от Белгорода).

Таким образом, институт сити-менеджера активно используется в практике организации муниципального управления в целях построения «вертикально интегрированных» конструкций публичного управления в регионах. В рамках этой модели региональная власть оказывает воздействие на кадровое решение муниципалитета по кандидатуре главы администрации, а дальнейшие коммуникации между муниципальной и региональной властями осуществляются в формате принципал-агентских отношений. Неформальные отношения, возникающие между выдвиженцами региональной власти на должностях сити-менеджеров и руководством регионов, позволяют выстроить взаимоприемлемый и взаимовыгодный ресурсный обмен, а также механизмы использования бюджетных средств для реализации муниципальных полномочий и переданных государственных функций. Возникающие противоречия решаются в рамках неформального взаимодействия между региональной властью, сити-менеджером, большинством представительного органа муниципалитета и ключевыми группами интересов, которые они представляют. Существенной проблемой в данной модели управления является наличие главы муниципального образования, избранного из состава депутатов: его взаимодействие с сити-менеджером может приобрести конфликтный характер и препятствовать реализации функций органов муниципальной власти.

Практика показывает, что в рамках «вертикальных» управленческих конструкций, складывающихся в регионах, арбитраж и кадровая функция региональной власти в отношении определения кандидатур и регулирования взаимодействия главы муниципалитета и главы администрации выступает в качестве стабилизирующего механизма. При этом появившаяся с весны 2015 г. возможность сформировать новую модель управления, в которой конкурсная процедура отбора главы администрации дополняется передачей ему статуса главы муниципалитета (то есть возникает институт «сильного главы, избранного депутатами по результатам конкурсного отбора»), применяется довольно широко (Курская, Липецкая, Тамбовская области) [9, с. 42–45]. Ряд регионов, однако, выбирают модель с сити-менеджером, предпочитая вместо формальной управленческой консолидации («сильный глава») сохранять модель «разделенного правления» и главу администрации на контрактных отношениях с муниципалитетом (точнее, с региональной властью). Политико-управленческий эффект модели «сильного главы, избираемого депутатами по результатам конкурсного отбора» измерять пока преждевременно. Имеющиеся локальные исследования указывают на управленческую состоятельность института сити-менеджера при наличии определенных институциональных условий и субъективных факторов.

Библиографический список

1. Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2006. № 4. С. 28–40.
2. Городецкая Н. Прямые выборы мэров стали анахронизмом // Коммерсант. 2015. 10 апр.

3. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России. СПб., 2002.
4. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.
5. Антикоррупционная политика / под ред. Г. Сатарова. М., 2004.
6. Камоликова В.Р. Модель сити-менеджера: успешность модели в социально-экономической динамике (на примере городов Алтайского края) // Бизнес. Общество. Власть. 2014. № 20. С. 83–94.
7. Институциональные изменения в экономике российских регионов: коллективная монография / под ред. В.Л. Тамбовцева. М., 2013.
8. Авдонин В.С. Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы местного самоуправления // Pro nunc: современные политические процессы. 2015. № 1. С. 99–121.
9. Слатинов В.Б., Меркулова К.Г. Современный этап российской муниципальной реформы: содержание и ожидаемые эффекты // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 3, т. 10. С. 37–45.

O.N. Kholdorov
Correlation of the Category of “Actor”
with the Categories of “Subject”,
“Participant” and “Agent” in Political
Process

Some conceptual debates on the terms most acceptable to denote active participants of political process are considered. The author holds the opinion that the categories of “actor”, “subject”, “participant” and “agent” cannot mean in full measure the same, since one can find out some differences between them. It is noted that the term “actor” is the most suitable to denote active participants in political process.

Key words and word-combinations:
actor, subject, participant, agent.

Рассматриваются концептуальные споры о терминах, наиболее приемлемых для обозначения действующих лиц политического процесса. Автор придерживается мнения, что категории «актор», «субъект», «участник» и «агент» не могут в полной мере считаться синонимами, так как между ними обнаруживаются некоторые различия. Отмечается, что термин «актор» является самым подходящим для обозначения действующих лиц политического процесса.

Ключевые слова и словосочетания:
актор, субъект, участник, агент.

УДК 32.01
ББК 66.04

О.Н. Холдоров

СООТНОШЕНИЕ КАТЕГОРИЙ
«АКТОР» И «СУБЪЕКТ»,
«УЧАСТНИК», «АГЕНТ»
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Проблема действующих лиц политического процесса сегодня считается одной из наиболее спорных в политической теории. Между различными теоретическими школами идут споры о том, кого следует считать действующими лицами мирового политического процесса. Одни считают, что кроме государства нет других влиятельных действующих лиц, другие утверждают, что государства больше не являются единственными и наиболее влиятельными действующими лицами в мировой политике. В данной статье эта полемика рассматриваться не будет. Обратим внимание на другую дискуссию,