

## **Проблема сити-менеджеров как зеркало русского самоуправления**

Несмотря на многочисленные препоны, реформа местного самоуправления в стране понемногу осуществляется. По сути, каждый ее аспект вызывает серьезные противоречия и заслуживает отдельного разговора – от нового административно-территориального деления до разграничения собственности и распределения налоговых поступлений. Но один из аспектов реформы позволяет увидеть логику и структуру преобразований – равно как и возможные проблемы и последствия. Речь идет о введении в муниципалитетах, прежде всего – в городах, должности главы администрации («сити-менеджера»). Дискуссии по этому поводу в течение последних месяцев охватили все административные центры уральских областей, и сравнительная характеристика курганского или тюменского варианта в противовес екатеринбургскому или второму челябинскому – настоящее зеркало конфликтов и тенденций, порожденных реформой.

### **Существо проблемы, или кто такой сити-менеджер**

Федеральный закон № 131, заложивший основы муниципальной реформы, запрещает совмещать должность главы муниципальной администрации с председательством в местной думе, совете или городском собрании. Взамен этой распространенной практики закон предлагает выборному главе муниципалитета либо руководить администрацией, либо председательствовать в местном представительном органе. Разумеется, выбирает не конкретный человек: одна из этих схем должна быть закреплена в Уставе. В последнем случае администрацией города руководит избранный по конкурсу наемный служащий (кстати, глава муниципального образования = председатель думы может при этом вообще избираться не жителями, а депутатами из своего состава). Организация конкурса, утверждение его результатов – прерогатива местного представительного органа, с участием региональных властей. Именно по поводу должности наемного главы администрации (в неофициальной лексике – сити-менеджера или городского управляющего) и возникают споры, поскольку, с одной стороны, менеджер обладает административным ресурсом (назначения на должности, оперативное руководство и принятие соответствующих решений), с другой – он выполняет решения местных депутатов, которые в любой момент могут отправить его в отставку.

Поскольку право решать, по какой схеме организовать власть, принадлежит самим муниципалитетам, во многих городах проблема выбора модели управления встала достаточно остро. Екатеринбургская Дума сказала модели сити-менеджера «нет», курганская, тюменская и пермская – «да», челябинская сначала приняла модель управляющего, потом отказалась от нее по инициативе недавно избранного мэра Михаила Юревича, который счел эту схему неадекватной. Также неоднозначна позиция малых и средних городов, - например, решение принять модель управляющего сравнительно легко прошло в Снежинске; в Миассе депутаты оказались столь же переменчивы, как и в Челябинске, но в обратную сторону: с разницей в несколько месяцев от выборного главы администрации = главы муниципального образования Миасс перешел к наемному главе администрации, тогда как глава муниципалитета, он же председатель городского собрания, должен выбираться депутатами; в Свердловской области города предпочли сохранить прямые выборы главы администрации.

Существо сомнений понятно: если при совмещении руководящих должностей власть в муниципалитете концентрировалась в одних руках, то теперь она разделена.

Главное для местных элит – не ошибиться в прогнозе относительно того, где все-таки власти больше.

### **Истоки проблемы, или откуда что взялось**

Сама 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., хотя стихийно нечто подобное формировалось и раньше. В 1920-1930-х гг. эта практика постепенно распространяется, но всплеск популярности данной модели приходится на 1970-е годы, новый подъем – рубеж XX и XXI веков, когда американский опыт в этой сфере начинают активно заимствовать другие страны, от ФРГ и Великобритании до Бразилии и Гондураса. В США сегодня около 40% городов управляются по этой схеме.

Широко рекламируемые достоинства такой системы – возможность подобрать для управленческой работы профессионала, не зависящего от выборов, политических пристрастий и политической конъюнктуры. Считается, что квалифицированный специалист не только будет качественно управлять, но и в меньшей степени подвержен коррупции, поскольку подконтролен муниципальному совету. Громко обсуждаемые недостатки – отсутствие прямой зависимости от волеизъявления граждан (нехватка электоральной легитимности) и угроза кадровой чехарды, если представительный орган будет менять управляющих слишком часто. Однако эти популярные аргументы поверхностны и лишь заслоняют собой существо дела. Состоит оно в том, что появление, а потом распространение модели сити-менеджера было вызвано жесткой необходимостью и совершенно конкретными условиями.

Необходимость изменения качества управления заключалась вовсе не в том, что 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 оказывались вынуждены конкурировать друг с другом за привлечение бизнеса на свою территорию. А предприниматели, естественно, предпочитали места с низкими налогами, с минимальными коррупционными поборам, предпочитали бурно развивающиеся города, - одним словом, города, которые управляются хорошо. Нужно еще учитывать, что финансовая зависимость американских городов от государства – минимальна, а значит именно от того, какие предприятия размещаются на территории муниципалитета, зависит все, что можно в муниципалитете сделать. 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).

Однако ощущаться эта необходимость стала лишь тогда, когда возникли специфические условия, а произошло это в целом по Америке не ранее последней четверти XX века. Во-первых - темпы роста экономики и особенно транспортной, банковской и коммуникационной инфраструктуры, когда не только крупным, но и средним предприятиям стало достаточно легко размещать производства там, где условия благоприятнее. С другой стороны, традиционные схемы территориальных монополий (город-завод, где все определяет руководство предприятия; город-мафия, где все решает глава клана и т.д.) стали неэффективными: бизнес из таких мест убежал, а местный не развивался. Во-вторых – мобильность населения, вызванная теми же сдвигами в

инфраструктуре, на рынке жилья и, как следствие, изменением менталитета: искать работу на другом конце страны стало обычным делом. В результате коррумпированные и деградирующие города стали терять наиболее богатое и успешное население, - а, значит, терять и налоги, и высокий спрос на недвижимость. Одновременно стала решаться проблема политической независимости сити-менеджеров: не сошедший с местными политиками управленец мог найти более достойное место в соседнем штате. Наконец, формирование единого правового пространства и единой системы подготовки кадров позволило обучать профессионалов, которые являются специалистами не по конкретному городу, а по технологиям местного управления применимым везде.

### **Решение проблемы, или кому все это надо**

Вопрос о городских управляющих вписывается в двойной контекст: в контекст американского опыта развития этого института и в контекст российских реформ, направленных на «укрепление вертикали власти» и консолидацию элит всех уровней. Сопоставление с условиями, которые потребовались США для популяризации этой модели показывает, что в большинстве российских городов нет пока ни необходимости, ни возможности обеспечивать качественное управление, - если говорить исключительно об экономических факторах, конечно. Межмуниципальная конкуренция почти не развивается – и оттого, что сами муниципалитеты, особенно после реформы, больше зависят от региональных бюджетов, чем от собственных доходов, и потому, что мобильность бизнеса слишком низка. Регулярно раздающийся с разных сторон плач по среднему классу («где он, где он?») – это одновременно и плач по легкому на подъем среднему бизнесу. В исключительной ситуации оказываются крупные города, прежде всего – миллионники. Они уже в силу численности населения и, следовательно, емкости рынка, сравнительно развитой инфраструктуры оказываются привлекательными для экономической активности. Парадокс в том, что именно поэтому они могут не заботиться о специальных механизмах для обеспечения качественного управления: деньги приходят сами. А если какие-то и не приходят, - не так страшно: от того, например, что в Екатеринбурге нет «Мак Дональдса» или ИКЕА, ни город (в смысле - городские элиты), ни упомянутые компании особого ущерба не несут. Показательно, что ни один из американских мегаполисов не управляется менеджерами, по той же причине. Типичное следствие – отсутствие стабильного развития и постоянное чередование героических мэров-реформаторов и коррумпированных мэров-казнокрадов. Впрочем, часто это один и тот же мэр.

В России, как обычно, требование лучшего управления приходит «сверху» и связано не столько с экономическими причинами, сколько с административными. В условиях, когда государство наполняет местные бюджеты, оно и заинтересовано, чтобы деньги расходовались с умом, а чрезвычайные ситуации, требующие вмешательства и новых расходов, возникали реже. Так, инициатором многих муниципальных и региональных проектов все чаще выступает МЧС («ребята, мы каждый год с этим паводком возимся; давайте дамбу строить»). Кроме того, необходимо контролировать избирателей, а у муниципальной исполнительной власти много необходимых ресурсов. В целом, местная администрация должна быть подконтрольна государству. Модель сити-менеджера дает для этого несколько возможностей. Во-первых, решение конкурсной комиссии легко контролировать, особенно с учетом того, что она на треть формируется региональными властями. У нас в стране традиционно любое коллегиальное решение является скорее результатом сговора, чем договора... Кстати, модельное положение о городских управляющих, рекомендованное Международной Ассоциацией сити-менеджеров, предусматривает, что участвовать в назначении и проведении конкурса могут только члены муниципального совета, - это понятно, там задачи другие. Во-вторых, у главы региона есть право отстранять городского управляющего от должности (таким же

правом обладает и представительный орган муниципалитета, и его председатель). Наконец, необходимо 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 элит, которая организовала его назначение. Таким образом, сити-менеджеры надежно и предсказуемо вписываются в элитный треугольник, на создание которого направлены все реформы последних лет: исполнительная вертикаль + партия (партии) власти + подконтрольный и монополизированный бизнес. В зависимости от ситуации, занимающий эту должность человек может оказаться либо номенклатурным кандидатом на повышение, либо мальчиком для битья.

Наконец, о перспективах. Команда действующего Президента при проведении реформ часто использует один и тот же стратегический ход. Сначала – бурное и открытое обсуждение частичных изменений, потом – их внедрение, независимо от результатов обсуждения, потом – демонстрация их недостаточности и переход к более радикальным реформам, через дополнения и поправки. В отношении местной власти и, в частности, должности главы администрации, проводится та же политика: полуназначенные управляющие предлагаются как вариант, затем следует ожидать демонстрации недостаточности этих мер и перехода к более жесткой схеме, - например, к обязательному введению такой модели (это уже происходит в отдельных регионах, в частности в Удмуртии, в Калужской области), или к назначению мэров крупных городов по «губернаторской» схеме, - как раз крупные города активнее всего сопротивляются идее городского управляющего.

А качество городского управления в целом не изменится от организационных реформ, - 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.