

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.10.95.019

Взаимосвязь института главы муниципального образования и сити-менеджмента: теоретико-правовой аспект

Фомина Мария Геннадиевна

Кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного,
административного и уголовного права,
Среднерусский институт управления (филиал),
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5а;
e-mail: mgfomina@rambler.ru

Кузнецов Андрей Сергеевич

Аспирант,
Среднерусский институт управления (филиал),
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5а;
e-mail: andr.kuznetsov57@yandex.ru

Аннотация

В настоящий момент отсутствуют масштабные эмпирические исследования, посвященные тому, как институт сити-менеджмента функционирует на практике, а не в теории, поэтому мы предлагаем рассмотреть авторскую концепцию, позволяющую оценить, «состоялась» ли реформа сити-менеджмента и смогла ли она достигнуть поставленных перед ней целей. Появление сити-менеджмента внесло изменения в устоявшиеся паттерны взаимодействия акторов муниципальных пространств, особенно сильно оно повлияло на субъекты муниципального управления, столкнувшиеся с новыми принципами организации своей работы и необходимостью подходить к ней более профессионально. Российская модель организации властных отношений традиционно выстраивается на принципах единоначалия, вертикального подчинения и патернализма, что совершенно не совпадает с описанным выше зарубежным подходом. Это позволяет сказать, что несовпадение форм организации деятельности на уровне культуры управления повлечет за собой серьезную «отдачу» на уровне неформальных ограничений. Основываясь на нормах федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» авторы анализируют взаимосвязь института главы муниципального образования и сити-менеджмента. Институт сити-менеджмента является импортированной из западной институциональной среды формой муниципального управления, внедрение которой несет за собой множество рисков. Они основываются на несовпадении управленческих культур США и России, следовательно, высока степень инициации неформальных ограничений, препятствующих полноценной работе нового института.

Для цитирования в научных исследованиях

Фомина М.Г., Кузнецов А.С. Взаимосвязь института главы муниципального образования и сити-менеджмента: теоретико-правовой аспект // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 8А. С. 121-127. DOI: 10.34670/AR.2022.10.95.019

Ключевые слова

Муниципальное образование, глава муниципального образования, сити-менеджмент, модель управления, муниципальное управление.

Введение

Система законодательства Российской Федерации претерпевает существенные трансформации. Во-первых, в 2020 году были внесены поправки в Конституцию Российской Федерации закрепившие, что местное самоуправление является частью системы публичной власти. Во-вторых, в настоящее время законодателем ведется работа по созданию нового федерального закона регламентирующего общие принципы местного самоуправления в системе публичной власти. Следует отметить, что новеллы не касаются структуры органов местного самоуправления. Изменения коснутся порядка вступления в должность главы муниципального образования. Законодателем определено два легитимных способа. Во-первых, избрание населением муниципального образования. Во-вторых, избрание главы муниципального образования представительным органом из своего состава либо из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Назначение главы муниципального образования по контракту не предусмотрено. В этой связи представляется особенно важным проанализировать имеющийся опыт в реализации существующих моделей вступления главы муниципального образования в должность.

Основная часть

Развитие института главы муниципального образования в современной России начинается с момента принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации. Именно в этом документе определены основные положения развития российской государственности и была выделена глава посвященная местному самоуправлению.

В 1995 году на законодательном уровне в муниципальных образованиях была закреплена возможность создания должности главы муниципального образования. Законодатель предложил следующее определение «глава муниципального образования – это избираемое населением муниципального образования должностное лицо, компетенции которого включают управление деятельностью по реализации местного самоуправления на территории муниципального образования».

Принятие в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является следующим этапом развития института главы муниципального образования. В соответствии с названным документом, а именно ч.1 ст.36 федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными

полномочиями по решению вопросов местного значения». На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что законодатель привел в соответствие с федеральными нормами наименование главы муниципального образования как высшего должностного лица.

Следующим этапом развития института главы муниципального образования стало включение в 2015 году в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» института сити-менеджмента (назначаемого по результатам конкурсного отбора главы муниципального образования).

Для проводимого исследования является значимым тот факт, что отсутствует легальное закрепление понятий «мэр» и «сити-менеджер». Названные термины объединяет легальное понятие «глава муниципального образования», при этом институциональные особенности выделяются только за счет механизма легитимации этого статуса и определяющие разницу в политико-административных ресурсах [Ковалев, 2018]. Так, ресурсы мэра зависят от его социальных связей и политического background. Институциональная особенность сити-менеджера заключается в отсутствии социально-политического статуса поскольку его вступление в должность связано с решением конкурсной комиссии [Самойлова, 2010].

По нашему мнению, следует проанализировать модели вступления в должность главы муниципального образования. Первая модель – выборная. Она основывается на положении о том, что глава муниципального образования вступает в должность на основании муниципальных выборов или избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. В российской социальной реальности выборы на уровне местного самоуправления дискредитированы и не представляют никакого интереса для населения [Постников, 2019]. Это приводит к потере связи между властью и населением, следовательно, создает препятствия своевременной реализации функций муниципальной власти по удовлетворению потребностей жителей городов. Связь между населением и властью лежит не столько в политологической, сколько в социологической плоскости, так как она детерминирует продуктивность коммуникации муниципалитета и жителей городов. Эта коммуникация непосредственно влияет на внутренние трудовые процессы, имеющие место в муниципальной власти, так как она определяет степень «отчетности» власти перед населением. При потере этой коммуникации утрачивается и вышеописанная связь с горожанами, представители местной власти перестают понимать, куда следует направлять те или иные муниципальные ресурсы, что приводит к снижению продуктивности работы всей местной инфраструктуры. Неолиберальный подход к менеджменту, подразумевающий разделение политики и управления, характерен для западных демократических систем организации публичной власти, которые могут эффективно функционировать [Русакова, 2015].

В случае применения первой модели главой муниципального образования может стать председателем представительного органа и в таком случае возникает необходимость на основании конкурсного отбора назначения главы администрации муниципального образования (сити-менеджмента). Как следствие можно отметить, что возникает конкуренция внутри управленческой структуры муниципального образования.

Во втором случае можно говорить о совмещении должностей, когда глава муниципального образования является и главой исполнительно-распорядительного органа.

Вторая модель введена в практику в 2015 году и представляет собой способ избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Не смотря на многообразие типов муниципальных образований применение указанной модели, является более универсальной. Это связано с тем, что преимущества и риски реализации модели «сити-менеджер» детерминированы не столько статусом муниципального образования, сколько спецификой взаимодействия ключевых

субъектов управления (конфликт интересов, сотрудничество, конкуренция и пр.).

Отечественная научная традиция изучения института сити-менеджмента относительно молода, и дискурс, посвященный работе этого института, поляризован на сторонников и противников этой формы муниципального управления. Первые акцентируют внимание на антидемократичности сити-менеджмента, потере связей с местным населением, влекущей за собой снижение эффективности, а вторые указывают на положительные стороны разделения политики и управления, высокого управленческого потенциала наемных управленцев в сравнении с политически ангажированными мэрами [Ковалев, 2018].

Следует отметить, что исследователи рассматривают сити-менеджмент в формате идеальной модели и не придают значения элементу неформального сопротивления столь непривычной для российской управленческой культуры формы организации муниципального управления. Мы считаем, что работа социальных институтов должна быть рассмотрена не только в формальной плоскости, но и в практической, так как в любой организации каждое нововведение сопряжено с оказываемым субъектами труда сопротивлением нововведениям. В случае муниципального управления это сопротивление неизбежно приведет к распространению имитационных практик, коррупции и усилению закрытого характера принятия решений. Неудавшаяся реформа влечет за собой высокие риски и требует комплексного научного осмысления, направленного на выявление сильных и слабых мест российской модели сити-менеджмента.

В настоящий момент отсутствуют масштабные эмпирические исследования, посвященные тому, как институт сити-менеджмента функционирует на практике, а не в теории, поэтому мы предлагаем рассмотреть авторскую концепцию, позволяющую оценить, «состоялась» ли реформа сити-менеджмента и смогла ли она достигнуть поставленных перед ней целей.

Появление сити-менеджмента внесло изменения в устоявшиеся паттерны взаимодействия акторов муниципальных пространств, особенно сильно оно повлияло на субъекты муниципального управления, столкнувшиеся с новыми принципами организации своей работы и необходимостью подходить к ней более профессионально. При этом явно прослеживается несоответствие российской культуры управления и американской. Сити-менеджмент хорошо показал себя в США, потому что демократическая форма организации публичной власти является функциональной и эффективной: потеря выборов мэра не исключает население городов из процесса управления городом, так как они контролируют деятельность местных депутатов, заинтересованных в эффективной работе [Дятлов, 2018].

Российская модель организации властных отношений традиционно выстраивается на принципах единоначалия, вертикального подчинения и патернализма, что совершенно не совпадает с описанным выше зарубежным подходом. Это позволяет сказать, что несовпадение форм организации деятельности на уровне культуры управления повлечет за собой серьезную «отдачу» на уровне неформальных ограничений.

Заключение

Следует констатировать, что эффективность института сити-менеджера в конкретном муниципальном образовании определяется спецификой муниципального образования и социально-экономической ситуацией в регионе. Мы так же считаем, что субъективным фактором, влияющим на целесообразность рассматриваемой организационной структуры, является архитектура политических элит в муниципальном образовании и субъекте Российской Федерации. Значительную роль играет личностные характеристика должностного лица занимающего пост сити-менеджера.

Библиография

1. Дятлов А.В. Социокультурные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. №1. С. 3-9.
2. Зеленый А.Н. Об административной состоятельности института сити-менеджмента // Вестник Южно-Российского государственного технического университета. Серия: Социально-экономические науки. 2021. № 1. С. 39-44.
3. Ковалев В.В. Политико-административные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. № 2. С. 30-38.
4. Постников А.Е. Эволюция института выборов в России в контексте реализации конституционных принципов // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 12-24
5. Русакова О.Ф. Глобальная стратегия неолиберальных трансформаций: критический анализ // ДискурсПи. 2015. № 2. С. 10-12.
6. Самойлова А.С. Институциональные условия реализации модели сити-менеджмента в городском управлении // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2010. № 1 (9). С. 154-170.
7. Petrić L., Hell M., van der Borg J. Process orientation of the world heritage city management system //Journal of Cultural Heritage. – 2020. – Т. 46. – С. 259-267.
8. Xiao Y. et al. A Study of the Framework of Smart City Management System Construction //2021 2nd International Conference on Artificial Intelligence and Computer Engineering (ICAICE). – IEEE, 2021. – С. 566-569.
9. Panfilova E. E., Borisova V. V., Raza H. Architectonics of “Smart City” Management System //Institute of Scientific Communications Conference. – Springer, Cham, 2020. – С. 1356-1365.
10. Yuvaraj N. et al. An investigation of garbage disposal electric vehicles (GDEVs) integrated with deep neural networking (DNN) and intelligent transportation system (ITS) in smart city management system (SCMS) //Wireless personal communications. – 2022. – Т. 123. – №. 2. – С. 1733-1752.

Relationship of the institute of the head of the municipality and city management: theoretical and legal aspect**Mariya G. Fomina**

PhD in Political Science,
Associate Professor,
Department of Constitutional, Administrative and Criminal Law,
Central Russian Institute of Management (branch),
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
302028, 5a, Pobedy b., Orel, Russian Federation;
e-mail: mgfomina@rambler.ru

Andrei S. Kuznetsov

Postgraduate,
Central Russian Institute of Management (branch),
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
302028, 5a, Pobedy b., Orel, Russian Federation;
e-mail: andr.kuznetsov57@yandex.ru

Abstract

At the moment, there are no large-scale empirical studies on how the city management institution functions in practice, and not in theory, therefore, we propose to consider the author's concept, which allows us to assess whether the city management reform has succeeded and been able to achieve its goals. The emergence of city management has made changes to the established patterns of interaction between the actors of municipal spaces, it has especially strongly influenced the subjects of municipal government, which are faced with new principles for organizing their work and the need to approach it more professionally. The Russian model of organizing power relations is traditionally built on the principles of unity of command, vertical subordination and paternalism, which does not at all coincide with the foreign approach described above. The discrepancy between the forms of organizing activities at the level of management culture will entail a serious “return” at the level of informal restrictions. Based on the norms of the federal law “On the General Principles of Organization of Local Self-Government”, the authors analyze the relationship between the institution of the head of the municipality and city management. The city management institution is a form of municipal government imported from the Western institutional environment, the introduction of which carries many risks. They are based on the discrepancy between the management cultures of the United States and Russia, therefore, a high degree of initiation of informal restrictions that impede the full-fledged work of the new institution.

For citation

Fomina M.G., Kuznetsov A.S. (2022) Vzaimosvyaz' instituta glavy munitsipal'nogo obrazovaniya i siti-menedzhmenta: teoretiko-pravovoi aspekt [Relationship of the institute of the head of the municipality and city management: theoretical and legal aspect]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (8A), pp. 121-127. DOI: 10.34670/AR.2022.10.95.019

Keywords

Municipality, head of the municipality, city management, management model, municipal government.

References

1. Dyatlov A.V. (2018) Sotsiokul'turnye osnovaniya dlya modeli «siti-menedzhmenta» v sisteme rossiiskogo munitsipal'nogo upravleniya [Sociocultural foundations for the city-management model in the system of Russian municipal government.]. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Sotsiologiya. Pedagogika. Psikhologiya* [Scientific notes of the Crimean Federal University. Sociology. Pedagogy. Psychology], 1, pp. 3-9.
2. Kovalev V.V. (2018) Politiko-administrativnye osnovaniya dlya modeli «siti-menedzhmenta» v sisteme rossiiskogo munitsipal'nogo upravleniya [Political and administrative foundations for the model of city management in the system of Russian municipal government.]. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Sotsiologiya. Pedagogika. Psikhologiya* [Scientific notes of the Crimean Federal University. Sociology. Pedagogy. Psychology], 2, pp. 30-38.
3. Postnikov A.E. (2019) Evolyutsiya instituta vyborov v Rossii v kontekste realizatsii konstitutsionnykh printsipov [The evolution of the institution of elections in Russia in the context of the implementation of constitutional principles]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 5, pp. 12-24
4. Rusakova O.F. (2015) Global'naya strategiya neoliberal'nykh transformatsii: kriticheskii analiz [Global strategy of neoliberal transformations: a critical analysis]. *DiskursPi* [DiscoursePi], 2, pp. 10-12.
5. Samoilova A.S. (2010) Institutsional'nye usloviya realizatsii modeli siti-menedzhmenta v gorodskom upravlenii [Institutional conditions for the implementation of the city management model in urban management]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya* [Bulletin of the Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science], 1 (9), pp. 154-170.

6. Zelenyi A.N. (2021) Ob administrativnoi sostoyatel'nosti instituta siti-menedzhmenta [On the administrative viability of the city management institute]. *Vestnik Yuzhno-Rossiiskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. Seriya: Sotsial'no-ekonomicheskie nauki* [Bulletin of the South Russian State Technical University. Series: Social and economic science], 1, pp. 39-44.
7. Petrić, L., Hell, M., & van der Borg, J. (2020). Process orientation of the world heritage city management system. *Journal of Cultural Heritage*, 46, 259-267.
8. Xiao, Y., Zhang, P., Wang, T., Li, T., & Song, Z. (2021, November). A Study of the Framework of Smart City Management System Construction. In *2021 2nd International Conference on Artificial Intelligence and Computer Engineering (ICAICE)* (pp. 566-569). IEEE.
9. Panfilova, E. E., Borisova, V. V., & Raza, H. (2020, March). Architectonics of “Smart City” Management System. In *Institute of Scientific Communications Conference* (pp. 1356-1365). Springer, Cham.
10. Yuvaraj, N., Praghash, K., Raja, R. A., & Karthikeyan, T. (2022). An investigation of garbage disposal electric vehicles (GDEVs) integrated with deep neural networking (DNN) and intelligent transportation system (ITS) in smart city management system (SCMS). *Wireless personal communications*, 123(2), 1733-1752.