

Основные факторы эффективного управления органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (на примере города Уфы)

Main Factors of Effective Management of Local Self-government Bodies of Urban Districts and Municipal Districts (on the Example of the City of Ufa)

(DOI: 10.34773/EU.2021.4.27)

**Т. АХМЕТОВ, Н.ВАЛИТОВА,
Л. ГАБДРАХМАНОВА, Г. ЯКУПОВА**

Ахметов Тимур Рафаилович, аспирант кафедры социальных и политических коммуникаций (СПК) Института нефтегазового бизнеса Уфимского государственного нефтяного технического университета (ИНБ УГНТУ). E-mail: pssso@mail.ru

Валитова Ника Эдуардовна, канд. полит. наук, доцент кафедры СПК ИНБ УГНТУ. E-mail: nikaga@yandex.ru

Габдрахманова Лиана Нильевна, канд. полит. наук, доцент кафедры СПК ИНБ УГНТУ. E-mail: lianella2004@inbox.ru

Якупова Гульнара Айдаровна, канд. соц. наук, доцент кафедры СПК ИНБ УГНТУ. E-mail: yagulnara87@gmail.ru

В статье рассматриваются основные факторы и показатели эффективного управления на локальном уровне. Авторами проведен сравнительный анализ районов городского округа город Уфа Республики Башкортостан и выявлены факторы, влияющих на результат работ администраций и структурных подразделений в городских округах и их районах.

Ключевые слова: факторы, влияющие на результат управления, государственное управление, политическое влияние, городской округ, централизация власти.

The article considers the main factors and indicators of effective management at the local level. The authors conducted a comparative analysis of the districts of the Ufa city urban district of the Republic of Bashkortostan and identified the factors that affect the effectiveness of local self-government bodies of urban districts and municipal districts.

Key words: factors of effective governance, public administration, political influence, urban district, centralization of power.

Введение

Местное самоуправление – это наиболее близкая к населению ветвь власти: именно она должно обеспечивать достойный уровень жизни людей, предоставлять широкие услуги населению, заниматься решением вопросов местного значения и формировать у населения активную гражданскую позицию, тем самым внося вклад в развитие гражданского общества России. Дальнейшая модернизация страны невозможна без эффективного функционирования органов местного самоуправления. В настоящий момент мы можем наблюдать процесс их реформирования, который в конечном итоге, так или иначе, будет способствовать снижению эффективности их деятельности. Интеграция ветвей власти в единую вертикаль в значительной мере уменьшила автономию регионов, что непосредственно отразилось на функционировании муниципальных органов государственного управления. Так, экономическая самостоятельность районов городского округа практически сведена к минимуму с такими вытекающими из этого последствиями как, например, отсутствие политической автономии. Толчком к этому процессу послужил закон «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», принятый в 2003 году, который в том числе включал важное изменение – отмену голосования по избранию мэров городов и муниципальных районов. Дополнительным фактором стала реформа организации местного самоуправления и принятие в 2014 году изменений, внесенный в закон «Об общих

принципах местного самоуправления в РФ». Вышеуказанные реформы относились исключительно к решению задач на локальном уровне, а именно, изменению порядка избрания представительного органа в муниципалитете, порядка избрания глав муниципальных образований, перераспределению полномочий и выстраиванию двухуровневой модели организации местного самоуправления. Данные изменения позволили регионам определять методы избрания глав муниципалитетов с учетом их специфики — системой прямых выборов жителями муниципального образования, либо депутатским советом муниципалитета из своего состава. Также к изменениям относится закрепление модели с сити-менеджером, который также может исполнять функции главы администрации города (в таком случае у главы администрации (мэра) остаются преимущественно формальные функции). С 2014 года в некоторых регионах Российской Федерации приобрела популярность практика введения должности сити-менеджера, пока в 2015 году не определился метод избрания главы администрации депутатами из числа кандидатов, прошедших конкурсную комиссию. Именно такой способ получил распространение с 2019 года.

Так, к примеру, если в 2008 году более 70 % всех глав муниципалитетов избирались прямыми выборами населением, то к 2020 году их осталось не более 11 % [4].

Как показывает практика, результаты реформ местного самоуправления получаются разными и не всегда находят положительные отклики у населения.

Среди ключевых проблем неэффективности органов местного самоуправления можно выделить: низкую активность населения в процессе формирования органов местного самоуправления, слабую кадровую политику, которая не всегда способствует подготовке профессиональных кадров, а также низкий уровень политической культуры в стране.

Обсуждение

Многие факторы, влияющие на эффективную модель управления, уходят корнями глубоко в историю. Одним из первых, кто стал работать над этой темой и анализировать проблемы управления современной модели государства, стал М. Вебер. Основой модели стала жесткая иерархия государственного управления. Такие взгляды не потеряли актуальности и по сей день. Однако подобная модель управления со временем стала непопулярной в странах Запада, где в основу были положены децентрализация полномочий в управлении и все большее вовлечение граждан в процесс управления государством [1]. Основные принципы такого государственного управления следующие:

- всеобщее голосование населения и выбор на основе большинства;
- принятие решений по тем или иным вопросам на компромиссной основе;
- открытость власти при принятии ключевых для населения решений и уведомление граждан о них;
- участие и вовлечение населения в обсуждение ключевых вопросов;
- четкое разделение полномочий между ветвями власти в целях недопущения ее концентрации в одних руках;
- неукоснительное соблюдение закона;
- гарантированное равенство прав человека;
- соблюдение и гарантированность прав политической оппозиции.

Информационная открытость – один из важнейших элементов эффективности местного самоуправления. Парадоксально, но в условиях мощного информационного потока мы наблюдаем некачественную работу информационных ресурсов, и не всегда требования федеральных законов находят свое отражение в практике местного самоуправления. Чтобы не допустить подобного, необходимы условия для формирования целостного информационного пространства с объективным и полным изложением законов, когда местное самоуправление сможет эффективно доносить правдивую информацию о принятии решений до населения, тем самым формируя тесные взаимосвязи с гражданами и повышая их заинтересованность в участии в политическом процессе.

Методы

Рассмотрим более подробно наиболее часто встречающийся метод формирования региональной власти, так называемую централизованную модель административирования.

Такая модель подразумевает прямое избрание мэра или главы муниципалитета. Ключевым поводом к этому служит его избрание, либо переизбрание главой муниципалитета. Совет депутатов его избирает, а региональные власти его всячески поддерживают в этом и продвигают. Такая модель управления несомненно ведет к уменьшению интереса к запросам и желаниям граждан, проживающих на этой территории. Именно такой способ избрания зачастую ведет к росту недовольства и росту напряженности у населения, так как при предоставлении местным властям большего выбора для принятия решений порождает местных «царьков», которым предоставлялась большая автономия [5]. И тем самым влечет за собой, к примеру, лоббирование бизнес-интересов тех или иных групп лиц при распределении муниципальных ресурсов и навешиванием ярлыков «свой/чужой».

Говоря об эффективности централизованной системы управления, можно предположить, что при отсутствии контроля со стороны общества, степень эффективности государственного управления с большей вероятностью может определяться контролем «сверху» [2].

Обозначим главные, на наш взгляд, факторы и постараемся объяснить, как они влияют на эффективность в условиях централизованной модели административирования.

Первым фактором является покровительство со стороны вышестоящих должностных лиц в государственной иерархии управления, которое подразумевает поддержку «своего человека». Поддержка заключается, например, в доступе к информации для участия в федеральных или региональных программах, через которые выделяются государственные средства.

Вторым фактором является качество взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти на местах, от чего зависит, слаженными или разобщенными будут действия при принятии того или иного решения [3].

Третьим фактором, влияющим на эффективность управления, является наличие градообразующих предприятий: поддержка с их стороны может стать важным финансовым ресурсом для развития. В силу этого градообразующие промышленные предприятия зачастую пытаются влиять на стратегию политического развития на локальном уровне.

Следующим немаловажным фактором является взаимодействие бизнес-сообщества и органов власти, которое подразумевает обоюдное извлечение пользы. Для государственных структур эта полезность подразумевает участие бизнеса, например, в финансировании тех или иных социально значимых проектов, или поддержке начинаний, на которые не распространяются федеральные и региональные программы. Доля бизнеса в экономике нашей страны составляет более 21 %, что подразумевает значительный потенциал для вовлечения органами власти в те или иные проекты.

Результаты

Проведя сравнительный анализ семи районов городского округа город Уфа Республики Башкортостан, мы выявили ряд факторов, влияющих на результативность работы местных органов власти. Уфа, столица Республики Башкортостан, является крупным административным, индустриальным, научным, культурным центром как региона, так и всего Приволжского федерального округа. В городе, расположенном на территории более 707 квадратных километров, проживает 1 миллион 140 тысяч жителей более ста национальностей.

К факторам, влияющим на результативность работы местных органов власти, относятся:

1. наличие/отсутствие промышленных предприятий, вовлеченных в политический процесс;
2. наличие/отсутствие покровительства со стороны вышестоящих должностных лиц в государственной иерархии управления;
3. взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями власти на местах;

4. активное/неактивное взаимодействие бизнес-сообществом с органами власти на муниципальном уровне.

5. социально-экономическое развитие (сферы экономики, развитие дошкольного, общего и дополнительного образования, культуры, популяризации физической культуры и спорта, жилищной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство и в целом организации муниципального управления).

Заключение

При подготовке данной статьи авторы особо отмечают тенденцию перекладывания государством на плечи муниципалитетов социально-экономической нагрузки: развития инфраструктуры, образования и системы здравоохранения. При таком раскладе финансовая поддержка органов местного самоуправления должна возрастать, однако она, наоборот, неуклонно падает. Органам местной власти в такой ситуации необходимо сделать ставку на собственные ресурсы – развивать собственное местное хозяйство, создавать благоприятные условия для инвесторов, оказывать поддержку предпринимателям для комфортной работы на своей территории. Статья дает ответ на главный вопрос: почему при нахождении в едином правовом поле условия жизни людей и предоставления им публичных благ на локальном уровне остаются в разных городах и муниципалитетах разными.

Так, сравнительный анализ показал, что основным фактором, открывающим муниципалитету возможность участия в федеральных и региональных программах развития, является поддержка региональных властей. Но значимость этого фактора тоже имеет пределы, так как привлечение средств и их реализация не всегда могут быть эффективными.

Из вышесказанного можно сделать следующий вывод: успешное привлечение средств для воспроизведения публичных благ возможно в том случае, если в работе муниципалитета будут присутствовать минимум два фактора из числа перечисленных выше.

Литература

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / Т. 1. Социология. М.: Издательский дом ВШЭ, 2016.
2. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008.
3. Семенов А., Бедерсон В., Шевцова И., Шкель С. Политические институты и производство локальных публичных благ: аналитическая рамка исследования // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2018. Т. 12. № 4. С. 21–34.
4. Сергеева Л. Города прямого действия. Где в России мэров выбирают жители [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4120109#id=1>
5. Шкель С., Бедерсон В., Семенов А. Шевцова И. (2019 г.) Вертикальный предел: централизация и эффективность управления в городах России // Социологические обозрение. 2019. Т. 18. № 4. С. 74–106.