

УДК 352.075:323.174



М. А. КАЗАКОВ



И. В. БАЛУЕВА

### АНАЛИЗ ПРАКТИК МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ СОВРЕМЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

*Ключевые слова:* регион, акторы, коалиция роста, выборы главы города и сити-менеджера, городская политика, городской политический режим, стабильность региона, стратегия и практики взаимодействия

*Аннотация.* В статье анализируются практики местного самоуправления в одном из регионов Российской Федерации — Нижегородской области, связанные с уходом от прямых всеобщих выборов руководителей муниципальных образований к их избранию из состава депутатского корпуса, от модели «сильный мэр» к модели «сити-менеджер». Делается вывод, что городская политика в отношении локальных социумов является инструментом реализации жизненно важных интересов населения и при грамотном руководстве способствует смягчению диспропорций в социальном и экономическом развитии городов, ориентирует граждан на потребности их обустройства.

КАЗАКОВ Михаил Анатольевич, профессор кафедры прикладного политического анализа и моделирования Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, доктор политических наук (Россия, г. Нижний Новгород) (*e-mail:* kazakov\_mihail@list.ru). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7001-4059>

БАЛУЕВА Ирина Владимировна, соискатель кафедры прикладного политического анализа и моделирования Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского (Россия, г. Нижний Новгород) (*e-mail:* irina\_balu@mail.ru). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0717-7007>

© Казаков М. А., Балужева И. В., 2017

*Реферат. Введение:* городская политика — принципиальный аспект современного политического процесса и анализа механизмов реализации властных интересов как региональных властей в отношении городов, так и администраций последних в решении проблем обустройства их территорий. В повестке преобразования местного самоуправления остро стоит вопрос о сбалансированном реформировании его системы. Анализ практик, связанных с выбором и внедрением ее новой модели, признаваемой местным сообществом, является актуальной научной задачей в рамках региональной политики.

*Материалы и методы:* материалом послужили современные исследования в области политологии и социологии, открытые факты и новые тенденции в рефлексии изучения проблем местного самоуправления. В работе использовались «общелогические» (анализ, синтез, индукция, дедукция), общенаучные (системный, социологический, деятельностный) методы познания, а также методы эмпирических (наблюдение, опрос, экспертное мнение) и конкретных (case-study) исследований.

*Результаты исследования:* получены результаты, отражающие авторский взгляд на основные проблемы, связанные с кризисными явлениями в местном самоуправлении, его взаимоотношениями с государственными органами региона и жителями, намечены пути разрешения выявленных проблем. Определены принципы, на которых строится взаимодействие властей города и социума, предпосылки и практические шаги, соотношенные с потребностями развития.

*Обсуждение и заключения:* изучение электорального процесса и конкретных практик внедрения модели «сити-менеджер» в контексте реализации проектов развития города демонстрирует приверженность локальных сообществ широкой коалиции роста для решения этих задач, в то время как ориентация политико-административных элит и финансовых кругов бизнеса на частные (корпоративные) интересы подрывает потенциал роста и придает конфликту интересов деструктивный характер. Анализ практик местного самоуправления показывает, что городская политика в отношении локальных социумов является инструментом реализации жизненно важных интересов населения. При дееспособном руководстве она способствует смягчению диспропорций в социальном и экономическом развитии городов, ориентирует граждан на потребности их обустройства.

*Введение.* Городская политика — принципиальный аспект современного политического процесса и анализа механизмов реализации властных интересов региональных властей в отношении городов и администраций последних в решении проблем обустройства их территорий. Находясь на пересечении глобальных и национальных тенденций, городской политический режим выступает ныне и как социокультурная общность, и как совокупность властных, политико-управленческих структур, акторов, а также как часть конституции-

онно-демократического режима, чья уязвимость без конъюнктуры борьбы за выборы первых лиц городов укоренена в цивилизационной, идеологической и институциональной истории России, в культурной и политико-экономической программе современности<sup>1</sup>. Это проявляется в виде проблем коалиций роста, определяемого стратегией развития и практиками взаимодействия власти, бизнеса, гражданского общества. На заседании Совета безопасности Российской Федерации 22 сентября 2016 г. сразу за избранием депутатов Государственной Думы седьмого созыва, а в ряде регионов и депутатов областных законодательных собраний, местного самоуправления Президент России В. В. Путин отметил, что «одним из ключевых вопросов государственного управления является вопрос региональной политики»: «эта политика должна быть более эффективной и совершенной», на данный момент «процесс формирования эффективного местного самоуправления пока нельзя назвать завершённым»<sup>2</sup>. Таким образом, в повестке преобразований стоит вопрос о сбалансированном реформировании системы местного самоуправления. Анализ практик, связанных с выбором и внедрением ее новой модели, признаваемой местным сообществом, является актуальной научной задачей в рамках современной региональной политики.

**Обзор литературы.** Городская политика — важный аспект анализа политического процесса и механизмов реализации властных интересов в классических работах зарубежных ученых-политологов XX в. Д. Логана и Х. Молоча [1], К. Стоуна [2] и др. В отечественной науке она считается сферой региональных политических изысканий, где современный анализ исходит из сопряженности пространственных и политических категорий (В. Г. Ледяев<sup>3</sup>, А. В. Дахин [3],

<sup>1</sup> См.: Казаков М.А. Городской политический режим: формы социального конфликта и политического взаимодействия в ценностном измерении // История и политика: региональная интеграция, региональная идентичность и устойчивое развитие в сравнительной перспективе: материалы IX Междунар. симпоз. Н. Новгород: НИУ РАНХиГС, 2014. С. 103—105.

<sup>2</sup> Стенограмма выступления В.В. Путина на заседании Совета безопасности Российской Федерации 22 сентября 2016 г. URL: <http://www.surskieprostori.ru/fednews-1154.html> (дата обращения: 26.07.2016).

<sup>3</sup> См.: Ледяев В.Г. Изучение власти в городских сообществах: основные этапы и модели исследования. URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2010/2/le2-pr.html> (дата обращения: 14.02.2016).

А. В. Дука<sup>4</sup>, А. Е. Чирикова [4] и др.). После осуществления политико-административных реформ по «вертикализации» власти тенденция диверсификации применительно к городам нашла выражение во внимании к акторам их политики, к тем ценностям и «правилам игры», которыми они руководствуются в условиях трансформации моделей городского политико-экономического управления<sup>5</sup>. В центре, но под углом зрения регионов оказались группы интересов участников управления территориями [5—6], выявление механизмов их взаимоотношений<sup>6</sup>, влияющих на «борьбу за идентичность»<sup>7</sup>.

Исследования, проведенные А. Е. Чириковой, В. Г. Ледяевым, О. М. Ледяевой в 2011—2014 гг., в ходе которых рассмотрены разные конфигурации власти в городах России, имеющих сити-менеджеров, показали, что в одних доминировали сити-менеджеры, в других — главы городов. На основании этого ученые сделали вывод, что неформальные практики часто оказываются более значимыми и эффективными. Они в большей степени определяют характер взаимодействия между ключевыми акторами локальной политики, чем нормативные ресурсы. На вопрос «Кто наиболее влиятелен?» ответить, по их мнению, можно не только на основе анализа институциональных прав и полномочий, но и с учетом совокупности всех ресурсов этих глав, обуславливающих их место и роль в системе муниципальной власти [7].

В числе ключевых моделей, строящихся на приоритетных для сегодняшнего дня программных методах, те, что связаны с понятием «роста», его институционально-технологическим и коммуникационным обеспечением. Коалиция роста как разновидность городского режима возникает тогда, когда власть определяет в качестве стратегии развития нацеленность на рост (в противовес сохранению статус-кво), а экономические интересы бизнес-групп соответствуют потребностям экономики города и интересам широких слоев населения [8].

<sup>4</sup> См.: Региональные элиты северо-запада России: политические и экономические ориентации / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Алетейя, 2001. 352 с.

<sup>5</sup> См.: Россия регионов: трансформация политических режимов / под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь мир, 2000. 376 с.

<sup>6</sup> См.: Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. М.: Нов. лит. обзор., 2011. 518 с.

<sup>7</sup> См.: Борьба за идентичность и новые институты коммуникаций / под ред. П.В. Панова, К.А. Сулимова, Л. А. Фадеевой. М.: РОССПЭН, 2012. 261 с.

**Материалы и методы.** Принятие Федерального закона «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ<sup>8</sup> ряд ученых воспринял как пролог к реформированию местного самоуправления на современном этапе. Заседание Совета безопасности Российской Федерации 22 сентября 2016 г. и последующие выступления главы государства это подтвердили. Поиск эффективных механизмов снятия противоречий между тенденциями политического позиционирования местного самоуправления и целями развития много-составного, но единого государства в рамках региональной политики как несущей получил законодательную поддержку.

Информационной базой анализа политического процесса на уровне города и практик местного самоуправления, связанных с уходом от прямых всеобщих выборов руководителей муниципальных образований к их избранию из состава депутатского корпуса, от модели «сильный мэр» к модели «сити-менеджер» стали материалы социологических исследований независимого информационно-аналитического агентства «Клуб “Экология общественного сознания”», Института социологии РАН, Нижегородского центра социально-экономической экспертизы, экспертной группы «Региональная экспертная стратегия» и др. Материалом также послужили современные исследования в области политологии и социологии, факты и тенденции в рефлексии изучения проблем местного самоуправления.

Использовались «общелогические» (анализ, синтез, индукция, дедукция), общенаучные (системный, социологический, деятельностный) методы познания, а также методы эмпирических (наблюдение, опрос, экспертное мнение) и конкретных (case-study) исследований.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2016).

**Результаты исследования.** На законодательном уровне в свете указанных документов и комментариев муниципалитетам предоставлено право самостоятельно определять модель местного самоуправления с учетом локальных особенностей. Однако на практике как-то ушла в тень специфика самого социума (электората) как источника комбинаций традиционных и новых факторов разных сфер развития. В 90-е гг. XX в., в период становления российского местного самоуправления, получила распространение модель «сильный мэр», созвучная массовым настроениям, когда глава местного образования избирался на прямых выборах и являлся главой администрации, а представительный орган избирал своего председателя из числа депутатов. В настоящее время преобладающей стала модель «сити-менеджер». В этом случае глава муниципального образования избирается не всенародно, а представительным органом, становясь затем его председателем, а глава администрации назначается депутатами по конкурсу на контрактной основе. Это лишь декларирует участие общества в поиске адекватных управленческих решений и технологий.

Сегодняшний вектор государственной политики направлен на укрепление позиций сити-менеджера, рассматриваемого в качестве ставленника высшего должностного лица региона. Подтверждением усиления роли региональной власти и позиций губернатора на местном уровне стали изменения, внесенные в деятельность конкурсной комиссии по выдвижению кандидатуры на должность сити-менеджера. Если раньше соотношение между представительным органом муниципального образования и региональной властью составляло 70 % к 30 %, то теперь оно стало поровну, а важная роль отводится губернатору. Так, в состав конкурсной комиссии Нижнего Новгорода в 2015 г. вошли 5 депутатов городской думы и 5 назначенных губернатором представителей.

В развитии института сити-менеджера федеральная власть «видит» укрепление «вертикали власти», именно сити-менеджеры должны достроить ее нижние этажи, а потому стать наиболее влиятельными фигурами городской политики. Региональная власть рассчитывала, что именно сити-менеджеры станут проводниками ее политики на муниципальном уровне. Однако (это подтверждают события середины 2014 г. — начала 2015 г. в Нижнем Новгороде)

усиление влияния региональной власти в местном самоуправлении может привести и к ослаблению ее позиций и в обществе, и в структуре публичной власти. Это вызывает опасения, связанные не только с процессом дальнейшего развития местного самоуправления, но и с его нормальным функционированием в настоящее время.

Следовательно, в оценке модели «сити-менеджер» принципиально важно хотя бы наметить ответы на проблемы, волнующие общество, на основе их анализа выработать конкретные рекомендации для оптимизации связей местного самоуправления с главой региона и для эффективности мероприятий реформирования. Показательно, что в ходе конкурса на должность главы администрации того же Нижнего Новгорода в 2015 г. был отмечен высокий уровень активности кандидатов — 28 чел. Процедура конкурса и назначения главы администрации города носила сравнительно открытый характер: информирование граждан об условиях и порядке проведения конкурса осуществлялось путем своевременного размещения в средствах массовой информации и на сайте городской думы требуемых материалов.

Модель «сити-менеджер» предполагает высокий уровень профессионализма управляющего-хозяйственника на базе разграничения полномочий: решение хозяйственных задач в компетенции сити-менеджера; политические вопросы, руководство представительным органом — компетенция главы города. Главное, ими владеть и умело их применять. По мнению А. Е. Чириковой, В. Г. Ледяева и О. М. Ледяевой, разделение сфер влияния между двумя ключевыми акторами городской политики в перспективе может дать более позитивный результат, чем структуры власти, в которых имеются субординация и доминирование [7]. А. И. Любецкий и А. А. Воронина отмечают, что наличие двух управленцев позволяет, с одной стороны, в лице депутата-главы выражать голос народа посредством стратегического планирования, с другой стороны, в лице сити-менеджера увидеть профессионала — исполнителя, который сможет управлять с большей эффективностью [9].

Модель «сити-менеджер» предполагает и усиление роли представительного органа. Законодательно установлено, что в процедуре назначения, а впоследствии и в деятельности главы администрации города первостепенное значение

имеет дума, которая принимает решение о проведении и условиях конкурса, условиях контракта, в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения и развития социальной сферы, контроля за деятельностью главы администрации. Сити-менеджер подконтролен и подотчетен городской думе. Положительно и то, что эта модель предполагает экономию бюджетных средств, так как в финансовом плане организация конкурса менее затратна, чем организация выборов. Оперативность назначения на должность главы администрации по контракту и возможность процедуры досрочного прекращения полномочий выше, как и в случае снятия напряженности во взаимоотношениях между городской и областной властью.

Существенными вместе с тем являются и отрицательные характеристики модели «сити-менеджер». На данном этапе этот институт находится в стадии становления, чем объясняется недостаточное количество профессионально подходящих для него управленцев, что может приводить к неэффективности руководства. В ряде случаев «двоевластие правления» ведет к конфликту интересов между главой города и главой администрации, что в свою очередь может обострить социальную напряженность. Подобный политический конфликт разгорелся в Нижнем Новгороде накануне муниципальных выборов, когда дума под руководством городского главы не приняла отчет действующего сити-менеджера и вынесла решение об отстранении его от должности, расторжении с ним контракта, в результате несколько месяцев город жил без главы администрации. Его отставку Д. Г. Стрелков назвал кризисом городской и региональной власти: «Ситуация носит выраженный политический характер... является внешним проявлением противостояний и борьбы различных групп за власть и влияние в регионе. Эта ситуация бросает серьезный вызов сложившейся системе управления регионом и городом (в центре которой находится губернатор), ее стабильности и устойчивости»<sup>9</sup>.

Правда, если бы не межличностный скандал, сказавшийся на рейтинге губернатора, жители города этого и не заме-

<sup>9</sup> Стрелков Д.Г. Отстранение от должности Олега Кондрашова воспринимается экспертами группы РЭС как кризис системы городского управления. URL: <http://www.zercalo.org/news/9217-otstranenie-ot-dolzhnosti-olega-kondrashova-vosprinimaetsya-ekspertami-gruppy-res-kak-krizis-sistemy-gorodskogo-upravleniya> (дата обращения: 10.12.2015).



тили бы, чему есть свое объяснение. За 2009—2011 гг. во многих крупных городах (в том числе в Нижнем Новгороде) в результате внесенных в уставы городов изменений были отменены прямые выборы мэров, что привело к снижению уровня демократичности, т. е. отстранению населения от участия в управлении городом. Соответственно, отмена прямых выборов мэров свидетельствует не только о фактическом назначении глав городов, но и об ограничении избирательных прав граждан. Этому политологи и социологи отводят особое место, так как подобные решения принимались вопреки общественному мнению.

Подобное наблюдалось в Перми, где была создана гражданская коалиция «За прямые пермские выборы». Несколько сотен участников публичных слушаний высказались за сохранение прямых выборов. Тем не менее городская дума проголосовала за их отмену. Ситуация повторилась и в Нижнем Новгороде, где, несмотря на мнение большинства, также решением думы были отменены прямые выборы. Они были отменены и в г. Апатиты в 2011 г., хотя на публичных слушаниях по проекту внесения изменений в Устав города 76 % из числа участников проголосовали за прямые выборы [10].

Результаты исследований, проведенных сотрудниками независимого информационно-аналитического агентства «Клуб “Экология общественного сознания”» и Института социологии РАН в 2013—2014 гг. в ряде российских регионов, в том числе и в Нижегородской области (всего опрошено 84 эксперта), показывают, что многие не принимают схему ухода от прямых всеобщих выборов руководителей муниципальных образований и переход к «их выборам» из состава депутатского корпуса. Преобладает позиция, что таким образом население в значительной мере отстраняют от формирования самого механизма власти [11]. Данные другого социологического исследования (проведено в 2014 г.) говорят о том, что 77 % россиян выступает за прямые выборы мэров<sup>10</sup>.

Более того, отмена выборов в некоторых регионах привела к серьезным социальным конфликтам. В Мурманской области отказ от системы муниципальных выборов происходил на фоне бурных обсуждений, митингов, судебных исков,

<sup>10</sup> См.: Россияне о выборах мэра. URL: <http://www.levada.ru/19-05-2014/rossiyane-o-vyborakh-mera/> (дата обращения: 10.06.2015).

по поводу чего Н. А. Серова обобщает, что, по результатам социологических исследований, оценки удовлетворенности населения деятельностью местной власти с 2002 по 2009 г. были позитивны, наблюдалась тенденция ее одобрения людьми; после 2009 г. доля положительных оценок сократилась, наметилась тенденция усиления негативного отношения и снижения уровня доверия ко всем ветвям власти [10]. Отражением этого стали проблемы «с переизбранием» у ряда губернаторов в формате задач федерального публичного пространства в период 2010—2012 гг. на разделение имиджевых капиталов Д. А. Медведева и В. В. Путина<sup>11</sup>.

По итогам 2014 г. прямые выборы были отменены в 49 субъектах Федерации, и хотя законодательство предусматривает пересмотр такого решения, этой возможностью не воспользовался ни один регион. Настораживает и такой факт. В 2015 г. в федеральное законодательство по местному самоуправлению были внесены поправки, которые дают возможность региональным властям устанавливать еще более централизованную, лишённую должного представительства систему назначения мэра, когда глава муниципалитета и глава администрации — одно лицо, избираемое депутатами из своего состава, при этом контракт с ним не заключается. А. И. Любецкий и А. А. Воронина считают, что в таком случае глава города — это назначенец, который приходит к власти путем закрытого конкурса, и тогда вряд ли можно говорить о доверии к нему со стороны народа [9].

В. Л. Глазычев, наоборот, отмечает, что «глубокая пассивность подавляющего большинства горожан, многократно усиленная традициями городской бюрократии является серьезным препятствием на пути формирования сильного городского местного самоуправления»<sup>12</sup>. Вместе с тем он обращает внимание на разницу в понимании причин этого явления самим населением и главами муниципальных образований. Последние неактивность жителей объясняют их изживенчеством, безразличием к общественным делам, не-

<sup>11</sup> См.: Казаков М.А., Сергеева Э.А. Имидж современных лидеров Российской Федерации: изучение, конструирование, практики. Мурманск: Мурман. филиал РАНХиГС, Кстово: Кстов. тип., 2016. С. 134.

<sup>12</sup> См.: Глазычев В.Л. Российское местное самоуправление в его политическом измерении. Период 2006—2008 гг. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-563739.html> (дата обращения: 18.05.2016).

достатком знаний. По мнению населения, главной причиной является незаинтересованность местных властей в активном сотрудничестве<sup>13</sup>. Возвращение прямых выборов, а с ними и доверия муниципальной власти, по мнению Э. Ю. Майковой и Е. В. Симоновой, будет возможно только в результате постепенного изменения менталитета жителей региона, формирования у населения активистских установок, повышения уровня его ответственности за все происходящее в муниципальном образовании [12].

В подобных оценках заложены истоки противоречия, когда власть и население по-разному смотрят на причины и решения одних и тех же проблем, что может свидетельствовать о разрыве в целеполагании общества и власти. Для устранения этого необходимо именно через исследование городской политики (режима власти) осуществлять анализ политического процесса и механизмов реализации властных интересов с акцентом на взаимодействии ее участников как ключевом механизме политического целедостижения. Этому Президент России уделил серьезное внимание в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.<sup>14</sup> Перед локальным сообществом стоит задача по преодолению возникшего глубокого непонимания и недоверия между органами местной власти и населением, необходимость «умной» организации взаимодействия между ними.

В контексте внедрения модели «сити-менеджер», которая имеет положительный эффект, и в том, что делает ставку на профессионализм управляющего, и в общем преодолении теневого влияния локальных элит сверхзадача момента состоит в установлении соответствия способа организации местного самоуправления современным процессам действительности, в частности в организации потенциально возможной профессиональной деятельности, первым принципом и одновременно практическим шагом которой является совместная деятельность первых лиц города и действительно профессиональных сообществ; во включении в них не в связи с занимаемой

<sup>13</sup> См.: Его же. Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России. URL: [http://www.glazychev.ru/habitations&cities/1997\\_razvitie\\_mestnogo\\_samoupravlenia.htm](http://www.glazychev.ru/habitations&cities/1997_razvitie_mestnogo_samoupravlenia.htm) (дата обращения: 10.05.2015).

<sup>14</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 09.02.2014).

должностью, уровнем лояльности и т. д., а по позициям, т. е. тем способам, которыми ныне реализуются ценностные и деятельностные установки участников коалиции роста.

При подготовке решения всегда важно иметь перечень средств и ресурсов, располагать оценкой различных альтернатив. Конструирование и прогнозирование последних на уровне сообщества позволит обеспечить более высокий уровень и интенсивность интегрированных социальных коммуникаций. Речь идет об общей проектной деятельности, способствующей пробуждению гражданской активности, а также установлению конструктивного взаимодействия граждан и органов местного самоуправления. Кроме того, речь идет о процессах идентификации, социализации, профессиональной ориентации, наконец, интеграции, обеспечивающей разным группам возможность справедливого сосуществования в локальном социуме.

Законодательство России предоставляет российским гражданам широкий спектр форм их участия в работе местного самоуправления (муниципальные выборы, местный референдум, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания граждан, опросы общественного мнения, обращения граждан в органы местного самоуправления и вышестоящие инстанции)<sup>15</sup>, посредством которых жители имеют право на выражение своей гражданской позиции. Опыт последних лет свидетельствует о том, что многие из них формализованы: опрос как один из главных источников реагирования власти не имеет информации, достаточной для формирования весомого общественного мнения; конформизм страха губит инициативы, множит неверие в результативность обращений и одновременно усиливает возможности злоупотребления «административным ресурсом» чиновников.

Но более драматичен другой разрыв. Наблюдение и изучение электорального процесса, конкретных практик внедрения модели «сити-менеджер» в контексте необходимости реализации проектов развития города демонстрируют приверженность локальных сообществ к широкой коалиции роста для решения этих задач. В то время как ориентации большей части политико-административных элит и финан-

<sup>15</sup> См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2016).

совых кругов бизнеса на частные (корпоративные) интересы подрывают потенциал роста и придают конфликту интересов деструктивный характер.

**Обсуждение и заключения.** Печальной составляющей сложившегося взаимодействия является неполная включенность и ограниченность перевода социальных потребностей, интересов граждан в управленческие решения, что и хотят изменить не только нижегородцы. Это в свою очередь есть проявление другого важного принципа — формирование среды рефлексии по отношению к деятельности власти и собственной, где главное место отводится компетенции глав местного самоуправления и процессам коммуникации. Если при этом посредством интегрированных социальных коммуникаций решаются задачи городского, регионального, а шире — социального управления, то они выступают и как главный способ достижения социально-экономических результатов. Это возможно только тогда, когда любое решение принимается властями с всесторонним знанием предмета, обоснованно, публично, ответственно и энергично доводится до логического завершения. Если нет компетенции, то нет конкуренции и общепольных результатов.

Анализ практик местного самоуправления показывает, что городская политика в отношении локальных социумов является инструментом реализации жизненно важных интересов населения. При дееспособном руководстве она способствует смягчению диспропорций в социальном и экономическом развитии городов, ориентирует граждан на потребности их обустройства.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Logan J., Molotch H. Urban fortunes: The political economy of place // Urban Affairs Quart. 1990. Vol. 25. P. 524—531. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=8806267> (дата обращения: 13.02.2016).
2. Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946—1988 // Urban Affairs Quart. 1991. Vol. 26. P. 457—465. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=8805796> (дата обращения: 13.02.2016).
3. Дахин А.В. Система государственной власти в России: феноменологический транзит // Полис. Полит. исслед. 2006. № 3. С. 29—40. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=9269440> (дата обращения: 14.02.2016).
4. Чирикова А.Е. Региональные элиты России. М.: Аспект пресс, 2010. 272 с. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=20243286> (дата обращения: 14.02.2016).

5. Казаков М.А. Региональные элиты в политическом процессе России: моногр. Н. Новгород: НГТУ, 2004. 332 с. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19655972> (дата обращения: 15.02.2016).
6. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: моногр. М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2006. 400 с. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19661000> (дата обращения: 15.02.2016).
7. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Ледяева О.М. Муниципальная реформа и распределение власти в руководстве малого российского города // Вестн. Тамбов. ун-та. Сер.: Гуманит. науки. 2015. № 4. С. 7—16. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23368880> (дата обращения: 17.02.2016).
8. Фадеева А.П. Политический процесс на уровне города: формирование коалиции роста в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2013. 22 с. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=22379271> (дата обращения: 23.02.2016).
9. Любецкий А.И., Воронина А.А. Проблемы модернизации самоуправления и парламентаризма на местном уровне: опыт Краснодарского края // Теория и практика обществ. развития. 2015. № 10. С. 127—130. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23817213> (дата обращения: 21.03.2016).
10. Серова Н.А. Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области // Вопр. гос. и муницип. управления. 2015. № 1. С. 186—196. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23167151> (дата обращения: 26.02.2016).
11. Колесников А.Н., Топалов М.Н., Шипилов А.И. Образ местной власти малых и средних городов: экспертное мнение // Власть. 2015. № 4. С. 79—84. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23273822> (дата обращения: 19.02.2016).
12. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Модели избрания главы местного самоуправления в современной России: теория и реальные муниципальные практики // Власть. 2016. № 1. С. 57—63. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25463525> (дата обращения: 24.03.2016).

*Для цитирования:* Казаков М.А., Балужева И.В. Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики // РЕГИОНОЛОГИЯ REGIONOLOGY. 2017. № 1(98). С. 6—22.

*Заявленный вклад авторов:*

КАЗАКОВ Михаил Анатольевич — научное руководство, проведение критического анализа материалов и формирование выводов.

БАЛУЖЕВА Ирина Владимировна — подготовка проекта текста статьи, поиск аналитических материалов в отечественных и зарубежных источниках.

*Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.*

**M. A. KAZAKOV, I. V. BALUEVA. ANALYSIS  
OF PRACTICES OF LOCAL GOVERNMENT  
IN THE FRAMEWORK OF MODERN REGIONAL POLICY**

*Key words:* region, actors, coalition of growth, elections of the head of a city and of the city manager, urban policy, urban political regime, stability of a region, strategy and practices of interaction

*Abstract.* The paper discusses practices of local government in one of the regions of the Russian Federation, the Nizhny Novgorod Region, associated with the transition from holding direct general elections of municipal heads to their election from deputies corps, from the “strong mayor” model to the “city manager” one. The conclusion is drawn that the urban policy on local societies is a tool for the implementation of the vital interests of the population and, with proper leadership, helps to mitigate the imbalances in social and economic development of cities, focuses citizens on the needs of their arrangement.

*Synopsis. Introduction:* urban policy is a fundamental aspect of the modern political process and analysis of the mechanisms advancing the power interests both of the regional authorities in relation to the cities, and the cities’ administrations when solving problems of arrangement of their territories. The issue of a balanced reform of the local government system is high on the agenda of its transformation. The analysis of practices associated with the selection and implementation of its new model recognized by the local community is an important scientific task within regional policy.

**Materials and Methods:** contemporary studies in the field of political science and sociology, discovered facts and new trends in reflection on the study of the local government issues were the materials used. The paper used the “general logical” (analysis, synthesis, induction, deduction), the general scientific (systemic, sociological, activity) methods of cognition as well as the methods of empirical (observation, survey, expert opinion) and specific (case-study) research.

**Results:** the achieved results reflect the authors’ view on the main issues associated with the crisis phenomena in local government and its relations with the public authorities of the region and the residents; solutions to the identified problems are proposed. Defined are the principles of cooperation between the authorities of the city and the society, as well as the preconditions and practical steps correlated to the development needs.

**Discussion and Conclusions:** the study of the electoral process and of the specific practices of adoption of the “city manager” model in the context of implementation of the city development projects demonstrates the commitment of local communities to a broad coalition of growth to meet these challenges, while the focus of political and administrative elites and financial business circles on the private (corporate) interests undermines the growth potential and makes the conflict of interests destructive. The analysis of practices of local government shows that the urban policy on local societies is a tool for

implementation of vital interests of the population; with capable leadership, it helps to mitigate the imbalances in social and economic development of cities and focus citizens on the need to develop them.

REFERENCES

1. Logan J., Molotch H. Urban fortunes: The political economy of place. *Urban Affairs Quarterly*. 1990; 25:524—531. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=8806267> (accessed 13.02.2016).
2. Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946—1988. *Urban Affairs Quarterly*. 1991; 26:457—465. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=8805796> (accessed 13.02.2016).
3. Dakhin A.V. Sistema gosudarstvennoj vlasti v Rossii: fenomenologicheskij tranzit [State Power System in Russia: Phenomenological Transit]. *Polis. Politicheskije issledovanija* = Polis. Political Studies. 2006; 3:29—40. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=9269440> (accessed 14.02.2016). (In Russ.)
4. Chirikova A.E. Regional’nye jelity Rossii [Regional elites of Russia]. Moscow: Aspekt-press Publ.; 2010. 272 p. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=20243286> (accessed 14.02.2016). (In Russ.)
5. Kazakov M.A. Regional’nye jelity v politicheskom processe Rossii [Regional elites in the Russia’s political process]. N. Novgorod: NGTU; 2004. 332 p. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19655972> (accessed 15.02.2016). (In Russ.)
6. Turovskiy R.F. Centr i regiony: problemy politicheskikh otnoshenij [The Center and the regions: political relations issues]. Moscow: NIU VShJe Publ.; 2006. 400 p. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19661000> (accessed 15.02.2016). (In Russ.)
7. Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Ledyayeva O.M. Municipal’naja reforma i raspredelenie vlasti v rukovodstve malogo rossijskogo goroda [Municipal reform and the distribution of power in administration of a small Russian town]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Serija: Gumanitarnye nauki* = Tambov University Review. Series Humanities. 2015; 4:7—16. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23368880> (accessed 17.02.2016). (In Russ.)
8. Fadeeva A.P. Politicheskij process na urovne goroda: formirovanie koalicii rosta v sovremennoj Rossii [The political process at the city level: formation of the coalition of growth in modern Russia]. Diss. Cand. Sci. (Pol.). N. Novgorod; 2013. 22 p. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=22379271> (accessed 23.02.2016). (In Russ.)
9. Lyubetskij A.I., Voronina A.A. Problemy modernizacii samoupravlenija i parlamentarizma na mestnom urovne: opyt Krasnodarskogo kraja [The issues of self-government and parliamentarism modernization at the local level: case study of Krasnodar Krai]. *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitiya* = Theory and practice of social development. 2015; 10:127—130. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23817213> (accessed 21.03.2016). (In Russ.)
10. Serova N.A. Analiz transformacij vyborov glav municipal’nyh obrazovanij Murmanskoy oblasti [Analysis of the transformation of elections of heads of the



Murmansk region municipalities]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* = Public Administration Issues. 2015; 1:186—196. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23167151> (accessed 26.02.2016). (In Russ.)

11. Kolesnikov A.N., Topalov M.N., Shipilov A.I. *Obraz mestnoj vlasti malyh i srednih gorodov: jekspertnoe mnenie* [The image of the local authority in small and middle-sized cities: the expert opinion]. *Vlast'* = Vlast. 2015; 4:79—84. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23273822> (accessed 19.02.2016). (In Russ.)

12. Maikova E.Yu., Simonova E.V. *Modeli izbraniya glavy mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii: teoriya i real'nye municipal'nye praktiki* [Problem of the election of the head of local self-government in modern Russia: the theory and real municipal practice]. *Vlast'* = Vlast. 2016; 1:57—63. Available from: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25463525> (accessed 24.03.2016). (In Russ.)

KAZAKOV Mikhail Anatolievich, Doctor of Political Sciences, Professor at the Department of Applied Political Analysis and Modeling, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Nizhny Novgorod, Russian Federation) (*e-mail*: [kazakov\\_mihail@list.ru](mailto:kazakov_mihail@list.ru)). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7001-4059>

BALUEVA Irina Vladimirovna, Applicant at the Department of Applied Political Analysis and Modeling, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Nizhny Novgorod, Russian Federation) (*e-mail*: [irina\\_balu@mail.ru](mailto:irina_balu@mail.ru)). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0717-7007>

*For citation:* Kazakov M.A., Balueva I.V. Analysis of Practices of Local Government in the Framework of Modern Regional Policy. REGIONOLOGIYA = REGIONOLOGY. 2017; 1(98):6—22.

*Contribution of the authors:*

KAZAKOV Mikhail Anatolievich — academic advising, critical evaluation of materials, and drawing conclusions.

BALUEVA Irina Vladimirovna — preparation of the initial draft text of the article, search of analytical materials in Russian and foreign sources.

*All authors have read and approved the final manuscript.*

Поступила/Submitted 26.09.2016.