**Город как объект управления: основные концепции принятия политических решений в городах**

Вагин В.В.

**Современные города как объекты изучения политических наук**

Истоки современных подходов к управлению городами можно обнаружить в конце XIX в. Именно в те годы в США начали складываться первые «mashines» (механизмы) развития конкретных городов. Среди наиболее известных истории американских городов механизмов развития следует указать на деятельность «Босса» Твида (Tweed) в Нью-Йорке, имя которого отождествляется с невиданным размахом коррупции и использованием общественных фондов. Среди положительных примеров, особого упоминания заслуживает деятельность «Босса» Джима Пендергаста (J. Pendergast) в Канзас-Сити. Этот человек сумел подняться при поддержке беднейших слоев и возглавить местное правительство. Налоги от азартных игр, занятий проституцией ему удалось «направить на городские нужды». «Mashines», ставшие известными в американской истории, не носят характер ни социальной организации, ни политической идеологии. Объединяя голоса демократически настроенных избирателей, они служили, своего рода, «зонтиком» для деятельности самых разных сил. Зачастую они становились прикрытием для тех, кто решал таким образом исключительно свои корыстные интересы. Власть «политической машины» была основана исключительно на способности мобилизовать голоса избирателей для того, чтобы получить доступ к распределению городских ресурсов. Положительными сторонами деятельности таких институтов власти следует назвать факты привлечения значительных средств на организацию работ для незанятого населения, институционализацию городской бюрократии. Необходимость в последних главным образом возникала во время кризисов и эпидемий для наведения должного порядка в городах.

В начале XX в. повсеместно в США началось движение за реформу городского управления, известное как «прогрессивизм». Его поддерживали представители среднего класса. В результате развертывания этого движения повсеместно создавались коалиции местных правительств, известные как хорошие правительства.

В результате реформ была изменена структура аппарата муниципальных правительств. Кроме того, для победы на выборах теперь требовалась поддержка большинства голосов по всему городу, а не в отдельных округах. Кроме изменений механизма функционирования городского правительства существенные изменения произошли и в руководстве городскими администрациями. Правилом эффективного функционирования города стала независимость глав исполнительной власти городов — мэров.

Именно в эти годы произошла профессионализация городского управления. Карьера в различных городских агентствах, специализирующихся на конкретных видах обслуживания городского хозяйства, стала независимой от политического лидерства. Наряду с избранными руководителями городского совета появилась должность городского управляющего (city manager). Этот человек выбирался на основе опыта и знаний или назначался путем соответствующего отбора. Многие политологи считали городского менеджера — профессионального администратора, специалиста в сфере общего управления городским процессом идеалом должностного лица такого рода. Они не должны избираться всем населением — "нет демократов и республиканцев на пути наведения чистоты на улицах".

С тех пор разделение выбранных и назначенных должностных лиц является источником повышения эффективности деятельности местного правительства.

Рассмотрение города с позиций сообщества, характерное для конца ХЕХ в., базируется на основании приоритета индустриализма и коммерции, как основы процветания. В городах того времени сложилась политическая гегемония слоя элиты, связанного с доминирующей экономикой, абсолютно всевластной в городах. Путем законодательных ограничений к управлению городами допускалась только часть городского населения, ограниченная материальными или иными цензами. Физическая и социальная компонента города была жестко детерминирована неразвитыми транспортными коммуникациями. Город ужимался до расстояний, обусловленных конными или пешеходными переходами. Однако в те годы уже начал складываться иной политический порядок в городах, основанный на формирующихся общественных организациях и ассоциациях. Например, добровольных пожарных дружинах. Голоса избирателей, собираемые путем максимального поощрения развития такого рода политической машины, уже не были подконтрольны купечеству и промышленникам.

В США в 1886 г. появился первый политологический журнал (Political science Quarterly). Ученые этого круга были тесно связаны с идеологией политической элиты. Наибольший вклад в обоснование данной идеологии внес Д. Брюс (D. Bruce) в своей классической работе «Американское содружество» (American commonwealth), опубликованной в 1888 г. В анализе Брюсом американского города прослеживалась идея о гомогенности политических интересов сообщества, отрицались особые политические интересы рабочих.

В начале XX в. в США формируется новое направление в обществознании, занимающееся изучением городов. Это направление представляет город, как административное существо. Главной функцией городского правительства является удовлетворение всеобщих интересов, а не только интересов элиты. Политологи этого направления создают самостоятельную Американскую Ассоциацию Политической Науки (APSA) в 1903 г., журнал (American political science review) в 1906 г. В те же годы была сформулирована «муниципальная программа» и создана муниципальная национальная лига, ориентированная на реформы в городах. Ф. Гудноу (F. Goodnow) был одним из ведущих теоретиков названного движения. Конфликты и противоречия в городах, по его мнению, возникали тогда, когда одна из групп влияния в городе создавала большие затруднения другим, а в целом же городское сосуществование и общие интересы обусловили тесное единение различных групп населения вокруг общих проблем. Обществоведы настаивали на том, что городская администрация должна быть нейтральна для обеспечения общих интересов горожан. Исполнительная власть должна следовать лишь правилам идеальной бюрократии. Одним из позитивных результатов такого взаимодействия следует назвать появление методик, разработанных профессионалами городского управления в целях контроля над городским бюджетом; системы мониторинга для осуществления финансовых прогнозов и анализа тенденций изменений в налоговой базе.

Несколько иначе строилось управление городами в дореволюционной России. Это хорошо видно на примере типичного уездного города Прикамья — Сарапула, отличавшегося высокими темпами роста в послереформенные годы. Население города в конце XIX в. составляло немногим более 30 тыс. человек. С 1870 г. после введения в России нового «городового положения» была образована городская Дума. Кроме того, были созданы канцелярия Управы, ревизионная комиссия. В состав Думы включили 29 гласных — самых известных и уважаемых людей города. Среди них были купцы, священники, врач. Лишь представители этих и немногих других сословий могли быть избраны для решения общегородских вопросов.

Заседания Думы проводились по мере надобности. Во главе Думы и Управы стоял Городской Голова. Как правило, на эту должность выбирали самого уважаемого и богатого человека, «энергичного, хорошего хозяина своего дела». Обычно это были купцы I гильдии, имевшие собственный капитал не меньше 10 000 рублей. В состав I гильдии входили также промышленники, доктора, аптекари и некоторые группы ремесленников.

При всей несхожести двух моделей их сближает и нечто общее. Особенно ярко это видно в сравнении деятельности американских «Боссов» городских "mashines» и деятельности руководителей городских Дум, сумевших наладить аналогичные механизмы роста российских городов. Характерным примером такого рода является деятельность Павла Андреевича Башенина, сарапульского Городского Головы с 1906 — по 1910 гг. Этому талантливому предпринимателю удалось добиться объединения городской элиты вокруг нескольких важнейших для города проблем. За годы его правления в городе появилось электричество, построена современная электростанция с американскими моторами, выставлены столбы с фонарями на главных улицах. Вместо старого водопровода проложены чугунные трубы, поставлены водоразборные будки и пожарные гидранты. Тогда же была построена и открыта женская гимназия, лучшая в Вятской губернии. Большой вклад внес П. А. Башенин и в строительство железной дороги, необходимой для развития Сарапула. Для этого он неоднократно ездил в Санкт-Петербург с ходатайствами к царю. По его заказу в городе построены отличающиеся изысканным архитектурным вкусом дома.

Благодаря реализованным проектам город занял доминирующее положение в своем регионе, став центром рынка зерна, меха, кожи, обуви. По количеству производимой обуви город занимал второе место среди городов российской империи.

К концу 1870-х гг. земские организации существовали в 35 губерниях европейской части России. Финансирование земской деятельности вплоть до начала века осуществлялось за счет обложения недвижимости. На земские средства строились и содержались начальные школы и гимназии, училища и больницы, оплачивался труд персонала. Однако уездные и губернские управы не имели права формировать учебные программы, проводить собственную политику в здравоохранении. Земствам запрещались официальные межгубернские контакты, у них не было координирующего центра. Организации местного самоуправления имели право лишь ходатайствовать перед высшими инстанциями вплоть до царя, но в пределах очень узкого перечня тем местного значения. Лишь в середине 1950-х гг. политический образ города, как «административного существа», сложившийся еще в начале века, стал уступать место образу города «соревнующихся рынков». Обществоведы послевоенного поколения перестали смотреть на конфликт, как на патологию, более того, именно в конфликте различных групп они начали усматривать основу развития городов. К числу наиболее известных текстов авторов данного направления следует отнести работы: Е. Бенфилда (Е. Banfield) «Политическое влияние»; Р. Дала (R. Dahl) «Кто правит?». В этих работах последовательно доказывается тезис, что современным городом никто не в состоянии управлять единолично и что управление городом — это соревнование различных групп. Это и есть, в их понимании, политический рынок. Политическая арена муниципального уровня — это проявление конкретных политических интересов. Таким образом, период городского возрождения, становления деловой и развлекательной частей города вызвал к жизни новое поколение, как собственно городских руководителей, так и ученых, занятых изучением данного процесса. Одной из попыток объяснения сложности и противоречивости городов, характерных для бурных 1960-х гг., стали работы неомарксистов (М. Кастельс), предложивших рассматривать городское правительство не только как арену для выражения политических взглядов, но и как механизм социального контроля.

Другой попыткой отказа от бихевиоризма начала века в политике было привнесение в анализ ценностных оснований. Прежде всего, это взгляды авторов, солидаризировавшихся с негритянским движением в городах. В их подходе к городу прослеживалось стремление обосновать положение города, как внутренней колонии капиталистических государств. Черные гетто, по мнению этих ученых, поставляли работников неквалифицированного, малооплачиваемого труда, становились местом потребления дешевых товаров низкого качества.

**Городские правительства как предмет социологического анализа**

Еще в начале 1960-х гг. идея о том, что местное правительство станет предметом изучения социальных наук, мало кому могла показаться продуктивной. Дисциплина существовала как подотрасль «государственного управления» (public administration). Однако с середины 1960-х гг. ситуация начала меняться. Начали выходить многочисленные работы, объясняющие, как работают местные правительства, что такое «группы давления» и «политический конфликт» между центральным и городским правительством.

Можно назвать четыре основные причины, объясняющие повышение роли городских правительств (С. Pickvance, E. Preteceible. 1991). В государствах с активной социальной политикой правительств (страны Скандинавии, Великобритания, Германия), городские правительства стали агентами, реализующими эту политику на местах, активными получателями субсидий на реконструкцию. Вторая причина в том, что городские выборные институты стали местом представительства ничем не ограничиваемых интересов населения. Включение в городскую власть представителей разных социальных, городских движений позволило повысить эффективность всего процесса управления городом, учесть многие из потребностей горожан, не находивших отражение ранее. Третья причина, в повышенном внимании к «городскому экономическому возрождению», как реакции на кризис в экономике. Четвертая причина также связана с экономической экспансией местных органов власти, которая шла «нога в ногу» с увеличением расходов на социальные нужды и оказалась в особенно пагубном состоянии, когда началось повсеместное сокращение социальных расходов. Общественные работы, различные социальные программы стали обвиняться в раскручивании инфляции и недостатке средств для инвестирования.

В современной западной литературе существует несколько основных концепций и объяснений процессов городского управления.

Первая концепция получила название плюралистической (плюралистской) модели. Ее связывают с именами Р. Даля и У. Полсби (U. N. Polsby. 1980) и др. Эта форма имеет много черт, сближающих ее с нормами либеральной демократии. Сущность подхода заключается в том, что главными действующими лицами процессов принятия политических решений являются группы. Они же являются держателями политической власти. Группы соревнуются между собой для того, чтобы продвинуть или защитить собственные интересы. Правительство не принимает участие в состязании групп, но освящает победу одной их них. Не существует барьеров для деятельности групп, любая из них имеет право осуществлять собственное дело так, как считает возможным. Процесс принятия решений в данном случае является весьма фрагментарным. Группа, обладающая властью в одной области, не обладает ею в другой. По некоторым данным в различных городах Великобритании насчитывалось от 4 000 (Бирмингем) до 685 (Лейчестер) групп давления. Однако простое наличие групп, добивающихся принятия решения от городских властей, еще ничего не означает, ибо не так уж много данных свидетельствует о том, что в результате их деятельности происходит принятие действительно важнейших решений в рамках городского политического процесса.

Можно выделить несколько условных типов групп, оказывающих влияние на власть. В числе их производители; сообщества, созданные ради конкретной причины, и добровольцы. Среди слабых мест указанной исследовательской модели называется, прежде всего, игнорирование ограниченности доступа к системам власти различных групп, группы не равны и по степени влияния на систему, чиновники отрицают значимость некоторых групп. Р. Даль построил свою работу на оригинальной исследовательской методике, изучая процесс принятия решений и идентифицируя стороны, имеющие противоположные интересы. Он подверг критике методику элитистов, основанную на интервьюировании наиболее авторитетных людей города. Даль обнаружил плюралистическую демократию в Нью-Хейвене и описал важность роли избираемого мэра для приведения этих противоречий в разрешаемую форму. Неоплюрализм — вырос из недр плюралистской теории в конце 1960-х — начале 1970-х гг., когда стало окончательно ясно, что политический процесс далек от справедливой игры сил. Группы были неравны не только по размерам численности, ресурсам, но и по результативности их деятельности. Часть групп выигрывала в соревновании с другими на порядок чаще. Кроме того, некоторые из них оказывались более глубоко вовлечены в процесс принятия решений в силу большей информированности, наличия богатых ресурсов, глубокой проработки требований. Кроме того, и роль государства оказалась не такой уж и нейтральной. Более того, часто само правительство поощряло деятельность отдельных групп, солидарную с деятельностью местных администраций.

Таким образом, некоторые группы являются изначально более полновластными и их шансы выше, чем у других. Так, ассоциации бизнесменов и профессионалов явно раньше добьются решения собственных вопросов, чем благотворительные организации. В рамках неоплюралистской традиции больше внимания уделялось вопросам взаимоотношений различных групп с государством, а также внутренней вовлеченности представителей групп в процесс отстаивания интересов местных властей на уровне центрального правительства. Неоплюрализм оказал серьезное воздействие на изучение природы групп, особенностей их вовлечения в политический процесс, способов их влияния на принятие решений.

Элитизм — теория, основополагающим тезисом которой является то, что индивидуалы осуществляют в городах всю полноту власти. Элитная структура власти была открыта Флойдом Хантером (F. Hunter. 1953) на примере Атланты и спустя тридцать лет подтверждена Кларенсом Стоуном (С. Stone). Публикация Ф. Хантера «Структура власти коммуны» продолжила тему, поднятую Линдами о реальных лидерах коммуны. Используя методику интервью «лицом к лицу» со стратегически наиболее «важными» людьми Атланты, ученый смог определить порядка сорока таких персон. Большинство из них были бизнесменами и не имели официальных постов в местном правительстве. Опираясь на проделанный анализ, Хантер пишет, что демократия действует не так, как она должна, и показывает ограниченность влияния выборных лиц на общественно важные решения.

Хантер указывает на особую роль в организации местного сообщества, светских газет, правительственных агентств в интересах сохранения и преумножения стоимости недвижимости. Каждого новичка посвящают в сообщество через сеть контактов в магазинах, школе, церкви. Каждое из сообществ имеет свои уникальные черты. Члены сообществ зависят друг от друга в защите собственных интересов. Общение в таком сообществе наиболее эффективно через членство в общественных организациях и местную прессу.

В работах элитистов подчеркивалась роль влияния наиболее полновластных людей в городе. Одной из характеристик элиты является то, что она претендует на выражение неких общих интересов. Известны примеры Бостона, в котором группа элиты, известная под названием «Vault», обеспечивала принятие всех важнейших решений. Хьюстон (штат Техас), известный, как город свободного предпринимательства, демонстрирует пример полновластия другой группы элиты. В результате деятельности «Suite F8 crowd» Хьюстону удалось превратить свою гавань, с помощью федеральных средств, в порт.

Зачастую городом может управлять группа элиты, даже не проживающая в нем, как это видно на примере Детройта. «Дженерал моторе» определяет будущее автомобильной промышленности и самого этого города. Поле политики самого Детройта, таким образом, отдано во власть множественным группировкам, но их решения носят не принципиальное для города значение. Неоэлитизм модифицировал элитистскую теорию в направлении большего внимания к различиям между отдельными группами элиты. Деятельность элиты — это не действие одной стабильной группы. Это скорее взаимодействие различных небольших групп элиты. Имеется много общего в «неоплюралистских» и «неоэлитистских» теориях принятия политических решений: в понимании соревновательности групп, их влиянии на государство. Эти подходы объединяет также внимание к вопросам гражданской позиции и организационной вовлеченности граждан в политический процесс. Отличия двух подходов связаны с разницей в понимании природы принятия политических решений и основой соревновательности между группами. Последователи элитистской школы более циничны в суждениях о роли демократических традиций и методов.

Увеличивающаяся значимость элит особенно отчетливо видна на примере "коалиций городского роста" (urban growth coalitions). Эти коалиции создаются на основе объединения частных интересов и вовлекают городские власти в общий процесс получения преимуществ определенной территории. Объединения такого рода, как правило, имеют достаточную самостоятельность от городских властей, одновременно оставаясь тесно связанными с ней. Одним из ярких примеров являются корпорации городского развития, объединившие муниципальные и частные инвестиции, созданные в целях реконструкции ряда британских городов. Городские власти передали в пользование корпораций большие земельные участки и значительную часть строений. Сегодня с помощью привлеченных средств, корпорациям удалось осуществить большой объем работ. Особенно ярко это можно увидеть на примерах реконструкции Доклэнда (Лондон) и центральной части Манчестера (R. Imre, H. Thomas. 1995).

Корпоратизм предполагает неразрывную связь между государственными организациями и монопольными элитными группами. Это почти автоматически исключает любые другие политические интересы. Ключевое воздействие на процесс управления городом оказывают лишь организационно вовлеченные в него индивиды. Более того, в отличие от плюрализма и элитизма, именно конкуренция организаций определяет сущность процесса принятия решений городским правительством.

Неотъемлемой частью данного процесса является возрастание значимости объединения или вовлеченности профессионалов, связанных как с частными интересами, так и с государством. По мнению П. Данлеви (P. Dunleavey.1981), следует говорить об идеологическом корпоратизме, в котором объединение происходит на основании включенности индивидов в процесс принятия политических решений. Это в свою очередь является результатом общих ценностей, норм, идей и знаний. Подобная черта существенно отличает данную концепцию от элитистских и плюралистских теорий.

Следует учитывать и еще одну особенность городского политического процесса, заключающуюся в том, что городское правительство обладает собственными автономными целями, независимыми от сообществ и интересов бизнеса. Так, городское правительство является само по себе крупным работодателем. Кроме того, оно заинтересовано в том, чтобы, удовлетворяя различные интересы горожан, в том числе и за счет частных фирм, усиливать свои политические позиции. Подводя итог вышесказанному, необходимо сказать, что в различных городах могут существовать различные формы принятия политических решений. Наиболее адекватной объяснительной моделью для большинства американских городов является «неоэлитистская» форма осуществления власти. В этом смысле весьма характерным является уже называвшийся нами механизм «города, как машины роста». Однако в большинстве городов «господствуют» не владельцы недвижимостью, как об этом пишут Логан и Молоч, а финансисты и банкиры. В ряде случаев можно проследить смену доминирующих городских элит, что зависит от характера превалирующего экономического процесса. На смену владельцам ранчо и ферм приходят владельцы недвижимостью, которых меняют, в свою очередь, финансисты. В некоторых городах Солнечного побережья (Sunbelt) США или местах интенсивного пригородного строительства доминировать могут строительные компании.

**Местное самоуправление: сущность и различия основных форм**

Местное самоуправление — это деятельность по управлению делами местного сообщества. Как правило, оно охватывает и представительные, и исполнительные органы власти. В мировой практике известны три основные модели местного самоуправления: англосаксонская (английская), континентальная (французская), советская.

Первая, англосаксонская получила распространение в Англии, США, Канаде, Австралии и т. д. В этих странах представительные органы действуют автономно, в пределах предоставленных им полномочий, прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Для этой модели характерно и то, что на местах нет уполномоченных центрального правительства. Кроме представительных органов избираются должностные лица (мэры). Значительными полномочиями наделяются комиссии местных представительных органов, играющие весомую роль в подготовке и принятии отдельных решений.

Контроль за деятельностью местного самоуправления осуществляется косвенным путем через министерство внутренних дел (имеющее иные, чем в России, функции) и суды.

Органы «местного управления» носят локальный территориальный характер, но являются звеньями системы государственного управления, частью государственного механизма.

В большинстве стран мира распространение получила континентальная модель, в которой сочетаются прямое государственное управление на местах и местное самоуправление. Указанная модель напоминает пирамиду, при которой существует определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. В ряде территориальных округов могут вообще отсутствовать представительные органы власти, как, например, это имеет место в округах и кантонах Франции.

Несмотря на некоторые различия, можно констатировать наличие многих сходных принципов, свойственных современному демократическому государству. Основой их деятельности являются представительные органы власти, формирующиеся населением в результате свободных и состязательных выборов.

Во многих развитых странах имеет место смешанная модель местного самоуправления, в которой представлены элементы обоих типов (Австрия, Германия, Япония) (см. тТаблипу 6).

Советская модель местного самоуправления характеризуется подчиненностью партийному руководству, соподчиненностью разных уровней советов, коллегиальностью принимаемых исполнительной властью решений. Сохранилась в Китае, КНДР, на Кубе. В настоящее время в России происходит становление принципиально новой системы местного самоуправления и отказ от господствовавшей советской модели.

При всей специфике положения местных органов власти в разных странах, в их деятельности есть некоторые общие положения:

регламентация деятельности юридических лиц и компаний на местах;

осуществление исполнительных функций власти (полицейская и пожарная охрана);

контроль за деятельностью коммунальных служб по водо-, газо- и электроснабжению, функционированием систем канализации и утилизацией бытовых и промышленных отходов; обеспечение общественных нужд;

регулирование деятельности в сфере образования, здравоохранения, ораны окружающей среды; Таблица 6. Характеристика основных типов местного самоуправления в развитых странах мира

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страны Показатели | Британи я | США, Канада | Франция, Италия | Швеция, Дания | Япония |
| Контроль за законностью | суды | суды и власти штатов | региональн ая власть и суды | государств о и суды | государств о и суды |
| Исторически сложившийся контроль над местным правительством | низкий | низкий | высокий | высокий | высокий |
| Местные функции (1949 -1989 гг.) | сокращают ся | разнообраз ятся | усиливают ся | усиливают ся | усиливают ся |
| Расходы местных властей в общих расходах государства | 12% | 11,9% | 9—15% | 28 — 30% | 18% |
| Расходы на социальные нужды в расходах государства | 44% | 35% | 49 — 50% | 57 — 60% | 29% |
| Местная исполнительная власть | совет | смешанная | мэр или президент | смешанная | мэр или губернатор к Советам |
| Представительная система | мажоритар ная | мажоритар ная | пропорцио нальное представит ельство | пропорцио нальное представит ельство | мажоритар ная |
| Партийная система | сильная 2-х партийная | 2-х партийная | сильная многопарт ийная | сильная многопарт ийная | сильная многопарт ийная |
| Участие в выборах | низкое | низкое | высокое | высокое | высокое |

Источник: A. Norton. 1994. International Handbook of local and regional Goverment Aldesshot: Edevard Elgar.

содержание библиотек, музеев, парков, концертных залов, бассейнов и т.п.; природоохранная деятельность.

15 октября 1985 г. Совет Европы принял «Европейскую Хартию о местном самоуправлении». На основании этого документа производится оценка усилий стран, участвующих и претендующих на членство в Совете Европы, по развитию местного самоуправления. Статья 3 «Хартии» гласит: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». В документе, кроме того, очерчиваются общие принципы формирования концепции местного самоуправления, регламентируется административный контроль источников финансирования органов местного самоуправления.

В августе 1995 г. вступил в силу подписанный Президентом РФ закон «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». В законе определены сферы компетенции местных органов власти, закреплен принцип невмешательства любых органов власти в деятельность органов местного самоуправления, предусмотрена выборность глав и представительных органов и т. д. Однако после вступления в силу закона выявился ряд проблем, связанных с использованием его положений. Так, нуждался в регламентации процесс перехода от системы назначения глав местного самоуправления к выборности, требовалась детальная проработка системы делегирования полномочий центральной власти, властям субъектов Федерации и местным органам власти.

Российские города, получившие максимум самостоятельности в середине 90-х годов, постепенно утрачивают свои позиции. Каждый год города теряют все больше средств из своих бюджетов. Три года назад 18% налогов на прибыль, собираемых в Екатеринбурге, оставалось в городе, в 1999 году

— около 5%. В то время как 60% всех налогов Свердловской области собирается в областном центре. После принятия закона о федеральном бюджете на 1999 год местные бюджеты повсеместно похудели почти на одну треть. Изменение налогового законодательства, появление в доходных частях городских бюджетов новых, "проблемных", с точки зрения сбора налогов (налог с продаж и вмененный совокупный налог), ведет к дальнейшему подрыву финансовых основ местного самоуправления.

**Политический механизм городского управления**

Одним из ключевых вопросов деятельности местных органов власти является регулирование процессов получения налогов и расходования средств. Бюджетный процесс в силу его особой важности для всего сообщества осуществляется на основании политических решений, ибо это предлагает постоянное разрешение конфликтов и примирение различных сторон.

На процесс принятия решений наибольшее влияние оказывают организованные группы индивидов, элита, партии, общественные движения, «машины» или «сети роста» и так далее. Принятие решений городским правительством перестает быть политическим процессом, когда его задача сводится к рутинному освоению выделенных средств. Однако и в этом правиле могут быть исключения.

В больших городах политические запросы выражаются, как правило, институционализированными субъектами. В маленьких городах этого может и не быть. Процесс принятия решений включает в себя:

1. Формулирование потребностей. Потребность изменения (или сохранения) сложившегося типа, распределения городских ресурсов, порядок регулирования экономических и социальных процессов — суть данного этапа.

2. Официальное рассмотрение требований. Обычно вынесение нового предложения сопряжено с конфликтом между оппонирующими сторонами. Конфликт возникает из-за несогласия в целях, средствах достижения целей, при определении приоритетов. Чаще других конфликты возникают в данном случае: при ограниченных бюджетных возможностях муниципалитетов; столкновении различных идеологических принципов; неприятии конкретных личностей в руководстве муниципалитетов.

3. Принятие или отклонение решения или принятие поправки.

4. Реализация принятого решения.

На макроуровне анализа городская политика предстает как определяемый экономическими факторами политический процесс. Результатом благоприятного экономического развития территорий может быть отсутствие конфликтов в политическом процессе. Одновременно с этим, и удовлетворительное состояние городской среды способствует снижению политической напряженности.

Кроме того городская политика — это регулирование отношений, возникающих внутри сообщества, связанных с поведением и отношениями отдельных граждан, внутри и вне различных объединений. Цель этого этапа анализа — в выяснении взаимосвязей между реакцией различных категорий жителей на различные нововведения и их последующим поведением на выборах. Американские города отличает ряд особенностей: концентрация огромных экономических и людских ресурсов на относительно небольшой территории; неоднородность распределения имеющихся ресурсов в пределах городского ареала; ограничения на использование ресурсов, связанные с характером распределения власти на различных уровнях управления.Особое значение для американских городов имеет продолжающаяся миграция среднего класса в пригороды. Кроме того, большая часть новейшего производственного потенциала (до 90%) также дислоцируется в пригородах. Центры городов стали местами концентрации национальных и расовых меньшинств.

Налицо возрастание экономического потенциала пригородов при одновременном упадке ресурсной базы центральной части города.

Муниципалитеты фактически имеют единственный источник поступлений за счет налогов на недвижимость. В результате сказываются существенные диспропорции в развитии разных районов в пределах одной городской агломерации. В агломерациях отсутствует единый механизм управления, в результате нарастает напряженность в отдельных их частях. Некоторые авторы видят в качестве выхода из ситуации создание специальных округов, дающих особый статус по налогообложению для отдельных территорий, но в этом случае объединение территорий чревато размыванием ответственности администраций каждого из округов в отдельности. Кроме того, создание функциональных округов, одним из видов которых является специальный округ, осложняет контроль населения за деятельностью политических властей.

Обостряется борьба между пригородами и городами за перераспределение финансовой помощи, выделяемой федеральным правительством. Этот фактор становится особенно значимым, если принять во внимание тот факт, что число избирателей в пригородах увеличивается быстрее, чем в городах.

Муниципалитеты принимают разнообразные политические решения в целях изменения сложившейся ситуации с их налогооблагаемой базой: изменяют ставку налога на недвижимость;

повышают оценочную стоимость имущества; отменяют льготы по налогам; стимулируют частные инвестиции в недвижимость и т. д.

Основным индикатором развития политической системы является показатель политической активности избирателей вообще и на местных выборах в особой степени. В них участвуют не более 30% населения. Это значительно ниже, чем выборы на уровне штатов и Федерации (см. таблицу 7).

Таблица 7. Участие американцев в политическом процессе

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | Регулярное голосование в предыдущих выборах | 72% |
| 2 | Регулярное участие в местных выборах | 47% |
| 3 | Активное вовлечение в дела сообщества | 32% |
| 4 | Работа с другими сообществами для решения проблем | 30% |
| 5 | Участие в предвыборной агитации | 28% |
| 6 | Активная работа с кандидатами от партий на выборах | 26% |
| 7 | Контакты с официальными лицами местной администрации для решения проблем сообщества | 20% |
| 8 | Участие хотя бы в одном политическом митинге за последние 3 года | 19% |
| 9 | Контакты с национальным или региональным правительством для решения проблем сообщества | 18% |
| 10 | Организация групп или объединений для решения местных проблем | 14% |
| 11 | Денежные пожертвования в избирательный фонд кандидата | 13% |
| 12 | Членство в политическом клубе или организации | 8% |

Источник: R. Dahl. 1991. Modern political analyses. Engelewood. N. J: Prentice Hall.

Существуют, кроме того, иные индикаторы участия в политическом процессе. Несмотря на то, что приведенные данные в настоящее время несколько изменились, они тем не менее дают исчерпывающую характеристику участия населения в политическом процессе.

4 группы социально-политических факторов оказывают влияние на склонность электората к принятию участия в выборах: политическая структура (форма правления, порядок выборов); социальная структура; стабильность сообщества; территориальное положение города.

Доказано, что высокие уровни образования, мобильности населения понижают уровень избирательной активности. По степени участия в политическом процессе встречаются следующие основные группы жителей:

33% — полностью апатичные избиратели;

60% — наблюдатели;

5% — активные избиратели;

1-2% — "гладиаторы" — активные участники политического процесса.

Большинство политиков приходят в политику из местного бизнеса, стремясь личным участием способствовать проведению в жизнь проектов, отражающих их интересы.

Политической формой профессионального правительства является форма «Совет — менеджер».

Члены совета избираются от всего города в целом, а не от отдельных общин. «Городской менеджер» избирается из среды профессионалов, административные служащие избираются также из профессионалов городского управления. На принципах профессионального управления действуют школьные, полицейские, профессиональные округа.

Городские власти, как структура, отсутствуют в американской конституции, поэтому их деятельность регулируется законами штатов. Власти штата утверждают городской устав, имеют права на наложение ограничений на деятельность муниципалитетов, предоставляют субсидии (до 31% расходов крупных городов удовлетворяется за счет бюджета штатов), осуществляют административный контроль за деятельностью, проводят специальные проверки и расследования, через губернатора воздействуют на бюджет, определяют границы города.

В целом в американской политической жизни продолжает доминировать настороженное отношение властей штатов к муниципальным властям, вызванное опасениями в излишней автономизации городов.

Вот уже на протяжении нескольких десятилетий в США предпринимаются попытки проведения «метрополитенской» реформы, при которой можно было бы объединить усилия карликовых самоуправляющихся поселений в рамках городской агломерации (SMSA — Standart Metropolitan Statistical Area) для концентрации и более эффективного управления имеющимися ресурсами.

Однако препятствием на пути объединения являются позиции богатых пригородов, оплотов республиканцев, не заинтересованных в утрате своего привилегированного положения. Чем богаче и сильнее пригороды, тем менее охотно они идут на проведение реформы.

Существуют разнообразные методики определения групп влияния в городах. В зависимости от позиций (плюралистской, элитистской, корпоратистской), занимаемой авторами, определяются центральные фигуры или группы политического влияния в городах. Однако среди универсальных процедур, позволяющих определить хозяев в городе, следует назвать:

выявление лиц, занимающих ключевые должности в администрации;

сбор информации и мнений о людях, пользующихся наибольшим влиянием;

обсуждение принятых решений с теми, кто с самого начала отстаивал их. Процесс принятия политических решений в городах — это всегда результат некоторого компромисса и он отражает: предпочтение электората, учитывает обязательства перед избирателями, конфликт интересов различных групп жителей города адекватен сложившемуся типу отношений между федеральными властями, властями штатов и муниципальными властями.

**Основные понятия**

Местное самоуправление — право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Мэр — избираемый глава исполнительной власти (муниципалитета) в городах.

Городской управляющий (city manager) — назначаемый профессионал, в функции которого входит организация работы муниципальных служб по обеспечению деятельности городского хозяйства.

**Список литературы**

1. Никифорова Н. В. Политический механизм городского управления (на материалах США). Научно-аналитический обзор. Москва: ИНИОН. 1994.

2. Черник И. Д., Чекалкин В. И. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор. Москва: Юридическая литература. 1994.

3. Шлемин П. И., Фадеев. В. И. Местное самоуправление: российский вариант. Научно-аналитические обзоры. Москва: ИНИОН. 1993.

4. Виноградов В.А. (Ред). Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности. Сборник обзоров. Москва: ИНИОН. 1993.

5. Голофаст В. Б., Протасенко Т. 3., Божков О. Б. Элита Петербурга глазами населения /Мир России. Социология. Этнология. Культура. Том. IV. 1995(2). С. 90-105.

6. Дука А. В. Трансформация местных элит. Институционализация общественных движений: от протеста к участию / Мир России. Социология. Этнология. Культура. Том. IV. 1995 (2). С. 106-117.

7. Banfield E. The Unheavenly City Revisited. Boston: Little Brown. 1974.

8. Gray C. Goverment beyong the centre: Subnational Politics in Britain. London: Macmillan. 1994.

9. Dahl R. Who governs? New-Heiven; London: Yale University press. 1961.

10. Dahl R. Modern political analyses. Engelewood. N. J: Prentice Hall. 1991.

11. Dunleavy P. Urban Political Analisys. London: Macmillan. 1980.

12. Hunter F. Comunity Power Structure. Chapel Hill:University of North Carolina. 1953.

13. Logan J., Molotch H. Urban fortunes: The political economy of place.\_Berkeley, CA: University of California Press. 1987.

14. Norton A. International Handbook of local and regional Goverment Aldesshot: Edevard Elgar. 1994.

15. Pickvance E. State restructuring local Power a comparative Perspective». London: Pinter. 1991.

16. Polsby N. Community Power and Political Theory. New Haven, CT: Yale University Press. 1980.