

УДК 352.075

DOI: 10.17506/18179568_2022_19_4_104

МОДЕЛЬ «СИТИ-МЕНЕДЖЕР»: ОГРАНИЧЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ



Елена Викторовна Фролова,

Финансовый университет при Правительстве РФ,
Москва, Россия,
efrolova06@mail.ru



Ольга Владимировна Рогач,

Финансовый университет при Правительстве РФ,
Москва, Россия,
rogach16@mail.ru



Валентина Юрьевна Шалашникова,

Российский государственный социальный университет,
Москва, Россия,
ShalashnikovaVJu@rgsu.net

Статья поступила в редакцию 08.07.2022, принята к публикации 02.11.2022

© Фролова Е.В., Рогач О.В., Шалашникова В.Ю., 2022



Для цитирования: Фролова Е.В., Рогач О.В., Шалашникова В.Ю. Модель «сити-менеджер»: ограничения и принципы реализации в современных российских условиях // Дискурс-Пи. 2022. Т. 19. № 4. С. 104–121. https://doi.org/10.17506/18179568_2022_19_4_104

Аннотация

В статье анализируется специфика реализации модели «сити-менеджер» как формы организации муниципального управления, обеспечивающей привлечение высококомпетентных профессионалов для достижения целей социально-экономического развития российских территорий. Основным методом исследования – опрос руководителей муниципальных образований (n=582). Результаты анкетирования иллюстрируют наличие серьезных ограничений для внедрения модели «сити-менеджер» в современных российских условиях. В частности, отмечается наличие конфликтных рисков, высказываются опасения по поводу усиления влияния региональных властей, роста коррупции и снижения легитимности местного самоуправления. Влияние региональных властей на исход конкурсных процедур выбора кандидата на должность сити-менеджера также отнесено к числу наиболее значимых ограничений модели. По мнению респондентов, руководить городом должен мэр, получивший поддержку населения в ходе выборов. Усиление влияния региональных властей на итоги конкурсного назначения сити-менеджера обесценивает преимущества модели, которые подразумевают приоритетность профессиональных компетенций соискателей над идеями фаворитизма и личной преданности. В статье предложены принципы реализации модели «сити-менеджер», позволяющие снизить ее ключевые ограничения. К числу таких принципов можно отнести следующие: иерархия, долгосрочные гарантии, мониторинг и контроль, социальный престиж, безличность, экспертность, кооптация. Также авторами даны рекомендации по регламентированию процедур контроля деятельности сити-менеджера, закреплению таких его видов, как оперативный, стратегический и внешний. Последний вид контроля включает в себя оценку со стороны местного населения и представителей научного сообщества, что обеспечивает повышение уровня доверия и легитимности модели «сити-менеджер».

Ключевые слова:

сити-менеджер, профессионализация муниципального управления, местное самоуправление, легитимность, доверие.

“CITY MANAGER” MODEL: LIMITATIONS AND IMPLEMENTATION PRINCIPLES IN MODERN RUSSIAN REALITIES

Elena V. Frolova,

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia,
efrolova06@mail.ru

Olga V. Rogach,

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia,
rogach16@mail.ru

Valentina Yu. Shalashnikova,

Russian State Social University,
Moscow, Russia,
ShalashnikovaVJu@rgsu.net

Article received on July 8, 2022, accepted on November 2, 2022

For citation: Frolova, E.V., Rogach, O.V., Shalashnikova, V.Yu. (2022). “City Manager” Model: Limitations and Implementation Principles in Modern Russian Realities. *Discourse-P*, 19(4), 104–121. (In Russ.). https://doi.org/10.17506/18179568_2022_19_4_104

Abstract

The article analyzes the implementation specifics of the “city manager” model as a form of municipal government organization that ensures the involvement of highly competent professionals to achieve the goals of the socio-economic development of Russian territories. The main research method is a survey of heads of municipalities (n=582). The results of the survey illustrate the existence of serious limitations to the implementation of the “city manager” model in modern Russian realities. In particular, the presence of conflict risks is noted as well as concerns about the strengthening of the influence of regional authorities, the growth of corruption and the decrease in the legitimacy of local self-government. The influence of regional authorities on the outcome of competitive procedures for selecting a candidate for the position of city manager is also classified as one of the most significant limitations of the model. According to the respondents, the mayor who received the support of the population during the elections should lead the city. The increased influence of regional authorities on the results of the competitive appointment of a city manager devalues the advantages of the model, which imply the priority of the professional competencies of applicants over the ideas of favoritism and personal

loyalty. The article proposes the principles of the implementation of the “city manager” model, allowing it to reduce its key limitations. These principles include the following: hierarchy, long-term guarantees, monitoring and control, social prestige, impersonality, expertise, and co-optation. The authors also offer recommendations on regulating the procedures for monitoring the activities of a city manager, fixing its types such as operational, strategic, and external. The latter type of control includes assessment by the local population and representatives of the scientific community, which ensures an increase in the level of trust and legitimacy of the city manager model.

Keywords:

city manager, professionalization of municipal government, local self-government, legitimacy, trust.

Введение

Преимущества и риски реализации модели «сити-менеджер» в последние годы становятся одной из наиболее распространенных тем дискуссий по вопросам повышения качества управления муниципальными образованиями РФ (Ковалев, Пруель, 2021). Несмотря на то, что в нормативно-правовой базе отсутствует однозначное толкование понятия «сити-менеджер», как правило, в научной литературе и средствах массовой информации данная модель подразумевает реализацию таких принципов, как конкурсный отбор кандидатов на основе критериев оценки их компетенций и опыта, а также назначение претендента на должность главы местной администрации по контракту. Таким образом, модель «сити-менеджер» предполагает частичный отказ от выборных процедур (например, в рамках одной из моделей организации местного самоуправления проводятся прямые выборы главы муниципального образования, который становится председателем городской думы, и назначается сити-менеджер). Назначение сити-менеджера, который концентрирует в своих руках большинство финансовых и административных рычагов управления, с одной стороны, обеспечивает приоритет и релевантную оценку личных и профессиональных качеств сити-менеджера (Роздольская и др., 2018), с другой – порождает риски утраты легитимности и доверия населения к местному самоуправлению (Майкова, Симонова, 2019). Г.Ш. Вартамян отмечает, что практики замещения должности главы муниципалитета на основе конкурсного отбора создают для региональных властей потенциальную возможность сформировать в муниципальных образованиях наиболее «удобную» им власть (Вартамян, 2018).

В российской практике зачастую используется один из вариантов данной модели, которую называют «назначаемый мэр». В данной модели должность главы муниципального образования и главы администрации занимает один и тот же человек, избираемый представительным органом по результатам отбора конкурсной комиссией (Казанцев, Румянцева, 2020). Однако, на наш взгляд, модель «сити-менеджер» подразумевает более широкую трактовку, используемую в том числе в зарубежных исследованиях, которая фокусируется

в первую очередь на такой ключевой характеристике сити-менеджера, как избрание по конкурсу в противовес выборам (Фролова и др., 2021a, 2021b).

Институциональный подход к исследованию модели «сити-менеджер» очерчивает административно-правовые границы процессов ее внедрения и реализации, а также определяет вектор трансформации практик привлечения профессиональных управляющих. Институциональные нормы могут как ограничивать успешность реализации модели в муниципальной практике, так и выступать драйверами инноваций. Согласно концепции институциональных изменений, несоответствие между уровнем развития социального института и изменившимися условиями внешней среды вызывает потребность в кардинальном пересмотре устаревших практик управления, поиске новых механизмов решения проблем муниципальных образований. Кризисные явления, связанные с дефицитом местных бюджетов, ограниченностью ресурсов, детерминируют модернизацию управленческой деятельности муниципалитетов, приоритетность экономической эффективности и рационального хозяйствования, внедрение бизнес-моделей в практику территориального управления (Timeus et al., 2020; Liao & Ma, 2019). При этом отсутствие адекватной реакции института местного самоуправления на рост уровня сложности и многоаспектности задач, стоящих сегодня перед органами власти, может рассматриваться как фактор, способствующий кризису всей системы управления.

В числе современных социально-экономических и политических тенденций российские ученые выделяют ряд факторов, которые можно рассматривать в качестве новых вызовов, детерминирующих необходимость модернизации практик муниципального управления. В частности, речь идет о расширении финансово-экономического функционала в деятельности муниципалитетов: повышение ресурсной обеспеченности, применение антикризисных мер, в том числе методов партисипаторного бюджетирования (Шаповалова, 2020), развитие налогового потенциала территории. Кроме того, к новым вызовам внешней среды можно отнести такие тенденции, как усложнение муниципальной отчетности, трансформация потребностей и запросов местных жителей к власти, закрепление их в роли не просто потребителя, но покупателя общественных услуг, переход от оценки управленческих процессов к оценке эффективности полученных результатов (Забнева, 2019). При этом, как отмечается в научных исследованиях, в условиях кризиса особую актуальность приобретает проблема профессионализации муниципальных кадров, их рыночного мышления, недостаточный уровень проработанности финансовых механизмов развития территории (Багаева, Оздоева, 2020).

Отметим, что в современном научном дискурсе вопрос о приоритетности факторов инициации институциональных изменений остается дискуссионным. В частности, представляет интерес проблематика формирования общественного запроса на внедрение модели «сити-менеджер»: «сверху», что обусловлено внешними факторами, или «снизу», как ответ на потребность и запросы местного сообщества (Мухаметов, 2021).

В данном контексте при исследовании факторов успешного внедрения модели «сити-менеджер» целесообразно обратиться к положениям теории институциональных ограничений политических реформ. В частности, Ж. Ролан выделяет два типа ограничений: *ex ante*, связанные с условиями осуществи-

мости реформ, блокировкой принятия решений, и *ex post*, обусловленные негативными последствиями реформ, что инициирует риски их отмены, обращение «вспять» (Ролан, 2012).

При внедрении модели «сити-менеджер» ограничения *ex ante* связаны с низким уровнем готовности местных политических элит к ее реализации, отсутствием консенсуса по вопросам разграничения полномочий между главой города и главой местной администрации. Ограничения *ex post* могут быть связаны с низкой эффективностью деятельности сити-менеджера, конфликтностью его взаимодействий с мэром города и/или местной элитой. Такие негативные последствия могут рассматриваться в качестве формирования общего неблагоприятного фона восприятия модели «сити-менеджер», возврата к традиционным практикам муниципального управления.

Нивелирование данных ограничений видится в консолидации интересов ключевых субъектов местного самоуправления, понимании ими преимуществ и возможных предпочтений вследствие внедрения модели «сити-менеджер». Проводя аналогии с концептуальными положениями «распределительной» теории институциональных изменений Г. Либекса (Libecap, 2004), можно обратиться к идеям о «переговорных формах определения диапазона привилегий», «компенсационным механизмам» распределения полномочий между субъектами управления. В частности, «компенсация потерь» главы муниципального образования, который лишается части своих полномочий, может включать в себя четкое разделение власти и ответственности, закрепление за ним более высокого иерархического статуса по отношению к сити-менеджеру. Необходимо учитывать, что инициированные сверху институциональные изменения могут вызвать сопротивление на более низких уровнях власти и управления. Согласование интересов, определение четких структурно-функциональных связей, иерархических статусов ключевых субъектов местного самоуправления может рассматриваться как фактор успешного внедрения модели «сити-менеджер», гарант эффективности данных реформ вне зависимости от политической ситуации на местах.

Таким образом, проблема исследования заключается в противоречии между внешними вызовами, диктующими необходимость профессионализации муниципального управления и объективными ограничениями реализации данной модели в современных российских условиях.

Основным методом исследования выступил проведенный в 2019 г. опрос руководителей муниципальных образований (n=582). Географический охват – 76 субъектов РФ, обеспечивающих представительство 8 федеральных округов. Рассылка анкет осуществлялась по электронной почте и включала в себя вопросы, касающиеся специфики внедрения модели «сити-менеджер», оценки проблем и ограничений ее реализации. Инструментарий исследования не включал вопросы демографического блока ввиду специфики целевой аудитории опроса, где признаком репрезентации респондентов являлся профессиональный статус/должность руководителя местных органов власти.

Среди руководителей муниципальных образований большинство респондентов представляют сельские поселения (n=212) и муниципальные районы (n=198). Городские поселения и городские округа представлены меньшим числом респондентов (121 и 51 соответственно). Несмотря на то, что доля

сельских поселений в общем числе муниципальных образований несколько выше, чем представительство в выборке, данное смещение не оказывает существенного влияния на полученные результаты. Причиной отказа от участия в опросе руководители сельских поселений зачастую называли недостаточный уровень осведомленности о специфике реализации модели «сити-менеджер» ввиду ее применения в большинстве своем в крупных городах. Сити-менеджер выступает руководителем местной администрации. При этом данный статус предполагает конкурсный отбор и заключение контракта на исполнение профессиональных обязанностей.

Цель исследования – анализ ключевых ограничений внедрения модели «сити-менеджер» в современных российских условиях, разработка принципов ее реализации.

Гипотеза – ключевыми ограничениями реализации модели «сити-менеджер» являются следующие: расширение границ конфликтных взаимодействий, дисфункции организации конкурсных процедур с усилением влияния региональных властей, рост коррупционных рисков, снижение доверия к назначаемому профессиональному управляющему.

Результаты исследования

В ходе исследования большинство респондентов высказались о целесообразности внедрения модели «сити-менеджер» в практику муниципального управления (табл. 1).

Таблица 1 – Как Вы считаете, является ли назначение на должность главы местной администрации по контракту (сити-менеджер) эффективной практикой управления? (составлено авторами по результатам соцопроса)

Table 1 – In your opinion, is the appointment to the position of the head of local administration under a contract (city manager) an effective management practice? (compiled by the authors based on the results of a sociological survey)

Варианты ответа	Муниципальный район, %	Городской округ, %	Городское поселение, %	Сельское поселение, %	Среднее значение по выборке, %
Да	67,0	35,3	35,3	30,0	41,9
Нет	28,0	41,2	23,2	21,0	28,4
Затрудняюсь ответить	5,0	23,5	41,0	49,0	29,6

В наибольшей степени свою заинтересованность в привлечении профессиональных управляющих показали руководители муниципальных районов (67%, что выше средних значений на 25,1 п. п.). Подобная закономерность связана с усложнением организации управленческой деятельности в районах, объединяющих территориальные поселения с дифференцированным потенциалом развития и различным объемом инфраструктурных проблем.

Также в ходе исследования были определены недостатки привлечения сити-менеджера в современной практике муниципального управления (табл. 2).

Таблица 2 – Какие Вы видите недостатки назначения по контракту сити-менеджера на должность главы местной администрации? (составлено авторами по результатам соцопроса)

Table 2 – What do you see as disadvantages of appointing a city manager to the position of the head of local administration under a contract? (compiled by the authors based on the results of a sociological survey)

Варианты ответа	Муниципальный район, %	Городской округ, %	Городское поселение, %	Сельское поселение, %	Среднее значение по выборке, %
Наличие коррупционных рисков в процессе взаимодействия главы муниципального образования и главы местной администрации	20,0	13,0	11,0	35,0	19,8
Лоббирование политических интересов региональных властей, их влияние на главу местной администрации по контракту, назначаемого путем конкурсной процедуры	22,0	27,0	23,0	46,0	29,5
Конфликтность во взаимодействии представительного и исполнительно-распорядительного органов власти	55,0	60,0	66,0	9,5	47,6
Другое	3,0	0,0	0,0	9,5	1,1

Таким образом, в рейтинге опасений руководителей муниципалитетов первое место занимает такая дисфункция модели «сити-менеджер», как конфликтность во взаимодействии представительного и исполнительно-распорядительного органов власти (47,6%). Наибольшую значимость проблема имеет для руководителей городов: городских поселений (66,0%) и городских округов (60,0%).

Также, по мнению почти каждого третьего опрошенного (29,5%), присутствуют такие риски, как «лоббирование политических интересов региональных властей, их влияние на главу местной администрации по контракту, назначаемого путем конкурсной процедуры». В наибольшей степени озабочены возможностью приоритета региональных интересов руководители сельских поселений, данный вариант ответа выбрал почти каждый второй опрошенный (46%), что выше средних значений на 16,5 п. п. Можно предположить, что руководители сельских поселений опасаются, что их интересы не будут учтены при принятии решений на более высоком, региональном, уровне. Такие тенденции могут иметь долгосрочные негативные последствия. В частности, учеными отмечается, что решения, принимаемые «в центре», в большей степени носят универсальный, рамочный характер, что не позволяет учитывать специфику местного развития. В то время как управленческие решения, принимаемые в местных сообществах, в наибольшей степени соответствуют интересам и потребностям жителей. Так, «принцип фискальной эквивалентности, обеспечивающий продуктивную реализацию общественных ресурсов (налоговых поступлений), предполагает увязку интересов тех, кто использует эти ресурсы, и тех, кто принимает соответствующие решения» (Гаджиев, 2004).

Каждый пятый опрошенный руководитель органов местного самоуправления (19,8%) в качестве недостатка использования модели «сити-менеджера» отмечает «наличие коррупционных рисков в процессе взаимодействия главы муниципального образования и главы местной администрации».

Для уточнения полученных результатов респондентам был задан дополнительный вопрос с просьбой выделить проблемы реализации модели «сити-менеджер». В числе ключевых проблем были названы следующие:

- «руководить местной администрацией должен всенародно избранный глава муниципального образования» (21,3%);
- «низкий уровень доверия населения к сити-менеджеру» (19,5%);
- «данная модель не является достаточно демократичной, учитывая высокий уровень влияния региональных элит при выборе кандидата на должность главы местной администрации» (18,8%).

Более чем каждый десятый в качестве проблемы определил «отсутствие четкой системы критериев отбора кандидата на должность главы администрации» (12,5%). Отметим, что дисфункции кадрового отбора характерны не только для практики назначения сити-менеджера. Недостаточная эффективность рекрутирования кадров в органы местного самоуправления снижает качество работы современных муниципалитетов, «деформирует роль социальных лифтов в органах власти, инициирует процессы профессионально-карьерной девиации» (Боярова, Алехин, 2019).

Как показали результаты исследования, конфликтные риски относятся к числу наиболее значимых недостатков модели «сити-менеджер». Острота данной проблемы подтверждается другими исследованиями. В частности, опрос ученых и руководителей муниципальных образований Приволжского федерального округа показал, что зона конфликтов имеет четкий фокус смещения в сторону принципов организации местного самоуправления, где особую остроту приобретают вопросы определения управленческого веса, ролевых моделей и практик взаимодействий представительных и исполнительных органов власти.

По мнению ученых, данные конфликтные риски присутствуют в муниципальной повестке дня, начиная с 1990-х гг., не утрачивая своей актуальности и сегодня. Предпосылки конфликтов связаны с такими факторами, как завышенная роль органов исполнительной власти, низкая ресурсность советов, ослабление их роли в осуществлении представительной и контрольной деятельности, отсутствие налаженных практик и культуры во взаимоотношениях ключевых фигур местного самоуправления (Дорожкин и др., 2015).

Коррупционные риски относятся к числу недостатков модели «сити-менеджер» в современных российских условиях. Аналогичные выводы характерны для работ других российских ученых, по мнению которых в последние годы наблюдается рост коррупционных правонарушений, нарастание тенденции институционализации коррупции в органах местного самоуправления (Сорокин, 2015). При этом в ряде работ отмечается, что внедрение модели «сити-менеджер» стало одним из негативных факторов, повлекших за собой практики сговора между руководителями исполнительной власти региона и органов местного самоуправления. Назначение контрактного управляющего, как полагает О.М. Рой (2016), связано со «стремлением отдельных региональных руководителей создавать для себя возможность оказывать влияние на политику областных (республиканских) центров, получать доступ к каналам использования доходов городов для перераспределения средств в рамках консолидированных региональных бюджетов» (с. 168). В этом контексте представляется необходимой разработка системы мониторинга и профилактики должностных правонарушений в органах местного самоуправления, организации контроля деятельности лиц, ответственных за принятие управленческих решений в зонах коррупционного риска (Дахов, 2014).

Ключевые проблемы реализации модели «сити-менеджер», по мнению опрошенных руководителей муниципалитетов, кроются в отсутствии легитимности назначаемого мэра, низком уровне доверия к нему. Полученные эмпирические результаты подтверждаются выводами ученых. В частности, Р.В. Петухов (2019) отмечает, что назначение сити-менеджера исключает прямое участие жителей в процедуре его выбора, в данном процессе отсутствуют практики предварительного обсуждения кандидатур с местным сообществом. Дистанция между муниципальной властью и населением снижает уровень доверия к органам местного самоуправления. Анализируя вопрос доверия в контексте реализации модели «сити-менеджер», следует обратить внимание на факторы формирования доверительных взаимодействий между органами власти и населением. Выделяются, в частности, два ключевых: субъективная оценка коррупции в органах власти (этический фактор) и уровень эффективности их деятельности. Воздействие данных факторов на формирование доверия характеризуется разной направленностью: высокий уровень коррупции снижает доверие, в то время как рост эффективности деятельности органов власти его, напротив, повышает (Малкина и др., 2020). В этом контексте можно предположить, что привлечение профессиональных управляющих в местные органы власти повысит общую результативность деятельности муниципалитетов в решении хозяйственных проблем территории. Фокусировка действий властей на вопросах жизнеобеспечения граждан может формировать устойчивый фундамент развития доверия, становления партнерских отношений между ними.

Учитывая наличие существенных дисфункций реализации модели «сити-менеджер», представляется целесообразным установление ряда принципов ее внедрения, основа которых заложена в концептуальных положениях теории рациональной бюрократии. Рассмотрим данные принципы более подробно в контексте реализации модели «сити-менеджер».

1. *Иерархия.* Четко закрепленные иерархические позиции обеспечивают эффективность механизмов делегирования полномочий и ответственности, что особенно важно в условиях высокого уровня сложности и дифференциации направлений управленческой деятельности современных муниципалитетов. При реализации модели «сити-менеджер» учет принципа иерархии требует выстраивания четких границ и параметров взаимодействия главы муниципального образования, сити-менеджера, руководителей отделов в местной администрации. Такие границы обеспечат соблюдение контроля на всех уровнях муниципального управления, а также сохранение принципа единоначалия при решении оперативных задач. Кроме того, необходимым представляется закрепление зон ответственности и круга полномочий сити-менеджера и главы города, исключение дублирования функций и пересечения полей их влияния в процессе принятия управленческих решений. В частности, как показывает практика и анализ научных источников, к конфликтным рискам относится поле взаимодействий с региональной властью, характеризующееся борьбой за статус и влияние (Фролова и др., 2021а).

2. *Долгосрочные гарантии занятости.* Долгосрочный контракт при условии высокой эффективности деятельности сити-менеджера и достижения им запланированных результатов позволит решать не только оперативные задачи развития территории, но и реализовывать стратегические цели в долгосрочной перспективе. Данный принцип обусловлен также тем, что неуверенность руководителя в сохранении занимаемой должности трансформирует его систему ценностей, формирует «психологию временщика» (Портнягин, 2014), мало заботящегося об общественных целях. В противовес идеям о сменяемости власти на выборных позициях, сохранение долгосрочных гарантий деятельности сити-менеджера представляется более целесообразным с точки зрения преемственности территориальной политики, ориентации на долгосрочный результат.

3. *Мониторинг и контроль деятельности.* Принятие решений в процессе управления территориями сопряжено со множеством рисков, которые могут инициировать ухудшение качества жизни населения, провоцировать негативные социально-экономические последствия. В этом контексте представляется крайне важным обеспечение контроля деятельности сити-менеджера, формирование системы показателей работы, их мониторинг, регулярная отчетность перед советом депутатов. На наш взгляд, система контроля за деятельностью сити-менеджера может включать в себя оценку по следующим уровням:

- оперативный контроль и оценка деятельности сити-менеджера со стороны главы муниципального образования, где анализируется эффективность применяемых мер и решения текущих задач;
- стратегический контроль, который может быть осуществлен в форме заслушивания отчетов сити-менеджера перед представительным органом муниципального образования, подведения итогов его деятельности за определенный

период. В рамках данного типа контроля оценивается эффективность использования организационных, финансовых, кадровых ресурсов муниципального образования с точки зрения достижения поставленных целей. Наиболее продуктивным становится проведение замеров по количественным и качественным показателям социально-экономического развития территории;

– внешний контроль путем проведения социологических опросов жителей для оценки социально-экономических показателей деятельности сити-менеджера, достижения им целей устойчивого развития территории, повышения уровня и качества жизни населения. Дополнительным инструментом внешнего контроля может стать проведение экспертной оценки. В частности, представители научного сообщества могут быть привлечены для комплексного анализа специфики территориального развития, выявления проблем управленческой деятельности сити-менеджера, разработки рекомендаций по ее совершенствованию.

4. *Социальный престиж.* Опыт работы, профессиональные умения и навыки, высокий уровень сложности деятельности сити-менеджера, его ориентация на достижение стратегических целей развития территории, повышение уровня и качества жизни населения является основой для закрепления социального престижа его роли. Социальный престиж при этом связывается не только со значимостью профессионального статуса сити-менеджера в общественном сознании, но и с закреплением за данной должностью определенных привилегий. Поддержание социального престижа должности сити-менеджера является стратегически важным фактором, позволяющим оптимизировать процедуры найма, создавать конкурсную ситуацию в ходе отбора кандидатов.

5. *Безличность.* Необходимость реализации принципа безличности рациональной бюрократии связана как с этапом отбора кандидатов на должность сити-менеджера, его наймом, так и системой контроля и оценки деятельности. Профессиональный отбор в контексте реализации принципа безличности подразумевает доминирование четких критериев оценки претендентов на должность, строгое следование нормам и правилам конкурсных процедур. Данные практики исключают протекционизм, фаворитизм, сужают границы реализации личных предпочтений заинтересованных лиц в выборе кандидатов на должность сити-менеджера. Безличность, формализация конкурсных процедур может рассматриваться как позитивное ограничение влияния региональных властей на итоги конкурсной процедуры.

6. *Профессионализм/экспертность.* Модель «сити-менеджер» представляет собой один из наиболее действенных инструментов привлечения профессионалов, обладающих высоким уровнем экспертности, к практике муниципального управления. В этом контексте необходимым представляется установка четких оценочных критериев и соблюдение конкурсных процедур. Экспертность сити-менеджера должна быть высокой в таких сферах муниципального менеджмента, как право, финансы, инвестиции, закупки, управление муниципальной собственностью, муниципально-частное партнерство.

7. *Кооптация.* Принцип кооптации, подразумевающий процедуру назначения, а не избрания на должность сити-менеджера, позволяет реализовать идеи профессионализации муниципального управления, безличности в процедурах отбора.

Заключение

Результаты опроса руководителей муниципальных образований РФ иллюстрируют существенные риски внедрения модели «сити-менеджер» в современных условиях. В частности, респонденты указывают на расширение конфликтных границ взаимодействия сити-менеджера с ключевыми субъектами местного самоуправления. Влияние региональных властей на исход конкурсных процедур выбора кандидата на должность сити-менеджера также отнесено к числу наиболее значимых ограничений модели. Стоит отметить, что в данном контексте лоббизм, влияние третьих лиц нивелируют преимущества сити-менеджмента, где основной идеей является безличность выбора, безусловное доминирование профессиональных качеств кандидата над такими его характеристиками, как принадлежность к политической элите или личная преданность тем или иным субъектам влияния. С рисками лоббирования интересов региональных властей связаны также такие ограничения реализации модели «сити-менеджер», как рост коррупции, утрата легитимности и доверия к назначаемому управляющему городом.

В статье в целях снижения рисков внедрения модели «сити-менеджер» предложены принципы ее реализации, основа которых заложена в концептуальных положениях теории рациональной бюрократии. К числу таких принципов можно отнести следующие: иерархия, долгосрочные гарантии, мониторинг и контроль, социальный престиж, безличность, профессионализм/экспертность, кооптация. Регламентация мероприятий контроля и оценки деятельности сити-менеджера может рассматриваться как фактор снижения коррупционных рисков, повышения уровня доверия к проводимым реформам, вовлечения населения в практики муниципального управления. Представляется целесообразным внедрение следующих видов контроля: оперативный (с позиции главы муниципального образования для оценки эффективности решения текущих задач); стратегический (осуществляется в форме заслушивания отчетов сити-менеджера перед представительным органом муниципального образования); внешний (анализ общественного мнения, проведение социологических опросов жителей, организация экспертной оценки со стороны научного сообщества). Экспертная оценка дает широкие возможности не только в плане контроля деятельности сити-менеджера по количественным и качественным показателям оценки, но и для комплексного анализа, определения ресурсов и ограничений территориального развития, разработки управленческих рекомендаций. Что касается конфликтных рисков, то, на наш взгляд, построение четких взаимодействий главы муниципального образования (при сохранении выборности данной позиции) и сити-менеджера с учетом принципа иерархии и разделения полномочий обеспечит более высокий уровень эффективности модели «сити-менеджер».

Список литературы

1. Багаева, А. И., Оздоева, З. Х. (2020). Бюджетирование как высокоэффективный инструмент сбалансированного формирования устойчивости муниципальных финансов. *Вестник Академии знаний*, (2), 419–423.

<https://doi.org/10.24411/2304-6139-2020-10202>

2. Боярова, Е. А., Алехин, Э. В. (2019). Социальные лифты в органах местного самоуправления Пензенской области (по результатам исследования сотрудников администрации района в городском округе). *Общество: социология, психология, педагогика*, (7), 27–32.

3. Вартанян, Г. Ш. (2018). Поиск оптимальной модели замещения должности главы муниципального образования: к постановке проблемы. *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*, (6–2), 57–62.

4. Гаджиев, Г. Н. (2004). Развитие регионов в западных странах. *Региональная экономика: теория и практика*, (1), 69–71.

5. Дахов, И. Г. (2014). Борьба с коррупцией как инструмент инновационного развития экономики муниципальных образований. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление*, (2), 36–48.

6. Дорожкин, Ю. Н., Фролова, И. В., Газизова, Л. И., Евдокимов, Н. А. (2015). Муниципальная власть в регионах современной России: конфликтогенный потенциал развития. *Власть*, (10), 21–27.

7. Забнева, Э. И. (2019). Социально-философские основы компетентностной модели муниципального служащего. *Гуманитарный вектор*, 14(4), 47–54. <https://doi.org/10.21209/1996-7853-2019-14-4-47-54>

8. Казанцев, К. И., Румянцева, А. Е. (2020). От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России. *Исследования по вопросам государственного управления*, (5), 5–66.

9. Ковалев, В. В., Пруель, Н. А. (2021). Институт сити-менеджмента: причины низкой эффективности в муниципальном управлении Юга России. *Caucasian Science Bridge*, 4(3), 54–63. <https://doi.org/10.18522/2658-5820.2021.3.5>

10. Майкова, Э. Ю., Симонова, Е. В. (2019). Институт муниципальных выборов в современной России: проблемы и перспективы развития. *Власть*, 27(5), 19–27. <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i5.6713>

11. Малкина, М. Ю., Овчинников, В. Н., Холодили, К. А. (2020). Институциональные факторы политического доверия в современной России. *Журнал институциональных исследований*, 12(4), 77–93. <https://doi.org/10.17835/2076-6297.2020.12.4.077-093>

12. Мухаметов, Р. С. (2021). Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ). *Политическая наука*, (2), 207–228. <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>

13. Петухов, Р. В. (2019). О причинах восприятия местных органов власти как наиболее коррумпированных властных и общественных институтов современной России. *Власть*, 27(6), 77–86. <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i6.6832>

14. Портнягин, А. И. (2014). Функция контроля в административной деятельности органов государственного и муниципального управления: особенности и способы повышения эффективности. *Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право*, (3), 95–101.

15. Роздольская, И. В., Осадчая, С. М., Мозговая, Ю. А. (2018). Сити-менеджмент как новый институт системы муниципального управления в условиях институциональных изменений местного самоуправления.

В С.С. Чернов (Ред.), *Экономическая система современного общества: экономика и управление: Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции (26 февраля – 27 марта 2018 г., Новосибирск)* (с. 83–88). Новосибирск: ЦРНС.

16. Рой, О.М. (2016). Коррупция в органах местного самоуправления. В В.Н. Руденко (Ред.), *Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Сборник трудов по итогам II Всероссийской научной конференции (29 сентября – 1 октября 2015 г., Екатеринбург)* (с. 163–175). Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН.

17. Ролан, Ж. (2012). *Экономика переходного периода. Политика, рынки, фирмы*. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ.

18. Сорокин, Р.С. (2015). Коррупция в системе органов местного самоуправления. *Евразийский союз ученых*, (1–2), 147–149.

19. Фролова, Е.В., Рогач, О.В., Шалашникова, В.Ю. (2021a). Реализация модели «сити-менеджер» в России: ограничения и преимущества. *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, (6), 506–527. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2021.6.1887>

20. Фролова, Е.В., Рогач, О.В., Шалашникова, В.Ю. (2021b). Социологический анализ предпосылок реализации модели «сити-менеджер» в системе местного самоуправления. *Ars administrandi. Искусство управления*, 13(4), 592–610. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-592-610>

21. Шаповалова, Н.А. (2020). Муниципальные практики инициативного бюджетирования: характеристика и механизмы поддержки. *Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление*, (4), 24–38. <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2020-4-24-38>

22. Liao, Y.G., & Ma, L. (2019). Do professional associations make a difference? Linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation. *Public Management Review*, 21(12), 1824–1847. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577907>

23. Libecap, G. (2004). *Contracting for property rights*. New York: Cambridge University Press.

24. Timeus, K., Vinaixa, J., & Pardo-Bosch, F. (2020). Creating business models for smart cities: A practical framework. *Public Management Review*, 22(5), 726–745. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1718187>

References

1. Bagaeva, A.I., & Ozdoeva, Z. Kh. (2020). Byudzhetrovanie kak vysokoeffektivnyj instrument sbalansirovannogo formirovaniya ustojchivosti municipal'nyh finansov [Budgeting as a highly effective tool for the balanced formation of municipal finance sustainability]. *Vestnik Akademii znaniy*, (2), 419–423. <https://doi.org/10.24411/2304-6139-2020-10202>

2. Boyarova, E.A., & Alekhin, E.V. (2019). Social'nye lifty v organah mestnogo samoupravleniya Penzenskoj oblasti (po rezul'tatam issledovaniya sotrudnikov administracii rajona v gorodskom okruge) [Social elevators in local

governments of the Penza region (based on a study of administration officials in a city district)]. *Obshchestvo: sociologiya, psixologiya, pedagogika*, (7), 27–32.

3. Dakhov, I.G. (2014). Bor'ba s korrupciej kak instrument innovacionnogo razvitiya ekonomiki municipal'nyh obrazovaniy [The struggle against corruption as an instrument of innovative economic development of municipalities]. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie*, (2), 36–48.

4. Dorozhkin, Yu.N., Frolova, I.V., Gazizova, L.I., & Evdokimov, N.A. (2015). Municipal'naya vlast' v regionah sovremennoj Rossii: konfliktogennyj potencial razvitiya [Municipal power in the regions of modern Russia: conflict potential of development]. *Vlast'*, (10), 21–27.

5. Frolova, E.V., Rogach, O.V., & Shalashnikova, V.Yu. (2021a). Realizaciya modeli "siti-menedzher" v Rossii: ogranicheniya i preimushchestva [Implementation of the "city manager" model in Russia: Limitations and advantages]. *Monitoring obshhestvennogo mneniya: e'konomicheskie i social'nye peremeny*, (6), 506–527. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2021.6.1887>

6. Frolova, E.V., Rogach, O.V., & Shalashnikova, V.Yu. (2021b). Sociologicheskij analiz predposylok realizacii modeli "siti-menedzher" v sisteme mestnogo samoupravleniya [Sociological analysis of the prerequisites for the "city manager" model implementation in the local government system]. *Ars administrandi*, 13(4), 592–610. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-592-610>

7. Gadzhiev, G.N. (2004). Razvitie regionov v zapadnyh stranah [Regional development in Western countries]. *Regional'naya e'konomika: teoriya i praktika*, (1), 69–71.

8. Kazantsev, K.I., & Romyantseva, A.E. (2020). Ot izbraniya k naznacheniyu. Ocenka efekta smeny modeli upravleniya municipalitetami v Rossii [From election to appointment. Assessment of the effect of changing the municipal management model in Russia]. *Issledovaniya po voprosam gosudarstvennogo upravleniya*, (5), 5–66.

9. Kovalev, V.V., & Pruel, N.A. (2021). Institut siti-menedzhmenta: prichiny nizkoj effektivnosti v municipal'nom upravlenii Yuga Rossii [City management institute: reasons of low effectiveness in municipal management in the South of Russia]. *Caucasian Science Bridge*, 4(3), 54–63. <https://doi.org/10.18522/2658-5820.2021.3.5>

10. Liao, Y.G., & Ma, L. (2019). Do professional associations make a difference? Linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation. *Public Management Review*, 21(12), 1824–1847. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577907>

11. Libecap, G. (2004). *Contracting for property rights*. New York: Cambridge University Press.

12. Maikova, E.Yu., & Simonova, E.V. (2019). Institut munitsipal'nykh vyborov v sovremennoj Rossii: problemy i perspektivy razvitiya [The institute of municipal elections in modern Russia: problems and development prospects]. *Vlast'*, 27(5), 19–27. <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i5.6713>

13. Malkina, M.Yu., Ovchinnikov, V.N., & Kholodilin, K.A. (2020). Institucional'nye faktory politicheskogo doveriya v sovremennoj Rossii [Institutional factors influencing political trust in modern Russia]. *Zhurnal institucional'nykh issledovanij*, 12(4), 77–93. <https://doi.org/10.17835/2076-6297.2020.12.4.077-093>

14. Muhametov, R. S. (2021) Institucional'naya municipal'naya reforma v Rossii: aktory i ih strategii (na primere "maloj" reformy MSU) [Institutional municipal reform in Russia: Actors and their strategies (on the example of "small" local government reform reform)]. *Politicheskaya nauka*, (2), 207–228. <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>
15. Petukhov, R. V. (2019). O prichinah vospriyatiya mestnyh organov vlasti kak naibolee korrumpirovannyh vlastnyh i obshchestvennyh institutov sovremennoj Rossii [About the reasons of the perception of local authorities as the most bribable power and public institutions of contemporary Russia]. *Vlast'*, 27(6), 77–86. <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i6.6832>
16. Portnyagin, A. I. (2014). Funkciya kontrolya v administrativnoj deyatel'nosti organov gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya: osobennosti i sposoby povysheniya effektivnosti [The control function in the administrative practice of the state and municipal authorities: Features and methods of the improving the effectiveness]. *Vestnik RGGU. Seriya: E'konomika. Upravlenie. Pravo*, (3), 95–101.
17. Roland, G. (2012). *E'konomika perexodnogo perioda. Politika, rynki, firmy* [Transition and economics. Politics, markets, and firms]. Moscow: Izdatel'skij dom NIU VShE'.
18. Roy, O. M. (2016). Korrupciya v organah mestnogo samoupravleniya [Corruption in local governments]. In V. N. Rudenko (Ed.), *Aktual'nye problemy nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v oblasti protivodejstviya korrupcii: Sbornik trudov po itogam II Vserossijskoj nauchnoj konferencii (29 sentyabrya – 1 oktyabrya 2015 g., Ekaterinburg)* (pp. 163–175). Ekaterinburg: Institut filosofii i prava UrO RAN.
19. Rozdolskaya, I. V., Osadchaya, S. M., & Mozgovaya, Yu. A. (2018). Siti-menedzhment kak novyj institut sistemy municipal'nogo upravleniya v usloviyah institucional'nyh izmenenij mestnogo samoupravleniya [City management as a new institution of the municipal government system in the context of institutional changes in local government]. In S. S. Chernov (Ed.), *E'konomicheskaya sistema sovremennogo obshhestva: e'konomika i upravlenie: Sbornik materialov IV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (26 fevralya – 27 marta 2018 g., Novosibirsk)* (pp. 83–88). Novosibirsk: CRNS.
20. Shapovalova, N. A. (2020). Municipal'nye praktiki iniciativnogo byudzhetrovaniya: harakteristika i mekhanizmy podderzhki [Municipal practices of initiative budgeting: Characteristics and support mechanisms]. *Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S. Yu. Vitte. Seriya 1: E'konomika i upravlenie*, (4), 24–38. <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2020-4-24-38>
21. Sorokin, R. S. (2015). Korrupciya v sisteme organov mestnogo samoupravleniya [Corruption in the system of local governments]. *Evrazijskij soyuz uchenyx*, (1–2), 147–149.
22. Timeus, K., Vinaixa, J., & Pardo-Bosch, F. (2020). Creating business models for smart cities: A practical framework. *Public Management Review*, 22(5), 726–745. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1718187>
23. Vartanyan, G. Sh. (2018). Poisk optimal'noi modeli zameshcheniya dolzhnosti glavy munitsipal'nogo obrazovaniya: k postanovke problemy [Search for the optimal model for the replacement of the post of the head municipal formation: To the statement of the problem]. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyx i estestvennyx*

nauk, (6–2), 57–62.

24. Zabneva, E.I. (2019). Social'no-filosofskie osnovy kompetentnostnoj modeli municipal'nogo sluzhashchego [Social-philosophical bases of the competence model of the municipal employee]. *Gumanitarnyj vektor*, 14(4), 47–54. <https://doi.org/10.21209/1996-7853-2019-14-4-47-54>

Информация об авторах

Елена Викторовна Фролова, доктор социологических наук, профессор департамента социологии, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8958-4561>, e-mail: efrolova06@mail.ru

Ольга Владимировна Рогач, кандидат социологических наук, доцент департамента социологии, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3031-4575>, e-mail: rogach16@mail.ru

Валентина Юрьевна Шалашникова, старший преподаватель, факультет управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4326-9208>, e-mail: ShalashnikovaVJu@rgsu.net

Information about the authors

Elena Viktorovna Frolova, Doctor of Sociological Sciences, Professor, Department of Sociology, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8958-4561>, e-mail: efrolova06@mail.ru

Olga Vladimirovna Rogach, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of Sociology, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3031-4575>, e-mail: rogach16@mail.ru

Valentina Yurievna Shalashnikova, Senior Lecturer, Faculty of Management, Russian State Social University, Moscow, Russia, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4326-9208>, e-mail: ShalashnikovaVJu@rgsu.net