

Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 4. С. 592–610.

Ars Administrandi. 2021. Vol. 13, no. 4, pp. 592–610.

Научная статья

УДК 352.075

<https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-592-610>

## СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРЕДПОСЫЛОК РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ «СИТИ-МЕНЕДЖЕР» В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Елена Викторовна Фролова<sup>1</sup>✉, Ольга Владимировна Рогач<sup>2</sup>,  
Валентина Юрьевна Шалашникова<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup> Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

<sup>3</sup> Российский государственный социальный университет, Москва, Россия

<sup>1</sup> [efrolova06@mail.ru](mailto:efrolova06@mail.ru)✉, <https://orcid.org/0000-0002-8958-4561>

<sup>2</sup> [rogach16@mail.ru](mailto:rogach16@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3031-4575>

<sup>3</sup> [shalashnikovaVJu@rgsu.net](mailto:shalashnikovaVJu@rgsu.net), <https://orcid.org/0000-0002-4326-9208>

**Аннотация. Введение:** в статье рассматриваются проблемные вопросы реализации модели «сити-менеджер» в практике местного самоуправления. Целесообразность привлечения профессиональных управляющих для руководства местной администрацией относится к числу наиболее острых тем как в научном, так и в политическом дискурсе. **Цель:** анализ предпосылок реализации модели «сити-менеджер» в современных российских условиях, изучение финансовых, социально-экономических и кадровых условий деятельности органов местного самоуправления в контексте необходимости профессионализации муниципального управления. **Методы:** анкетный опрос руководителей органов местного самоуправления (с использованием сети Интернет). В итоговую выборку вошли 582 респондента, распределенные по следующим типам муниципальных образований: муниципальные районы – 198 респондентов; городские округа – 51; городские поселения – 121; сельские поселения – 212 респондентов. **Результаты:** продемонстрированы кризисное состояние ключевых отраслей муниципального хозяйства, недостаточность финансовой обеспеченности местных бюджетов. Выявлена слабость кадрового потенциала органов местного самоуправления. Запрос на дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих указывает на потребность в специалистах, обладающих не столько широким диапазоном общих знаний, сколько узкими профессиональными компетенциями. **Выводы:** складывающееся противоречие между наличием острых проблем территориального развития и недостаточностью кадрового потенциала органов местного самоуправления для их решения (нестабильность кадрового состава, дисфункции формирования кадрового резерва) актуализирует необходимость привлечения профессиональных управляющих (сити-менеджеров), обладающих достаточными финансовыми, правовыми, организационно-административными компетенциями для повышения эффективности муниципального управления.

**Ключевые слова:** сити-менеджер, местное самоуправление, городское хозяйство, профессионализация муниципального управления

**Благодарности:** авторский коллектив благодарит за помощь в организации опроса председателя Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В. С. Тимченко и руководителя аппарата Комитета О. Ю. Максимова.

Для цитирования: Фролова Е. В., Рогач О. В., Шалашникова В. Ю. Социологический анализ предпосылок реализации модели «сити-менеджер» в системе местного самоуправления // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 4. С. 592–610. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-592-610>.

Original article

## SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF THE PRECONDITIONS FOR THE “CITY MANAGER” MODEL IMPLEMENTATION IN THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

Elena V. Frolova<sup>1</sup>✉, Olga V. Rogach<sup>2</sup>, Valentine Yu. Shalashnikova<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup> Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

<sup>3</sup> Russian State Social University, Moscow, Russia

<sup>1</sup> [efrolova06@mail.ru](mailto:efrolova06@mail.ru)✉, <https://orcid.org/0000-0002-8958-4561>

<sup>2</sup> [rogach16@mail.ru](mailto:rogach16@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3031-4575>

<sup>3</sup> [shalashnikovaVYu@rgsu.net](mailto:shalashnikovaVYu@rgsu.net), <https://orcid.org/0000-0002-4326-9208>

**Abstract. Introduction:** the article discusses the problematic issues of the “city manager” model implementation in the practice of local government in Russia. The feasibility of holding professional managers to lead local administrations is one of the most pressing problems, both in scientific and political discourse. **Objectives:** to analyze the preconditions for the “city manager” model implementation in the local government system, to study financial, socio-economic and personnel aspects of local governments activities in the context of the need to improve the professionalism of municipal management. **Methods:** a questionnaire survey of the heads of local government bodies (using the Internet). The final sample includes 582 respondents, distributed over the following types of municipalities: municipal areas – 198; urban districts – 51; urban settlements – 121; rural settlements – 212 respondents. **Results:** the crisis state of the municipal economy key sectors, the lack of financial security of local budgets were demonstrated. The study also showed the weakness of the personnel potential of local government bodies. The request for additional professional training programs for municipal employees indicates the need for specialists having specific professional competencies rather than a wide-range general knowledge. **Conclusions:** the emerging contradiction between the presence of pressing challenges of territorial development and the inadequacy of the personnel potential of local government bodies to address those (instability of the staff, dysfunction of a personnel reserve formation) brings forward the need to attract professional managers (city managers) having the necessary financial, legal, organizational, and administrative competencies to improve the efficiency of municipal management.

**Keywords:** city manager, local government, municipal economy, improve the professionalism of municipal management

**Acknowledgements:** the authors express appreciation to the Chair of the Federation Council Committee on the Rules of Procedure and Parliamentary Governance V. S. Timchenko and the Chief of the Committee’s Staff J. Yu. Maksimova for their help in organizing the survey.

**For citation:** Frolova, E. V., Rogach, O. V. and Shalashnikova, V. Yu. (2021), “Sociological analysis of the preconditions for the “city manager” model implementation in the local government system”, *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 4, pp. 592–610, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-592-610>.

## ВВЕДЕНИЕ

Модель «сити-менеджер» в современных российских условиях рассматривается в качестве наиболее перспективного направления профессионализации муниципального управления. Эта модель предполагает привлечение профессионального управляющего на должность главы местной администрации. Ключевыми принципами реализации модели являются следующие: наличие четких критериев отбора кандидатов (образование, опыт работы, компетенции), конкурсные процедуры, заключение контракта. В научной литературе распространено мнение, что это способствует выстраиванию бесконфликтного взаимодействия органов местного самоуправления с региональными органами государственной власти (Мухаметов, 2021, с. 211), обеспечивает мобилизацию внутренних источников территориального развития, адекватную реакцию на кризисные экономические состояния (Майкова и Симонова, 2021, с. 6). Опрос представителей бизнеса свидетельствует о приоритетности модели «сити-менеджер» с точки зрения более высокой эффективности работы профессионального управленца, ориентированной на финансово-экономические результаты, в то время как деятельность избранного мэра ассоциируется с имитацией и «иллюзией» активности (Понамарев, 2021, с. 123). В других исследованиях высказываются опасения, связанные с рисками институциональных ограничений автономии местного самоуправления в ситуации отказа от избрания главы города на выборах в пользу сити-менеджера (Гилев и Шевцова, 2021). Критика модели «сити-менеджер» также связана с усилением давления на местное самоуправление со стороны региональных органов власти (Меркулова, 2017).

Цель статьи – анализ предпосылок реализации модели «сити-менеджер» в современных российских условиях, изучение финансовых, социально-экономических и кадровых условий деятельности органов местного самоуправления в контексте необходимости профессионализации муниципального управления.

Гипотеза исследования: недостаточность финансовой обеспеченности местных бюджетов, нестабильность правового поля, социально-экономические проблемы российских муниципальных образований предопределяют необходимость привлечения профессиональных управляющих, обладающих высоким уровнем компетенций в сфере территориального управления, инвестиционной политики, решения инфраструктурных проблем.

## МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Рассмотрим социально-экономические и социально-политические условия функционирования местного самоуправления как предпосылки внедрения модели «сити-менеджер». Ключевой проблемой современных муниципалитетов является финансовая недостаточность местных бюджетов, что связано с высокой долей межбюджетных трансфертов в их составе, дисфункциями налогового законодательства, недостаточной корреляцией

между доходами муниципалитетов и возложенными на них полномочиями (Шугрина, 2018). Существующие проблемы усугубляются необходимостью модернизации муниципальной инфраструктуры из-за высокого уровня изношенности транспортных, инженерных коммуникаций (Мысляева и Науменко, 2020). Как в российской, так и в зарубежной научной литературе подчеркивается, что эффективность муниципального управления поддерживается необходимым уровнем финансовой самостоятельности (Шугрина, 2018; Gerigk et al., 2019). Соответственно, важное значение приобретают сотрудничество органов местного самоуправления с бизнесом, привлечение в территории инвестиций (Каюков и др., 2019). Факторы риска, усложняющие муниципальное управление в современных условиях, детерминируют потребность в профессионализации процессов администрирования на местном уровне (Spreen et al., 2020). В контексте данной точки зрения ученые акцентируют внимание на необходимости формирования новых подходов к муниципальному лидерству, актуализации технологий обучения (Gal-Arieli et al., 2020).

Анализ научных источников вскрывает функциональную слабость муниципального управления и недостаточный уровень его эффективности в глазах населения (Бахлов и Бахлова, 2019; Фролова и др., 2020). Указанное обстоятельство может рассматриваться как предикт необходимости профессионализации управления на местах. Разработка механизмов повышения эффективности муниципального управления и профессионализации его кадров требует опоры на широкую эмпирическую базу, иллюстрирующую как потребности населения, так и органов муниципальной власти. В рамках данного исследования авторы опираются на материалы опроса глав муниципальных образований как непосредственных участников управленческих процессов.

Обширная база эмпирических данных позволила получить оригинальный материал для анализа, учитывающий территориальную неоднородность нашей страны. Для обеспечения репрезентативности данных исследования авторы обратились к многоступенчатой выборке, соблюдая представительство всех федеральных округов Российской Федерации.

Исследование проведено в 2018 году. Авторы опирались на комплекс аналитических методов и процедур, в том числе анализ документов и научных источников, сравнительный анализ, систематизацию и обобщение данных. В качестве ведущего метода был выбран анкетный опрос (с использованием сети Интернет), что позволило обеспечить массовый охват респондентов, размещенных в разных географических локациях. Для обеспечения высокого качества исследовательских материалов анкета направлялась руководителям органов местного самоуправления.

Итоговая выборка составила 582 респондента, распределенных по следующим типам муниципальных образований:

- муниципальные районы – 198 респондентов;
- городские округа – 51 респондент;
- городские поселения – 121 респондент;
- сельские поселения – 212 респондентов.

Обратим внимание, что указанное распределение свидетельствует о сниженном представительстве сельских поселений, некотором искажении пропорций в общей структуре муниципальных образований России. Это связано с высокой частотой отказа руководителей сельских поселений от участия в опросе. В качестве причины отказа, как правило, озвучивался недостаточный уровень осведомленности респондентов по вопросам анкеты. Таким образом, в ходе исследования произошло смещение выборки исследования в сторону увеличения доли руководителей муниципальных районов и городских округов. Данное обстоятельство можно рассматривать как ограничение исследования, которое вместе с тем не снижает уровень достоверности и полноты полученных эмпирических данных.

Для достижения целей исследования анкета была разбита на несколько блоков, которые позволили описать кадровый и финансовый потенциал муниципальных образований, уровень профессионализации муниципальных кадров. Для верификации полученных данных авторы обращались к материалам других исследований и статистическим данным.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Первый блок исследования посвящен анализу проблем и описанию кадровой ситуации, сложившейся в российских муниципальных образованиях. Такой подход определен необходимостью отразить реальную картину состояния управленческих кадров на местах. В частности, то, что высокая профессиональная компетентность муниципальных служащих, эффективная работа по формированию кадрового резерва, использование инновационных методик отбора и назначения управленческих кадров на местах могли бы стать опорой для главы муниципального образования, избранного населением и не имеющего в ряде случаев соответствующей профессиональной подготовки.

Так, согласно полученным данным, удовлетворены количеством штатных сотрудников 40,5 % руководителей муниципалитетов. Несмотря на значительную долю позитивно ответивших на данный вопрос, каждое шестое муниципальное образование (15,8 %) испытывает нехватку кадров. Положение усугубляется усредненными оценками уровня образования муниципальных служащих: почти каждый третий опрошенный высказал мнение о его недостаточности.

Столь же сложная ситуация и с оценкой уровня оплаты труда муниципальных служащих: каждый четвертый руководитель муниципалитета (25,6 %) определил его как «недостаточный». Наиболее остро указанная проблема стоит в сельских поселениях, где данный показатель выше средних значений на 20 %. Можно предположить, что такое состояние дел становится предпосылкой для усиления текучести кадров, низкой мотивации муниципальных служащих к качественному выполнению своих профессиональных обязанностей.

Сделанные выводы находят свое косвенное подтверждение в ответах руководителей муниципалитета на вопрос «Как вы оцениваете уровень стабильности кадров в органах местного самоуправления?» (рис. 1).

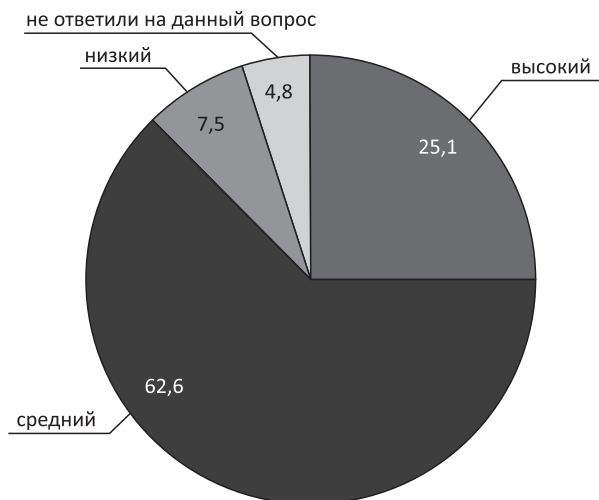


Рис. 1. Распределение ответов руководителей органов местного самоуправления на вопрос «Как вы оцениваете уровень стабильности кадров в органах местного самоуправления?», % / Fig. 1. Distribution of heads of local authorities' answers to the question: "How do you assess the level of personnel sustainability in local government bodies?", %

Лишь каждый четвертый респондент (25,1 %) дал высокую оценку по данному показателю. Большинство опрошенных (62,6 %) оценивают уровень стабильности кадров как средний, что снижает возможность рассмотрения муниципальных служащих в качестве ключевых акторов реализации долгосрочных научно обоснованных стратегий социально-экономического развития российских территорий, фундамента профессионализации местного самоуправления. В этих условиях основная нагрузка по выработке эффективных управленческих решений и формированию муниципальной политики ложится на главу муниципалитета.

Возможным решением проблем профессионализации управления могло бы стать создание кадрового резерва муниципальной службы. С данным выводом согласны большинство руководителей муниципалитетов – в частности, 38,1 % опрошенных обосновывают свою позицию необходимостью соблюдения преемственности кадров в муниципальной службе, а 42,2 % считают, что кадровый резерв позволяет сформировать у участников первичные профессиональные умения и навыки. При этом каждый десятый опрошенный (11,1 %) не согласился с необходимостью формирования кадрового резерва, аргументируя свою позицию наличием общегосударственной тенденции к сокращению управленческих кадров. Результаты исследования показали достаточно высокий процент тех, кто не смог определиться со своим мнением – 8,6 %.

Несмотря на общую позитивную оценку роли кадрового резерва (80,3 % заявили о его преимуществах), обращает на себя внимание ряд проблем. Так, 38,6 % респондентов отметили отсутствие «реального» кадрового резерва в своем муниципальном образовании. Еще сложнее ситуация в городских

и сельских поселениях: здесь отсутствие кадрового резерва констатировали более половины (61 %) руководителей сельских поселений, что выше средних значений на 22 %, и половина (52,6 %) руководителей городских поселений, что выше средних значений на 13 %.

Материалы исследования подтверждают, что даже в более «благополучных» городских округах и муниципальных районах имеются сложности при переходе участников кадрового резерва на реальные должности (рис. 2). В среднем по выборке большинство руководителей муниципалитетов (68 %) остановились на варианте «нет» при ответе на вопрос «Часто ли участники кадрового резерва в вашем муниципальном образовании переходят на реальные должности?».

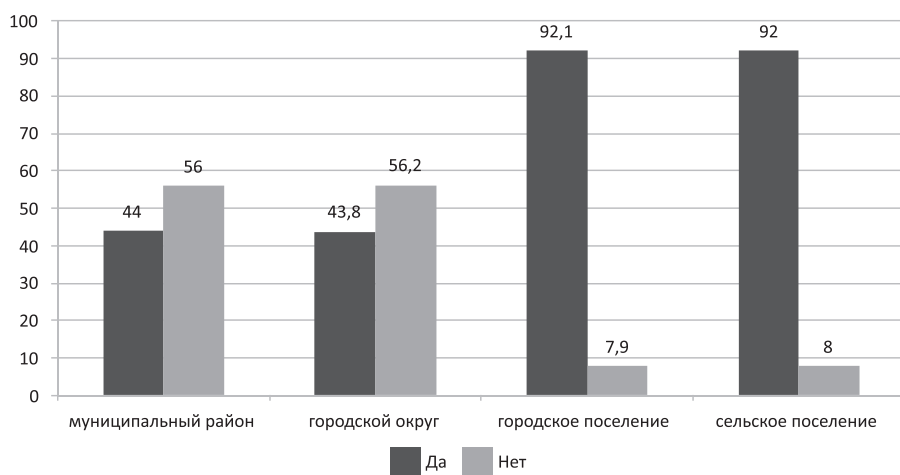


Рис. 2. Распределение ответов руководителей органов местного самоуправления на вопрос «Часто ли участники кадрового резерва в вашем муниципальном образовании переходят на реальные должности?», % / Fig. 2. Distribution of heads of local authorities' answers to the question: "How often do members of the talent pool in your municipality transfer to real positions?", %

Проблему профессионализации управления на местах усугубляет недостаточность использования современных методик отбора муниципальных служащих в рамках существующих конкурсных процедур. Более того, подавляющее большинство опрошенных (83,1 %) отметили отсутствие их использования.

Можно предположить, что инструментом стабилизации кадрового состава и профессионализации управления могли бы стать новые практики обучения, программы дополнительного образования, нацеленные на трансляцию опыта решения сложных социально-экономических проблем территории. Между тем, по мнению респондентов, эффективность реализуемых в последние годы программ обучения концентрируется в среднем оценочном диапазоне. Только 17 % опрошенных высоко оценили эффективность этих обучающих программ, сообщив, что в них «полностью раскрыты все интересные вопросы, приведены примеры из практики управления, информацию и данные можно использовать в работе».

Руководители муниципалитетов полагают, что повысить эффективность программ обучения муниципальных служащих помог бы акцент на разборе лучших практик муниципального управления (23,3 %). С данным мнением коррелирует выбор позиции «организация взаимодействия между муниципальными образованиями с целью обмена опытом, расширения практик межмуниципального сотрудничества» (18,8 %). Каждый десятый опрошенный хотел бы повысить вариативность программ обучения, обеспечить более полный учет образовательных запросов муниципальных служащих в той или иной сфере знаний.

Следует отметить, что в ответах респондентов прослеживается два вектора развития профессиональных компетенций муниципальных служащих. Первый, как и было указано, связан с обменом опытом, разбором ситуационных кейсов, обсуждением возможности практического внедрения передовых и инновационных практик в системе местного самоуправления. Второй вектор связан с необходимостью решения узкоспециальных вопросов развития муниципального образования. В частности, опрошенные руководители указали на актуальность таких тематик дополнительного профессионального образования, как «организация и проведение торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд» (22 %), «организационное и правовое обеспечение кадровой деятельности в органах местного самоуправления» (17,5 %), «управление государственными и муниципальными заказами» (13,7 %).

Ответы респондентов иллюстрируют также острые проблемы в части финансовой обеспеченности местных бюджетов (рис. 3). Актуальность финансовых вопросов детерминирует необходимость привлечения профессиональных управляющих, которые не только обладают навыками взаимодействия с населением, но, что более важно, могут привлекать инвестиции, оптимизировать бюджетные процессы, выстраивать конструктивный диалог с бизнес-структурами и региональными властями.

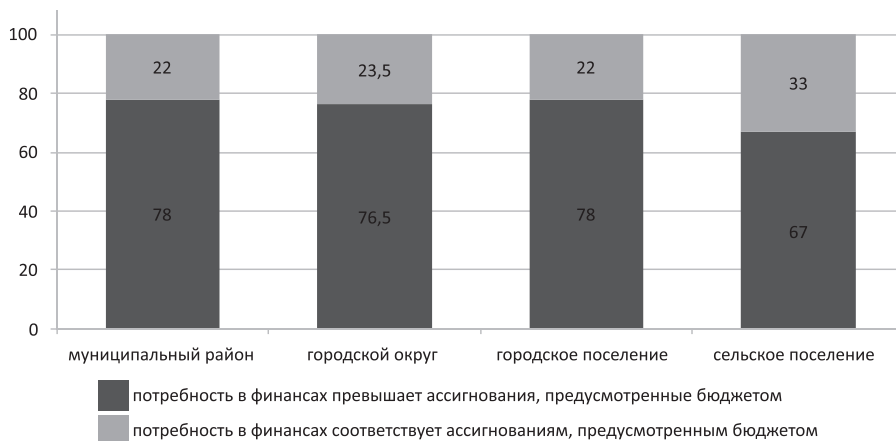


Рис. 3. Распределение ответов руководителей органов местного самоуправления на вопрос «Как вы оцениваете бюджетную обеспеченность исполнения собственных полномочий?», % / Fig. 3. Distribution of heads of local authorities' answers to the question: "How do you assess the budgetary provision for the execution of your own powers?", %

Наличие у муниципальных служащих навыков финансовой аналитики, стратегического планирования и привлечения инвестиций в ситуации укрупнившейся бюджетной недостаточности становится обязательным условием успешного развития территорий. Такими навыками всенародно избранный глава может и не обладать ввиду отсутствия специальных требований к уровню его профессиональной подготовки, тогда как назначение сити-менеджера предполагает применение определенных критериев отбора, где образование и опыт работы выступают доминантными факторами.

Дополнительной нагрузкой на муниципалитет становятся проблемы в инфраструктурном профиле территорий (табл. 1). Особую тревогу у респондентов вызывают вопросы благоустройства и жилищно-коммунальное хозяйство.

Таблица 1/ Table 1

**Оценка уровня развития социальной инфраструктуры в муниципальном образовании (где 5 – крайне высоко, 1 – крайне низко) / Assessment of the social infrastructure development level in the municipality (where 5 is extremely high, and 1 is extremely low)**

| Направление                           | Муниципальный район | Городской округ | Городское поселение | Сельское поселение | Среднее значение |
|---------------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------|--------------------|------------------|
| Жилищные условия населения            | 3,4                 | 3,5             | 3,0                 | 3,0                | 3,2              |
| Благоустройство территории            | 3,3                 | 3,6             | 3,2                 | 3,1                | 3,3              |
| Общественная безопасность             | 3,6                 | 3,6             | 3,4                 | 3,5                | 3,5              |
| Транспортное обслуживание             | 3,7                 | 3,9             | 3,5                 | 3,7                | 3,7              |
| Развитие культурно-досуговой сферы    | 3,8                 | 4,1             | 3,7                 | 3,8                | 3,9              |
| Развитие физической культуры и спорта | 3,8                 | 4,3             | 4,0                 | 3,9                | 4,0              |
| Сфера образования                     | 4,0                 | 4,3             | 4,1                 | 4,0                | 4,1              |

*Источник: составлено авторами.*

Среднее значение оценок респондентов несколько выше по параметрам «Сфера образования» (4,1) и «Развитие физической культуры и спорта» (4,0). По совокупности параметров в наиболее уязвимой позиции находятся сельские поселения, где низкие оценки характерны для таких направлений, как «Жилищные условия населения» (3,0), «Благоустройство территории» (3,1). Интерес вызывает тот факт, что руководители муниципальных образований выставили низкие оценки непосредственно тем направлениям, которые входят в зону их полномочий. Подобная самокритичность свидетельствует об остроте проблемы, общем неблагоприятном фоне работы органов местного самоуправления и необходимости реализации новых управленческих подходов в условиях дефицита финансовых ресурсов. Статистические данные подтверждают актуальность инфраструктурных проблем российских

муниципалитетов. Так, до сих пор не в полной мере решены вопросы обеспечения жилищного фонда централизованным водоотведением, горячим водоснабжением и газоснабжением (табл. 2). В частности, централизованным газоснабжением обеспечено только чуть более половины (55,7 %) общей площади жилищного фонда Российской Федерации, и в особо уязвимой позиции здесь находятся сельские муниципальные образования. Несмотря на положительную динамику, по-прежнему значительным остается число аварий на водопроводных сетях (в 2020 году – 49 453<sup>1</sup>).

Таблица 2 / Table 2

**Удельный вес общей площади жилищного фонда России, оборудованной инженерными коммуникациями, % / Specific weight of the total area of the housing stock in Russia equipped with utilities, %**

| <b>Инженерные коммуникации</b>               | <b>Площадь охвата, %</b> |
|----------------------------------------------|--------------------------|
| Централизованный водопровод                  | 77,0                     |
| Централизованное водоотведение (канализация) | 64,8                     |
| Централизованное отопление                   | 61,8                     |
| Централизованное горячее водоснабжение       | 52,5                     |
| Снабжение газом (сетевым, сжиженным)         | 66,4                     |
| В том числе централизованное                 | 55,7                     |

*Источник: составлено авторами по данным Росстата.*

Анализ финансовых и социально-экономических факторов, воздействующих на положение муниципалитетов, высокий уровень их уязвимости в условиях кадровой нестабильности позволяет говорить о необходимости профессионализации муниципального управления. В ходе опроса респондентам был задан вопрос «Как вы считаете, является ли назначение на должность главы местной администрации по контракту эффективной практикой управления?». Чуть менее половины опрошенных (41,9 %) высказались утвердительно. При этом значительное число руководителей муниципалитетов (29,6 %) затруднились с ответом. Высокая доля сомневающихся в оценке модели «сити-менеджер» может свидетельствовать либо о дискуссионности данной тематики, либо о недостаточной осведомленности респондентов. В пользу второй версии говорит тот факт, что среди руководителей сельских поселений доля респондентов, затруднившихся с ответом, преобладает – 49 %, что выше в 1,7 раза, чем средние значения по выборке.

## ОБСУЖДЕНИЕ

Результаты исследования отражают слабость кадрового потенциала местного самоуправления, что может рассматриваться в качестве предикта внедрения модели «сити-менеджер». В частности, руководители муниципальных

<sup>1</sup> Жилищные условия [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13706> (дата обращения: 20.08.2021).

образований обращают внимание на недостаточную стабильность кадрового состава, проблемы формирования кадрового резерва, отсутствие современных технологий кадрового отбора в системе муниципальной службы. Дополняя данный перечень проблем, ряд ученых указывают на недостаточный уровень профессиональной подготовки и опыта кадрового состава органов местного самоуправления (Дорожкин, 2011). Аналогичные выводы получены в исследовании И. В. Бахлова и О. В. Бахловой, которые акцентируют внимание на отсутствии эффективного научного обеспечения территориального управления (Бахлов и Бахлова, 2019, с. 427).

Запрос на содержание дополнительных профессиональных программ для муниципальных служащих указывает на потребность органов местного самоуправления в специалистах, обладающих не столько широким диапазоном общих знаний, сколько узкими профессиональными компетенциями (управление государственными и муниципальными заказами, правовые и финансовые вопросы). Полученные результаты косвенным образом также подтверждают необходимость реализации модели «сити-менеджер», в основе которой лежит принцип отбора кандидата на должность главы администрации по четким критериям: образование, опыт, профессиональные компетенции. В условиях сокращения численности управленческих кадров в органах местного самоуправления и снижения финансовой обеспеченности бюджетов именно сити-менеджер может выступить той ключевой фигурой, которая обладает необходимым комплексом правовых, финансово-экономических, управленческих профессиональных знаний и навыков для эффективной реализации стратегий развития территории.

Как справедливо отмечается в ряде исследований, в современных условиях кризиса муниципалитеты вынуждены экспериментировать, демонстрировать «творческую реакцию» на новые вызовы: занимать предпринимательскую позицию в развитии местной экономики, создавать альтернативные источники дохода, эффективно использовать существующие активы (Thompson et al., 2020).

Круг полномочий органов местного самоуправления весьма широк: образование, культурно-досуговая сфера, физическая культура и спорт, транспортное обслуживание населения, жилищно-коммунальный комплекс. Как статистические, так и эмпирические данные свидетельствуют о кризисном состоянии ключевых отраслей муниципального хозяйства. Как подчеркивается не только в российских, но и в международных публикациях, местные власти находятся в авангарде реагирования на потребности населения (медицинские, социальные, эмоциональные, культурные, образовательные или связанные с экономикой). В условиях пандемии муниципалитеты вынуждены одновременно решать насущные проблемы (инфраструктура, социальная поддержка) и создавать пространства, в том числе цифровые, для укрепления доверия и единства (Marques da Silva, 2021).

Вместе с тем результаты настоящего исследования показывают, что кадровый состав органов местного самоуправления не может в полной мере адекватно реагировать на современные вызовы из-за целого ряда описанных выше проблем. Требование о наличии у главы муниципального образования

соответствующего уровня образования, опыта и высокого профессионализма в данной ситуации становится актуальным. Однако всенародно избранный глава не является гарантом профессионализации муниципальной службы. Результаты выборов в большей степени иллюстрируют меру популярности кандидатов среди жителей, их узнаваемость и политическую принадлежность. К тому же если представительный орган муниципального образования ориентирован прежде всего на выработку стратегии развития территории и не предполагает обязательного наличия у председателя глубоких правовых, финансово-экономических, проектных компетенций, то руководитель исполнительного органа власти, который напрямую связан с решением хозяйственных вопросов муниципалитета, привлечением частных инвестиций, оптимизацией работы объектов жилищно-коммунального комплекса, социальной сферы, должен обладать такими компетенциями в полной мере.

Следует, однако, отметить, что модель «сити-менеджер» не может быть распространена на все типы муниципальных образований. Есть определенные ограничения для ее реализации в муниципальных образованиях с малой численностью жителей. В частности, дефицит кадровых и финансовых ресурсов, суженный объем полномочий городских и сельских поселений ориентирует органы местного самоуправления на использование традиционных моделей муниципального управления. В наибольшей степени привлечение профессиональных управляющих характерно для городских округов.

Можно предположить, что отсутствует острая необходимость в «высокой экспертизности» руководителя высшего звена ввиду наличия консультантов, помощников и специалистов в каждой из функциональных областей. В задачу такого руководителя входит принятие стратегически важных решений на основе той экспертной поддержки, которую оказывают ему «помощники». Однако в российских реалиях подобный подход к муниципальному управлению вызывает сомнения в связи с давлением целого ряда обстоятельств (это и высокий уровень сложности организации муниципального хозяйства, и жесткая регламентация финансово-экономической деятельности, и фактическая подотчетность региональным властям). Дополнительным барьером для выстраивания «кольца консультантов / специалистов» вокруг руководителя муниципалитета становится уже упомянутый выше дефицит местных бюджетов, а также принятый государством курс на сокращение числа муниципальных служащих.

Дифференциация муниципальных образований по уровню доходности местных бюджетов, предпринимательской активности, инвестиционной привлекательности территорий формирует запрос на руководителя муниципалитета – профессионала высокого уровня, который сможет учитывать в своей деятельности специфику местного развития, обеспечит индивидуализацию вектора стратегического планирования и методов управления.

Повторим, что, несмотря на высокий уровень доказательной базы необходимости профессионализации муниципального управления, в научной литературе нет единой точки зрения, касающейся целесообразности внедрения модели «сити-менеджер». Критический анализ основывается на таких недостатках модели, как зависимость назначаемого по контракту сити-менеджера

от местных элит (Камоликова, 2014; Мухаметов, 2019) и региональной власти (Вартанян, 2018), нарушение принципа автономии местного самоуправления (Неустроев, 2015; Колодина, 2017).

Отдельного внимания заслуживает анализ конфликтных рисков во взаимодействии сити-менеджера и главы муниципального образования (Петрова, 2016; Роговая, 2019). Введение законодательных норм, предполагающих возможность совмещения указанных должностей одним лицом, казалось бы, устраняет проблему конфликта, однако ставит на повестку дня еще более серьезные вызовы. Специфика этой альтернативной модели заключается в том, что должность главы муниципального образования и главы администрации занимает один и тот же человек, избираемый конкурсной комиссией (комиссия состоит из депутатов представительного органа муниципального образования и членов, которых определяет глава региона). Данную модель одни эксперты называют «назначаемый мэр» (Казанцев и Румянцева, 2020), другие (Ковалев и Чигрин, 2018; Майкова и Симонова, 2019) относят ее к вариациям модели «сити-менеджер», фокусируясь в первую очередь на такой ключевой характеристике модели, как избрание по конкурсу в противовес выборам. На наш взгляд, в отличие от классического, такой вариант реализации модели «сити-менеджер» связан с рядом деструктивных тенденций. В частности, отмена выборов мэра приводит к значительному ухудшению взаимодействия органов местного самоуправления и населения, нарастанию процессов отчуждения, снижению уровня легитимности муниципальной власти (Ковалев и Чигрин, 2018; Филимоненко и Муравьева, 2015).

Проведенный нами анализ открывает широкое поле для дискуссий о преимуществах и недостатках реализации модели «сити-менеджер», поиске механизмов смягчения ее недостатков при сохранении принципа профессионализации муниципального управления.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Результаты исследования демонстрируют ряд неблагоприятных тенденций развития местного самоуправления в современных российских условиях. Во-первых, усугубляется проблема финансовой необеспеченности местных бюджетов, ухудшаются инфраструктурные условия (изношенность объектов коммунальной инфраструктуры, старение жилищного фонда и пр.). Во-вторых, для муниципалитетов характерны острые кадровые проблемы: средний уровень стабильности кадрового состава, дисфункции формирования кадрового резерва, недостаточная эффективность реализуемых для муниципальных служащих дополнительных профессиональных программ. Складывающееся противоречие между наличием острых проблем территориального развития и недостаточностью кадрового потенциала органов местного самоуправления для их решения актуализирует необходимость привлечения профессиональных управляющих (сити-менеджеров), обладающих необходимыми финансовыми, правовыми, организационно-административными компетенциями и опытом работы для принятия и реализации эффективных управленческих решений. Результаты нашего исследования, иллюстрирующие социально-

экономические и организационно-административные проблемы местного самоуправления доказывают целесообразность использования модели «сити-менеджер».

Несмотря на высокий уровень дискуссионности вопроса о внедрении модели «сити-менеджер» в муниципальную практику, авторы полагают, что привлечение профессиональных управляющих может выступать фактором модернизации местного самоуправления, повышения социальной и экономической эффективности деятельности муниципалитетов. Ключевым условием успешной реализации модели «сити-менеджер», на наш взгляд, выступает сохранение выборности главы муниципального образования, обеспечение прозрачности процедуры конкурсного назначения сити-менеджера. Дальнейшими направлениями исследования могут стать следующие: механизмы согласования интересов ключевых субъектов местного самоуправления, профилактика конфликтных рисков во взаимодействии главы муниципального образования и сити-менеджера, принципы и критерии отбора профессиональных управляющих, технологии контроля за деятельностью сити-менеджера.

### Список источников

Бахлов И. В., Бахлова О. В. Территориальное управление в России: оценки состояния и эффективности // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Т. 11, № 3. С. 416–436. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-3-416-436>.

Вартанян Г. Ш. Поиск оптимальной модели замещения должности главы муниципального образования: к постановке проблемы // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2018. Т. 6, № 1 С. 57–62.

Гилев А. В., Шевцова И. К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России // *Политическая наука*. 2021. № 2. С. 260–281. <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.10>.

Дорожкин Ю. Н. Кадровый потенциал муниципальной службы как ресурс совершенствования системы местного самоуправления // *Социология власти*. 2011. № 7. С. 102–110.

Казанцев К. И., Румянцева А. Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России. — М.: Центр перспективных управленческих решений, 2020. — 67 с.

Камоликова В. Р. Модель «сити-менеджера»: успешность модели в социально-экономической динамике (на примере городов Алтайского края) // *Бизнес. Общество. Власть*. 2014. № 20. С. 83–94.

Каюков В. В., Лаженцев В. Н., Шихвердиев А. П. Экономическая политика и институты развития регионов // *Экономика региона*. 2019. Т. 15, № 4. С. 996–1008. <https://doi.org/10.17059/2019-4-3>.

Ковалев В. В., Чигрин В. А. Политико-административные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология*. 2018. Т. 4, № 2. С. 30–38.

Колодина Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27, № 2. С. 162–170. [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27\(2\).162-170](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170).

Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. Местное самоуправление в российских малых городах: модели развития (на примере Тверской области) // Урбанистика. 2021. № 1. С. 1–17. <https://doi.org/10.7256/2310-8673.2021.1.34810>.

Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. Институт муниципальных выборов в современной России: проблемы и перспективы развития // Власть. 2019. № 5. С. 19–27.

Меркулова К. Г. «Управленческая консолидация» в муниципалитетах в условиях современного этапа реформы местного самоуправления: содержание и последствия // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12, № 3. С. 156–163. <https://doi.org/10.22394/2071-2367-2017-12-3-156-163>.

Мухаметов Р. С. Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ) // Политическая наука. 2021. № 2. С. 207–228. <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>.

Мухаметов Р. С. Роль градообразующего предприятия в становлении института сити-менеджера (на примере моногородов Свердловской области) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2019. Т. 11, № 1. С. 119–134. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134>.

Мысляева И. Н., Науменко Т. В. Специфика финансовых механизмов местного самоуправления в России // Журнал исследований социальной политики. 2020. Т. 18, № 1. С. 69–82. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2020-18-1-69-82>.

Неустроев А. Н. Институт «сити-менеджера» в РФ: за и против // European Science. 2015. № 5. С. 28–31.

Петрова Е. В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 3–48.

Понамарев А. Б. Оценка управленческой эффективности сити-менеджеров (по материалам фокусированных интервью с предпринимателями) // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2021. Т. 13, № 1. С. 119–124. <https://doi.org/10.47370/2078-1024-2021-13-1-119-124>.

Роговая А. В. Проблемы развития малых городов России: практика реализации региональных стратегий // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4. С. 56–64. <https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-56-64>.

Филимоненко И. В., Муравьева Н. Н. Критический анализ инструмента сити-менеджера // Материалы первой науч. сессии фак. упр.: сб. докл. Ростов н/Д: Изд-во «Медиа-Полис», 2015. С. 8–10.

Фролова Е. В., Рогач О. В., Рябова Т. М. Деятельность муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма: проблемы, ресурсы и новые возможности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 210–228.

Шугрина Е. С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. Т. 2, № 3. С. 89–109. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2\(3\).89-109](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109).

*Gal-Arieli N., Beeri I., Vigoda-Gadot E. et al.* Can leadership transform educational policy? Leadership style, new localism and local involvement in education // Sustainability. Vol. 22, № 12. 19 p. <https://doi.org/10.3390/su12229564>.

*Gerigk W., Ribeiro F., Lepchak A.* Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros // Revista contabilidade e controladoria. 2019. Vol. 11, № 1. P. 85–103. <https://doi.org/10.5380/rcc.v11i1.63014>.

*Marques da Silva S.* Building trust, resilient regions, and educational narratives: Municipalities dealing with COVID-19 in border regions of Portugal // European Educational Research Journal. 2021. Vol. 5, № 20. P. 636–666. <https://doi.org/10.1177/14749041211029733>.

*Spreen T. L., Afonso W., Gerrish E.* Can employee training influence local fiscal outcomes? // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50, № 4–5. P. 401–414. <https://doi.org/10.1177/0275074020911717>.

*Thompson M., Nowak V., Southern A. et al.* Re-grounding the city with Polanyi: From urban entrepreneurialism to entrepreneurial municipalism // Environment and Planning A: Economy and Space. 2020. Vol. 52, № 6. P. 1171–1194. <https://doi.org/10.1177/0308518X19899698>.

### Информация об авторах

**Е. В. Фролова** – доктор социологических наук, профессор, профессор Департамента социологии ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 125993, Россия, г. Москва, Ленинградское шоссе, 49

SPIN-код (РИНЦ): 4098-3475

AuthorID (РИНЦ): 639721

Web of Science ResearcherID: C-8429-2016

**О. В. Рогач** – кандидат социологических наук, доцент, доцент Департамента социологии ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 125993, Россия, г. Москва, Ленинградское шоссе, 49

SPIN-код (РИНЦ): 2618-6681

AuthorID (РИНЦ): 800637

Web of Science ResearcherID: W-4432-2017

**В. Ю. Шалашникова** – старший преподаватель кафедры менеджмента и административного управления ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», 129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, 4

SPIN-код (РИНЦ): 3993-9623

AuthorID (РИНЦ): 788044

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 04.10.2021; одобрена после рецензирования 20.11.2021; принята к публикации 25.11.2021.

## References

- Bakhlov, I. V. and Bakhlova, O. V. (2019), "Territorial administration in Russia: State and effectiveness assessments", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 3, pp. 416–436, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-3-416-436>.
- Vartanyan, G. Sh. (2018), "Search for the optimal model for the replacement of the post of the head municipal formation: To the statement of the problem", *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol. 6, no. 1, pp. 57–62.
- Gilev, A. V. and Shevtsova, I. K. (2021), "The conflict free arena? Effects of procedure of selecting local heads in large Russian cities", *Political science*, no. 2, pp. 260–281, <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.10>.
- Dorozhkin, Yu. N. (2011), "Municipal service personnel potential as a resource of improving local self-government system", *Sociology of Power*, no. 7, pp. 102–110.
- Kazantsev, K. I., Rumyantseva, A. E. (2020) "From election to appointment. Assessment of the effect of changing the management model of municipalities in Russia", - M.: *Center for Advanced Management Decisions*, 67 p
- Kamolikova, V. R. (2014), "The "city manager" model: The success of the model in socio-economic dynamics (on the example of the cities of the Altai Territory)", *Business. Society. Power*, no. 20, pp. 83–94.
- Kayukov, V. V., Lazhentsev, V. N. and Shikhverdiev, A. P. (2019), "Economic policy and institutions of the regional development", *Economy of Region*, vol. 15, no. 4, pp. 996–1008, <https://doi.org/10.17059/2019-4-3>.
- Kovalev, V. V. and Chigrin, V. A. (2018), "Political and administrative grounds for the model "city management" in the Russian system of municipal management", *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Sociology. Pedagogy. Psychology*, vol. 4, no. 2, pp. 30–38.
- Kolodina, E. A. (2017), "Study of the trends in local self-government development in contemporary Russia", *Bulletin of Baikal State University*, vol. 27, no. 2, pp. 162–170, [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27\(2\).162-170](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170).
- Maykova, E. Yu. and Simonova, E. V. (2021), "Local self-governance in the Russian towns: Development patterns (on the example of Tver Region)", *Urban Studies*, no. 1, pp. 1–17, <https://doi.org/10.7256/2310-8673.2021.1.34810>.
- Maikova, E. Yu. and Simonova, E. V. (2016), "Patterns for electing the head of local self-government in modern Russia: The theory and real municipal practice", *Authority*, no. 1, pp. 57–63.
- Merkulova, K. G. (2017), "Management consolidation" in municipalities in conditions of the modern stage of local self-government reform: Content and consequences", *Central Russian Journal of Social Sciences*, vol. 12, no. 3, pp. 156–163, <https://doi.org/10.22394/2071-2367-2017-12-3-156-163>.
- Mukhametov, R. S. (2021), "Institutional municipal reform in Russia: Actors and their strategies (on the example of "small" local government reform)", *Political Science*, no. 2, pp. 207–228, <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>.
- Mukhametov, R. S. (2019), "The role of core enterprises in the establishment of the city manager (based on single-industry towns in the Sverdlovsk region)", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 119–134, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134>.

Myslyaeva, I. N. and Naumenko, T. V. (2020), "Financial mechanisms in local government across the Russian Federation", *Journal of Social Policy Studies*, vol. 18, no. 1, pp. 69–82, <https://doi.org/10.17323/727-0634-2020-18-1-69-82>.

Neustroyev, A. N. (2015), "Institute of "city manager" in Russia: Pros and cons", *European Science*, no. 5, pp. 28–31.

Petrova, E. V. (2016), "Variability of local self-administration elections in Siberian regions", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 3–48.

Ponamaryov, A. B. (2021), "Assessment of management efficiency of city managers (based on focused interviews with entrepreneurs)", *Vestnik Maikopskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta = Bulletin of Maikop State Technological University*, vol. 13, no. 1, pp. 119–124, <https://doi.org/10.47370/2078-1024-2021-13-1-119-124>.

Rogovaya, A. V. (2019), "Problems of development of small cities in Russia: Implementation practice regional strategies", *Monitoring of Law Enforcement*, no. 4, pp. 56–64, <https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-56-64>.

Filimonenko, I. V. and Muravieva, N. N. (2015), "Critical analysis of the city manager's tool", *Materialy pervoi nauchnoi sessii fakul'teta upravleniya: sbornik dokladov* [Materials of the first scientific session of the Faculty of Management, Southern Federal University: Collection of reports], Media-Polis, Rostov-on-Don, Russia, pp. 8–10.

Frolova E. V., Rogach O. V., Ryabova T. M. (2020), "Activity of municipal authorities in the development of cultural and educational tourism: problems, resources and new opportunities", *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Questions of state and municipal management*, no. 3, pp. 210–228.

Shugrina, E. (2018), "Economic basis of local self-government: Legal analysis", *Law Enforcement Review*, vol. 2, no. 3, pp. 89–109, [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2\(3\).89-109](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109).

Gal-Arieli, N., Beerli, I., Vigoda-Gadot, E. et al. (2020), "Can leadership transform educational policy? Leadership style, new localism and local involvement in education", *Sustainability*, vol. 22, no. 12, 19 p., <https://doi.org/10.3390/su12229564>.

Gerigk, W., Ribeiro, F. and Lepchak, A. (2019), "Fiscal performance of small Brazilian municipalities", *Revista contabilidade e controladoria-rc*, vol. 11, no. 1, pp. 85–103, <https://doi.org/10.5380/rcc.v11i1.63014>.

Marques da Silva, S. (2021), "Building trust, resilient regions, and educational narratives: Municipalities dealing with COVID-19 in border regions of Portugal", *European Educational Research Journal*, vol. 5, no. 20, pp. 636–666, <https://doi.org/10.1177/14749041211029733>.

Spreen, T. L., Afonso, W. and Gerrish, E. (2020), "Can employee training influence local fiscal outcomes?", *American Review of Public Administration*, vol. 50, no. 4–5, pp. 401–414, <https://doi.org/10.1177/0275074020911717>.

Thompson, M., Nowak, V., Southern, A. et al. (2020), "Re-grounding the city with Polanyi: From urban entrepreneurialism to entrepreneurial municipalism", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 52, no. 6, pp. 1171–1194, <https://doi.org/10.1177/0308518X19899698>.

### **Information about the authors**

**E. V. Frolova** – Doctor of Sociological Sciences, Professor, Professor of Department of Sociology, Financial University under the Government of the Russian Federation, 49 Leningradsky Prospekt, Moscow, 125993, Russia  
SPIN-код (RSCI): 4098-3475  
AuthorID (RSCI): 639721  
Web of Science ResearcherID: C-8429-2016

**O. V. Rogach** – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Sociology, Financial University under the Government of the Russian Federation, 49 Leningradsky Prospekt, Moscow, 125993, Russia  
SPIN-код (RSCI): 2618-6681  
AuthorID (RSCI): 800637  
Web of Science ResearcherID: W-4432-2017

**V. Yu. Shalashnikova** – Senior Lecturer of Department of Management and Administration, Russian State Social University, 4 Wilhelm Pieck str., Moscow, 129226, Russia  
SPIN-код (RSCI): 3993-9623  
AuthorID (RSCI): 788044

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article.  
The authors declare no conflicts of interests.

*The article was submitted 04.10.2021; approved after reviewing 20.11.2021; accepted for publication 25.11.2021.*