

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение  
высшего образования  
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

*На правах рукописи*

Шалашникова Валентина Юрьевна

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
СИТИ-МЕНЕДЖЕРА ПО РАЗВИТИЮ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
РОССИИ

5.4.7. Социология управления

ДИССЕРТАЦИЯ  
на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Научный руководитель

Фролова Елена Викторовна,  
доктор социологических наук, профессор

Москва – 2025

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Деятельность сити-менеджера как объект социологического анализа.....	19
1.1 Понятие «сити-менеджер» в научном и общественном дискурсе.....	19
1.2 Методологические подходы к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера.....	39
Глава 2 Социологический анализ преимуществ и ограничений деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации .....	72
2.1 Оценка деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации .....	72
2.2 Анализ специфики конкурсного отбора и профессиональной подготовки сити-менеджера .....	102
Глава 3 Разработка социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований России .....	128
3.1 Социальные технологии совершенствования деятельности сити-менеджера .....	128
3.2 Социальные технологии профессионального отбора сити-менеджера .....	145
Заключение.....	174
Список литературы .....	184
Приложение А (Инструментарий № 1).....	209
Приложение Б (Инструментарий № 2) .....	216
Приложение В (Инструментарий № 3).....	221

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Проблематизация муниципального управления в России, которая выражена в дефиците местных бюджетов, износе или недостаточности объектов социальной инфраструктуры, обострении «хронических» проблем в жизни малых и средних городов, требует пересмотра сложившихся управленческих практик, поиска инструментов совершенствования деятельности властных структур на местах. Более того, усложнение, как внешней, так и внутренней среды муниципалитетов актуализирует вопросы профессионализации городских управляющих, способных адекватно справляться с нарастающими вызовами финансового, хозяйственно-экономического и цифрового характера в условиях неопределенности.

Высокая значимость муниципального уровня управления в современной системе государственного строительства предопределяет необходимость поиска новых подходов и моделей, ориентированных на повышение эффективности деятельности властных структур за счет усиления кадрового корпуса муниципальной службы. Сегодня все большее признание получает принцип профессионализации местного самоуправления, который находит отражение в практике привлечения сити-менеджера к управлению процессами развития муниципалитетов. Отличительной особенностью данной практики становится достижение политического консенсуса в части оптимальной интеграции административных и хозяйственных функций профессиональных управленцев. В основе модели «сити-менеджер» лежат субъектно-объектные отношения, детерминирующие привлечение профессиональных администраторов в систему муниципального управления. Процедура конкурсного отбора в противовес элективным практикам обеспечивает профессионализацию муниципального управления, повышение эффективности управленческих решений.

Понятие «сити-менеджер», являясь заимствованным термином из английского языка (англ. «City manager» - городской управляющий), нашло свое широкое распространение в российском научном и политическом дискурсе. Хотелось бы отметить, что более адекватным русифицированным аналогом выступает понятие «городской управляющий, нанимаемый по контракту для управления муниципальным образованием по результатам конкурсного отбора», однако в целях оптимизации текста в данном исследовании используется понятие «сити-менеджер». Данный выбор детерминирован закреплением данного понятия в научном поле, однозначностью его толкования.

Стоит отметить, что сегодня наблюдается положительная динамика роста муниципальных образований, привлекающих сити-менеджера к управлению территорией: в 2006 году их насчитывалось лишь 4000, тогда как к 2024 году – уже более 12000. Представляясь новаторской для российских реалий практикой, деятельность сити-менеджера призвана нивелировать существующие дисфункции муниципального управления в части колебаний политической конъюнктуры, а также сформировать городскую среду, привлекательную для представителей локальных местных сообществ и бизнес-структур. Принято полагать, что сити-менеджер будет в меньшей степени подвержен коррупции, так как подконтролен муниципальному совету, а также обладает лучшей способностью эффективно осуществлять текущую деятельность по управлению городом, активизируя ресурсный потенциал и управленческие взаимосвязи на локальном уровне.

Вместе с тем реальная практика привлечения сити-менеджера в современную систему муниципального управления иллюстрируется наличием существенных рассогласований и барьеров реализации эффективного управления муниципальными образованиями. Имеющая место бюрократическая рационализация деятельности властных структур не в полной мере встроена в политическую повестку муниципалитетов, что не позволяет достигать заданных показателей социально-экономического

развития российских территорий, повышения уровня и качества жизни местного населения. Кроме того, эффективность деятельности сити-менеджера ограничена рядом институциональных дисфункций: недостаточностью электоральной легитимности; рисками кадровой нестабильности, зависимостью от региональных элит, конфликтными рисками, а также несовершенством процесса отбора кандидатов.

Одной из ключевых причин институциональных ограничений использования модели «сити-менеджер» в российских условиях, видится отсутствие соответствующей научной и методологической базы для перехода муниципальных образований к использованию данных практик. В частности, отмечается отсутствие единой аналитической рамки изучения и обобщения теоретических разработок профессионализации муниципальных кадров, анализа практического опыта работы сити-менеджеров по развитию муниципальных образований.

Таким образом, актуальность поднимаемой проблематики определяется значимостью встраивания деятельности сити-менеджера в структуру организации муниципальной власти, как важного элемента проводимой институциональной трансформации муниципального управления в России. Имеющая место чрезмерная концентрация внимания исследователей в политологическом фокусе изучения данных процессов, лимитирует возможность устранения существующих дисфункций деятельности сити-менеджера с учетом имеющихся институциональных ограничений. Представляется необходимым проведение социологического анализа данной проблематики, что будет способствовать выработке социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджеров в российских муниципальных образованиях.

Проблема исследования заключается в противоречии между потребностью общества в профессионализации муниципального управления, привлечении опытных и компетентных руководителей к развитию российских территорий и отсутствием научно-обоснованных социальных технологий,

направленных на организацию процессов отбора и найма сити-менеджера и совершенствование его деятельности.

**Степень разработанности темы исследования.** Вопросы профессионализации управления, привлечения руководителей муниципалитетов, обеспечивающих социально-экономическое развитие локальных территорий, являются объектом междисциплинарных исследований, что определило их изучение в русле политологии, социологии, философии, экономики, истории и наук об управлении в целом.

Правовые основы организации деятельности сити-менеджера рассмотрены в трудах В.В. Вискулова [1], К.В. Константинова [2], Е.Г. Конышевой [3], Н.В. Джагаряна [4].

Фокус анализа экономических аспектов рассматриваемой проблемы представлен научными трудами В.Г. Семеновой, Г.Д. Кузахметовой [5], А.Б. Понамарева [6], С.П. Ивановой [7]. В рамках исследования вопросов муниципального менеджмента в аспекте социально-экономического развития муниципальных образований изучены работы Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой [8], И.В. Мерсияновой [9], К.И. Казанцева [10], Я.И. Муфазаловой [11] и другие.

Социологический вектор поднимаемой проблематики обеспечил возможность синтезировать аналитический инструментарий, обобщить знания, накопленные в рамках междисциплинарного подхода. В данном исследовании важны классические труды, заложившие основу социологии управления, В.Э. Бойкова [12], А.В. Тихонова [13], Ж.Т. Тощенко [14], В.А. Ядова [15].

Специфика применения социальных технологий в различных сферах общественной жизни представлена в научных работах В.П. Бабинцева [16], Л.Я. Дятченко [17], Н.С. Данакина [18], В.Н. Иванова, В.И. Патрушева [19], В.В. Щербина [20; 21].

Идеи разделения труда в выполнении индивидом определенных профессиональных функций реализованы в положениях об органической

солидарности Э. Дюркгейма [22], раскрыты в теории рациональности М. Вебера [23]. Кадровое обеспечение муниципальных органов власти рассмотрено в работах А.С. Барабанова, В.В. Приятелева, В.Н. Маковеева [24], К.О. Магомедова, Б.Т. Пономаренко [25], Н.В. Показиной [26], П.В. Панова [27], А.И. Турчинова [28], Е.В. Фроловой и О.В. Рогач [29].

Общие подходы к изучению модели «сити-менеджер» в системе муниципального управления, анализ проблем, связанных с деятельностью сити-менеджера по развитию муниципальных образований, исследуются в работах А.В. Дятлова, В.В. Ковалева, В.А. Чигрина [30], И.В. Филимоненко, Н.Н. Муравьевой [31], А.Н. Зеленого [32], Л.В. Акопова [33], К.И. Казанцева, А.Е. Румянцевой, М.О. Комина [10].

Таким образом, сегодня сформирован значительный задел научных трудов, имеющих ценность для разработки целостного подхода к исследованию деятельности сити-менеджера в системе муниципальной власти. Вместе с тем отдельные аспекты данного процесса, а также их соответствие институциональным трансформациям муниципального управления в России изучены фрагментарно. Часть исследований, посвященных деятельности сити-менеджера как составной части управления городским хозяйством, не фокусируют свое внимание на существующих проблемах как отдельном объекте социологии управления. Указанные обстоятельства требуют проведения социологического анализа деятельности сити-менеджера, разработке социальных технологий ее совершенствования в целях прогрессивного развития муниципальных образований.

В современных условиях социально-экономического развития российских муниципалитетов совершенствование деятельности сити-менеджера должно опираться на комплекс научно-обоснованных методологических подходов. Кроме того, необходимость научного осмысления принципов и закономерностей деятельности сити-менеджера обусловлена недостаточным уровнем изученности данных управленческих практик, как в части определения нормативных условий, так и анализа

ее ключевых дисфункций и ограничений в условиях актуализации социально-экономических и политических вызовов.

**Цель исследования** – анализ преимуществ и ограничений деятельности сити-менеджера, разработка социальных технологий ее совершенствования.

**Задачи исследования:**

1) Изучить структурно-сущностное отражение понятия «сити-менеджер» в научном и общественном дискурсе, выделить факторы, продукцирующие необходимость привлечения профессиональных управляющих в систему местного самоуправления.

2) Систематизировать теоретико-методологические подходы к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера.

3) Провести комплексную социологическую оценку деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации.

4) Выявить дисфункции в процедурах конкурсного отбора и профессиональной подготовки сити-менеджера.

5) Разработать социальные технологии совершенствования деятельности сити-менеджера в современных условиях.

6) Разработать социальные технологии профессионального отбора и обучения сити-менеджера.

**Объект исследования** – сити-менеджер как субъект муниципального управления, осуществляющий свои функции на основе контракта и по результатам конкурсного отбора.

**Предмет исследования** – деятельность сити-менеджера по развитию российских муниципальных образований.

**Область исследования** диссертации соответствует п. 7. «Процессы и структуры государственного и муниципального управления», п. 8. «Социальные стратегии и практики в управлении регионами и муниципалитетами», п. 12 «Социальные технологии в системе управления»

Паспорта научной специальности 5.4.7. Социология управления (социологические науки).

**Научная новизна исследования:**

- а) дополнены и углублены теоретические знания о возможностях и рисках реализации модели «сити-менеджер» с учетом реалий российских муниципальных образований;
- б) введены в научный оборот новые эмпирические данные, характеризующие преимущества и ограничения деятельности нанимаемого по контракту руководителя местной администрации, дисфункций в процедурах конкурсного отбора и профессиональной подготовки сити-менеджера;
- в) разработан научно-обоснованный комплекс технологий совершенствования деятельности сити-менеджера и оптимизации конкурсных процедур отбора кандидатов.

**Теоретическая значимость работы** обусловлена тем, что разработанные в ней положения и выводы обеспечивают приращение научных знаний по социологии управления, развитие теории муниципального управления на основе дополнения факторов и принципов его профессионализации. В частности, определены преимущества и ограничения процессов привлечения профессиональных «городских управляющих», выделяются риски внедрения модели «сити-менеджер» в муниципальную практику, выявлены факторы формирования инверсивного характера деятельности сити-менеджера.

**Практическая значимость работы** обусловлена возможностью использования разработанных рекомендаций для совершенствования деятельности сити-менеджера, оптимизации конкурсных процедур отбора кандидатов на должность Главы местной администрации, повышения эффективности программ переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров. Кроме того, результаты исследования и теоретические выводы диссертационной работы могут быть использованы

в учебном процессе для обновления материалов по таким дисциплинам, как «Социология государственного и муниципального управления», «Муниципальное управление социальным развитием урбанизированных пространств».

**Методология и методы исследования.** Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященных концептуальным положениям теории социального управления, теории имитации, теории принципал-агентских отношений и теории бюрократии.

Опорой для решения поставленных научных проблем является ряд методологических подходов: системный (Т. Парсонс [34], Р. Акофф [35], В.Г. Афанасьев [36], Л. Берталанфи [37]), институциональный (Д. Норт [38], П. ДиМаджио, Р. Скотт), ситуационный (Дж. Лорш, Г. Минцберг, В.С. Дудченко [39], А.И. Пригожин [40]) и социоинженерный (К. Поппер [41], О.А. Уржа [42], Т.М. Дридзе [43], В.В. Щербина [20; 21]).

В работе над диссертацией использовались как общенаучные, так и социологические методы исследования. Общенаучными методами исследования выступили анализ, синтез, ретроспективный анализ, компаративный анализ, абстрагирование, анализ документов. Для сбора эмпирических данных использовались анкетные опросы руководителей муниципальных образований, которые были организованы в 2018 г. и 2023 г. Наличие временного диапазона в ходе сбора эмпирических данных позволило провести сравнительный анализ оценок руководителей муниципальных образований, изучить динамику изменения мнений и восприятия реформы по привлечению сити-менеджеров в систему муниципального управления. Кроме того, в 2025 году был проведен опрос муниципальных служащих.

Информационная база диссертационной работы включает в себя труды отечественных и зарубежных исследований, материалы официальной статистики и аналитических порталов, нормативно-правовые акты.

**Эмпирическая база исследования** включает в себя результаты социологических опросов руководителей российских муниципальных образований, а также муниципальных служащих.

В целях изучения динамики мнений о специфике и эффективности деятельности сити-менеджера было проведено два замера со временным интервалом в 5 лет: в 2018 году и 2023 году.

а) В исследовании 2018 года общее количество опрошенных составило 582 респондента. При поддержке Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» проведена централизованная рассылка анкет с использованием сети Интернет. Анкета направлялась через региональные отделения Всероссийского Совета местного самоуправления руководителям местных органов власти.

б) В исследовании 2023 года общее количество опрошенных составило 188 человек. При поддержке Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (далее – ВАРМСУ) распространена ссылка для заполнения анкеты. В число респондентов включены: сити-менеджеры (73 человека), Главы муниципальных образований (63 человека), заместители, лица, временно исполняющие обязанности (52 человека). Привлечение к опросу высших должностных лиц позволило обеспечить экспертьность мнений респондентов.

В ходе социологического исследования, проведенного в 2025 году, опрошено 3066 муниципальных служащих. Исследование проводилось в целях изучения их мотивационных установок и оценки деструкций профессионализации муниципальных кадров. Инструментарий исследования позволил включить также ряд вопросов, касающихся оценок деятельности сити-менеджера. Организационную поддержку в сборе информации оказала ВАРМСУ.

### **Гипотезы исследования.**

1) Привлечение сити-менеджера в систему муниципального управления обусловлена необходимостью повышения профессионализма

управленческих кадров, увеличения эффективности принимаемых социально-экономических решений в муниципалитетах, разделения политических и экономических функций в управлении.

2) Деятельность сити-менеджера в современных российских условиях связана с рядом ограничений институционального характера, как в части процедур отбора и назначения на должность, так и в части осуществления его функций по развитию муниципальных образований.

Автором описаны и обоснованы положения работы, которые выносятся на защиту:

**Положения, выносимые на защиту:**

1) Предложена интерпретация категории «сити-менеджер» как профессионального руководителя, нанимаемого по контракту для осуществления хозяйственно-экономических функций в муниципальном образовании. Обоснована необходимость закрепить конкурсный отбор как ключевой принцип назначения сити-менеджера на должность, в рамках которого осуществляется оценка профессиональных компетенций, опыта работы соискателя в соответствии с установленными требованиями.

Впервые систематизированы факторы, обосновывающие необходимость привлечения сити-менеджера к управлению муниципалитетами: расширение диапазона хозяйственно-технологических функций территориальных руководителей, усложнение специфики городского хозяйствования, технологизация систем жизнеобеспечения территории, цифровизация муниципального управления, развитие форм цифровой активности населения, необходимость использования широкого диапазона информационно-коммуникационных технологий в деятельности городского управляющего; общественный запрос на новые модели муниципального лидерства, обусловленный субъектной активностью жителей, формированием деятельностиной позиции инициативных групп в местных сообществах. (С. 19-39)

2) На основе систематизации теоретико-методологических подходов к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера дополнены представления о рисках реализации данной модели: явный или латентный конфликт целей нанимателя (местное сообщество) и наемного руководителя (сити-менеджер); информационная асимметрия; издержки контроля; риски целеполагания (ошибки при постановке целей и задач деятельности сити-менеджера; недостаточность ресурсного обеспечения, необходимого для достижения поставленных целей). Обоснованы и систематизированы институциональные ограничения реализации реформы по внедрению модели «сити-менеджер», обусловленные неготовностью, отторжением ее целей со стороны ключевых субъектов местного самоуправления. Со стороны населения, в том числе представителей инициативных групп – неготовность к отмене муниципальных выборочных процедур, снижению роли местных сообществ, отсутствию предвыборных обязательств со стороны кандидата на пост мэра. Со стороны местных элит – опасения по поводу расширения зоны влияния региональных групп, лоббирования кандидатов, поддерживаемых внешними участниками, доминирования региональных интересов. Со стороны муниципальных служащих – неготовность к кадровым изменениям, принятию новых рыночных моделей управления, недостаток компетенций. Со стороны Главы муниципального образования (при сохранении выборочных процедур выбора мэра, в случае, когда должность Главы муниципального образования и Главы администрации не совмещается в одном лице) – риски связаны с сужением полномочий избираемого мэра до представительской роли, отсутствии доступа к принятию стратегических решений и ресурсам (С. 39-71)

3) На основе результатов эмпирических исследований впервые определена и обоснована проблема инверсии в деятельности сити-менеджера, которая выражается в сужении горизонтов планирования деятельности сити-менеджера, фокусировки усилий на достижение

краткосрочных результатов, приоритезацию региональных задач в ущерб интересам местных сообществ, снижение уровня профессионализма (снижение значимости критерия профессионализма в сравнении с обеспечением лояльности по отношению к лоббирующим кандидатуру социальным группам). Доказано, что амбивалентность целей и задач деятельности сити-менеджера, формируемая под воздействием противоречий между формальными и неформальными нормами построения иерархических отношений подчинений и (или) руководства, является ключевым ограничением деятельности сити-менеджера (С. 72-102).

4) На основе эмпирических данных определены ключевые деформации оценочных критериев отбора кандидатов на должность руководителя местной администрации: снижение значимости профессионального образования в системе оценок, приоритет лидерских качеств претендента. Доказано, что амбивалентность целей и задач деятельности сити-менеджера, формируемая под воздействием противоречий между формальными и неформальными нормами построения иерархических отношений подчинений и (или) руководства, является ключевым ограничением деятельности сити-менеджера. Определены возможные последствия деформации оценочных критериев: нарушение логики и принципов конкурсных процедур, трансформация профессиональной самоидентификации сити-менеджера (противоречием между лидерскими амбициями и необходимостью исполнения рутинных хозяйственных функций), развитие конфликтов, детерминированных неготовностью сити-менеджера занять подчиненную роль по отношению к Представительному органу и (или) Главе муниципального образования (С. 102-127).

5) Разработана социальная технология совершенствования деятельности сити-менеджера, включающая в себя меры по оптимизации функции планирования (конкретизация целей муниципального управления, постановка релевантных задач деятельности сити-менеджера, соответствие

поставленных целей имеющимся ресурсам, разработка измеримых показателей и критериев оценки); повышения эффективности организационного обеспечения (расширение вариативности наполнения структурных подразделений местной администрации, создание «штаба сити-менеджера»; перераспределение функциональных ролей ключевых субъектов); оптимизации системы мотивации (уточнение показателей эффективности (KPI) деятельности сити-менеджера, фокусировка на использование инновационных инструментов привлечения инвестиций, модернизации социальной сферы территории). Разработаны направления оптимизации контроля за деятельность сити-менеджера на трех уровнях: оперативный контроль текущей деятельности (осуществляется Главой муниципального образования в форме консультаций, совещаний, рекомендаций, отчетов); стратегический контроль и оценка эффективности деятельности сити-менеджера на основе сопоставления затраченных организационных, финансовых ресурсов и уровня достижения заявленных результатов (осуществляется Представительным органом муниципального образования); общественный контроль (С. 128-145).

6) Разработана социальная технология интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера как инструмента оптимизации процессов профессионального отбора и обучения сити-менеджеров. Обоснована необходимость использования следующих принципов отбора кандидатов: ситуационная осведомленность, общественное участие в процедурах оценки, территориальная идентичность («оседлость» кандидата), экспертность (признание ведущей роли профессиональных компетенций кандидата на должность сити-менеджера), объективность (опора на комплексные, достоверные данные, учет реальных замеров уровня профессиональных компетенций и достижений соискателя должности), прозрачность (открытость требований, полнота информационного освещения), согласованность систем оценки кандидата, как на этапе его

отбора, так и на этапе выполнения должностных обязанностей (С. 145-173).

**Степень достоверности, аprobация и внедрение результатов исследования.** Достоверность результатов исследования подтверждается использованием широкой теоретической базы, включающей в себя труды отечественных и зарубежных ученых в области местного самоуправления. Корректное использование методов социологического исследования, опора на результаты масштабных опросов обеспечили получение достоверных данных, обоснованных выводов и рекомендаций.

Основные выводы диссертации нашли отражение и прошли аprobацию на следующих международных и российских научно-практических, научно-теоретических конференциях, конгрессах, конкурсах, круглых столах: на XIII Международном социальном конгрессе «Сплоченность общества и социальная справедливость: мировые тренды и российская реальность» (Москва, Российский государственный социальный университет, 25-26 ноября 2013 г.); на IV Ивановских чтениях «Проблемы подготовки управленческих кадров социальной сферы в современных условиях» (Москва, Российский государственный социальный университет, 15 мая 2014 г.); на XIV Международном социальном конгрессе «Стратегии социального развития современного общества: российские и мировые тренды» (Москва, Российский государственный социальный университет, 16-19 декабря 2014 г.); на XIII Афанасьевских чтениях (Москва, Российский государственный социальный университет, 5-8 февраля 2015 г.); на Ивановских чтениях (Москва, Российский государственный социальный университет, 24 апреля 2015 г.); на научной конференции аспирантов и молодых ученых «Памяти А.П. Починка» (Москва, Российский государственный социальный университет, 12-18 марта 2015 г.); на Ивановских чтениях (Москва, Российский государственный социальный университет, 18-19 мая 2016 г.); на VIII Международном форуме Финансового университета «Россия и мир: новые стены или новые правила» (Москва, Финансовый университет,

21 октября 2023 г.); на XXI Международной конференции «Афанасьевские чтения» (Москва, Российский государственный социальный университет, 16 февраля 2024 г.); на V Межвузовской научно-практической конференции с международным участием «Рынок труда: мониторинг тенденций, проблем и перспектив развития» (Москва, Финансовый университет, 27 июня 2024 г.).

Материалы исследования были использованы в научной деятельности ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», в ходе реализации гранта РФФИ (№ 20-111-50451) «Сити-менеджер в России: баланс интересов или конфликтные риски?» в 2020 году.

Материалы исследования, выводы и рекомендации использовались муниципальным казенным учреждением Администрации муниципального образования «Кяхтинский район» Республики Бурятия. По материалам исследования внедрены элементы разработанной в диссертации модели общественного контроля, обеспечивающей повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления. Выводы и основные положения диссертации используются в деятельности Администрации муниципального образования «Кяхтинский район» Республики Бурятия и способствуют повышению эффективности принимаемых управленческих решений.

Материалы диссертации используются в практической деятельности Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (далее – ВАРМСУ), в частности авторские предложения нашли свое отражение в комплексе мероприятий по повышению эффективности кадровой политики в системе местного самоуправления. Так, при планировании и организации обучения руководителей органов местного самоуправления были реализованы рекомендации по включению в образовательные программы вопросов, направленных на анализ инновационных инструментов территориального развития. Кроме того, ВАРМСУ отмечено, что выводы и рекомендации диссертационного исследования были использованы для определения показателей эффективности сити-менеджеров

в соответствии со стратегическими целями развития муниципального образования.

Материалы диссертации используются Кафедрой социологии Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета в преподавании учебных дисциплин «Социальное управление развитием инфраструктуры города и территорий» и «Социология управления».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

**Публикации.** Основные положения и результаты исследования отражены в 15 научных статьях общим объемом 11,56 п.л. (авторский объем – 7,56 п.л.), в том числе 6 работ общим объемом 4,66 п.л. (авторский объем – 3,17 п.л.) опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

**Структура и объем диссертации** определены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, состоящего из 183 наименований и трех приложений. Текст диссертации изложен на 226 страницах, содержит 11 таблиц, 24 рисунка.

## Глава 1

### Деятельность сити-менеджера как объект социологического анализа

#### 1.1 Понятие «сити-менеджер» в научном и общественном дискурсе

Высокий уровень сложности осуществления управленческой деятельности в современных муниципалитетах, необходимость решения разноплановых задач развития территории детерминировали применение бизнес-моделей, зарекомендовавших себя в коммерческом секторе. Экскурс в историю управления показывает, что интенсификация производственных процессов, усложнение административного функционала, интеграция финансовых, коммерческих, технологических и иных аспектов в деятельности предприятий повлекли за собой существенное изменение содержания и требований к профессиональным компетенциям руководителя. Промышленная революция актуализировала значимость управленческого труда, необходимость его профессионализации в условиях интенсификации производственных процессов. Владельцы капитала были заинтересованы в привлечении профессиональных управляющих, способных повысить производительность труда и эффективность функционирования предприятия.

Процесс формирования класса наемных менеджеров в системе управления производством в какой-то степени может рассматриваться как условная аналогия появления профессиональных городских управляющих. Теоретическое обоснование контрактного найма и профессионализации труда руководителя на государственной службе представлено в теории бюрократии М. Вебера. Феномен бюрократии представлен с позиции М. Вебера [23]. Также концепт методологических оснований рациональной бюрократии был развит в трудах Мишеля Крозье [44].

Развитие идей рациональной бюрократии представлено в работах современных ученых, которые подчеркивают значимость регламентации кадровой работы, четких показателей оценки деятельности, общественного контроля [45; 46; 47; 48].

Практическое подтверждение эффективности контрактной формы управления муниципалитетами можно найти в зарубежном опыте США при реализации моделей «совет-управляющий». Исторические предпосылки привлечения профессиональных менеджеров в систему управления городом опираются на необходимость создания условий для привлечения инвестиций, увеличения доходов местных бюджетов, их социально-экономического развития. Урбанизация, конкуренция между городами за инвестиции и высококвалифицированные кадры актуализировала значимость таких факторов, как эффективность управления коммунальным хозяйством, муниципальными финансами, создание комфортной городской среды и условий для развития бизнеса. В данном контексте политизированные члены Управляющих Советов или чиновники муниципалитетов, использующие устаревшие модели городского администрирования, не обладали соответствующими компетенциями для повышения рентабельности городского хозяйства, привлечения инвестиций, конструктивного сотрудничества с предпринимателями. Данные процессы обусловили необходимость привлечения профессиональных – *управляющих – сити-менеджеров* для управления муниципалитетами.

Таким образом, модель «сити-менеджер» была закреплена в практике городского управления в 30-е годы XX века, что позволило существенным образом модернизировать местную экономику, внедрить коммерческие подходы бизнес-планирование в систему муниципального хозяйствования, оптимизировать управление местным бюджетом. Результатом привлечения профессиональных управляющих, которые были ориентированы на коммерческую результативность территориального развития, стало снижение долговой нагрузки на муниципальные бюджеты, оздоровление

местной экономики, повышение эффективности функционирования коммунального хозяйства.

Специфика модели «совет-управляющий» заключалась в привлечении профессионального менеджера, который при сохранении подчиненности Совету, осуществлял административно-хозяйственные функции управления городом. Деятельность сити-менеджера в США регулируется следующими принципами:

- 1) Наличие широкого спектра компетенций в финансовой, экономической, хозяйственной сфере, наличие соответствующих знаний и опыта.
- 2) Обеспечение контроля за деятельностью сити-менеджера со стороны Совета. Малая численность членов Совета (стандартная практика – 5-7 человек, максимальная – 13 человек в крупных городах) обеспечивает мобильность и гибкость системы контроля.
- 3) Наличие контракта между муниципалитетом и профессиональным управляющим, что подразумевает установление четких показателей результативности деятельности, высокий уровень оплаты труда.
- 4) Деполитизация муниципального управления, конкретизация приоритетов деятельности сити-менеджера в границах экономической эффективности .

В Российской Федерации привлечение профессиональных управляющих в муниципальную практику регламентировано в федеральном законодательстве. В частности, статья 37 Федерального закона № 131-ФЗ определяет, что руководить местной администрацией может «лицо, назначаемое на данную должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса» [49].

Институционализация практик «назначения на должность руководителя местной администрации по контракту» обусловлена высокой общественной потребностью в привлечении профессиональных кадров для повышения эффективности управленческих процессов муниципального уровня. Дефицит

управленческих компетенций становится существенным фактором риска в процессах развития локального социума в силу концентрации множества локусов жизнеобеспечения граждан, прежде всего, на муниципальном уровне: образования, организации досуга, безопасности, жилищно-коммунального хозяйства и прочее. Более того, недостаток опыта работы в системе местного самоуправления, отсутствие актуализированных компетенций в области использования инновационных инструментов территориального развития (межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство) может стать непреодолимым барьером для обеспечения устойчивой занятости населения, доступа к инфраструктурным услугам [50]. Российские ученые отмечают, что качественное кадровое обеспечение, эффективность управления кадровым потенциалом в органах государственной и муниципальной власти выступает одним из ключевых факторов достижения целей устойчивого развития общества, повышения качества жизни граждан [25; 26; 28].

В научных исследованиях констатируется, что «задача формирования новой когорты компетентных, ответственных, инициативных, творческих, нравственно совершенных работников органов местного самоуправления» не теряет своей актуальности в течение последних десяти лет [51]. Именно с появлением фигуры «наемного муниципального менеджера» российские ученые связывают надежды на улучшение условий жизнедеятельности местного населения, реализацию перспективных социальных проектов и идей меценатства, привлечения малого и среднего бизнеса к решению проблем территориального развития [52]. Рассмотрим другие предпосылки внедрения модели «сити-менеджер» в современных российских муниципалитетах.

1) Необходимость обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований Российской Федерации современных российских исследованиях. Несмотря на принятие комплекса федеральных мер в целях обеспечения устойчивости местных бюджетов, перед

российскими территориями весьма остро стоит проблема дефицита финансовых ресурсов. Недостаточность финансового обеспечения для реализации местных полномочий актуализирует поиск новых инновационных инструментов повышения доходов муниципальных образований, формирование дополнительных источников пополнения местного бюджета [53]. Представляется достаточно обоснованным вывод о необходимости создания условий для увеличения доходов муниципалитетов. Привлечение дополнительных налоговых поступлений в местный бюджет является наиболее устойчивым фундаментом социально-экономического развития территории, достижения целей ее финансовой самостоятельности [54]. В данном контексте привлечение профессиональных городских управляющих, обладающих навыками финансовой аналитики, управления бюджетом, инвестиционного планирования, оценкой рисков, выступает инструментом достижения финансовой устойчивости муниципальных образований, их успешного социально-экономического развития. Новые экономические вызовы, стоящие сегодня перед муниципалитетами, заставляют «городских менеджеров» искать новые точки роста территориального развития, выбирать альтернативные решения при формировании доходной части бюджета, с максимальной эффективностью использовать внутренние резервы [55]. При этом электоральные процедуры выбора муниципального лидера зачастую сопряжены с рисками информационной асимметрии, доминирования популистских решений в ущерб рациональным практикам эффективного хозяйствования. Отсутствие четких требований к компетенциям и опыту избираемого на выборах Главы муниципального образования зачастую может стать лимитирующим фактором принятия научно-обоснованных управленческих решений, позволяющих достичь финансовой стабильности муниципалитета.

2) Расширение диапазона хозяйственно-технологических функций территориальных руководителей. Усложнение специфики городского

хозяйствования, развитие технологизации систем жизнеобеспечения территории требует от сити-менеджера не только знаний в области финансовой аналитики и бюджета, но и навыков распоряжения земельной собственностью, компетенций в сфере градостроительного планирования, управления в системе коммунального хозяйства и безопасности [56]. Инфраструктурные проблемы муниципальных образований актуализируют внедрение новых технологических решений, поиск инструментов повышения качества коммунальных услуг. При этом муниципальные власти оказываются самоуправлению, в частности, и публичной власти, в целом [57].

3) Цифровизация муниципального управления, развитие форм цифровой активности населения, необходимость использования широкого диапазона информационно-коммуникационных технологий в деятельности городского управляющего [58]. В современных условиях цифровизации компетенции руководителя муниципального образования не могут покрываться базовыми знаниями в области ИТ-технологий, городские жители предъявляют повышенные требования к обеспечению цифрового взаимодействия, развитию креативных индустрий и пространств. Концепция «умный город» становится не только стратегией территориального развития [59], но нарративом новых социокультурных практик населения. Использование информационно-коммуникационных технологий в деятельности современного градоначальника обеспечивает повышение уровня и качества жизни граждан [60]. Данные тенденции могут рассматриваться в качестве предпосылок привлечения в муниципальные практики фигуры сити-менеджера с высоким уровнем соответствующих компетенций и возможностями их верификации в ходе конкурсных процедур. В противовес конкурсному назначению избирательные процедуры не позволяют оценить уровень знаний и навыков кандидата, апеллируя исключительно к его харизме и умению взаимодействовать с избирателем.

4) Усложнение и дифференциация социальных потребностей населения, интенсификация запросов на формирование благоприятных

условий жизнедеятельности городского социума. Функционал муниципальных лидеров охватывает все сферы общественной жизни местных сообществ: от коммунальной инфраструктуры, транспорта, благоустройства до функционирования объектов культурно-досуговой и образовательной инфраструктуры [61]. Дифференциация и усложнение функционала городских управляющих в социальной сфере во многом была инициирована ситуацией кризиса и неопределенности в период COVID-19. Как в России, так и в мире, именно муниципальные власти оказались в авангарде событийной повестки, требующей немедленного реагирования: реализация карантинных мероприятий, диагностика заболевания, развитие волонтерской деятельности, организация доставок лекарств и продуктов питания, оказание социальной поддержки нуждающимся гражданам [62].

В условиях неопределенности муниципалитеты вынуждены были своевременно реагировать на такие социальные проблемы, как сокращение занятости, падение или потеря дохода, карантинные ограничения, рост конфликтов [63]. При этом, как показывают международные исследования, местные власти, будучи наиболее приближенными к потребностям своих жителей, оказались более успешны (в сравнении с региональным уровнем) в решении таких задач, как предотвращение распространения вируса, сохранение рабочих мест, оказание поддержки предпринимателям [64]. Социально-экономическая и политическая турбулентность формирует новые тренды муниципального управления: помимо решения проблем обеспечения жизнедеятельности и безопасности местных граждан, особую роль приобретает реализация мер, направленных на поддержание социальной стабильности, солидарности и доверия в местных сообществах. Таким образом, усложнение муниципальной повестки актуализирует запрос на реализацию инструментов эффективного городского менеджмента, привлечение профессиональных управляющих, способных своевременно реагировать на кризисные ситуации.

5) Общественный запрос на новые модели муниципального лидерства, обусловленный субъектной активностью жителей, формированием деятельностной позиции инициативных групп в местных сообществах. Результаты исследований показывают зависимость между уровнем гражданской активности населения, включенностью жителей в реализацию проектов территориального развития и доверием к муниципальным лидерам [65]. Повышение уровня политической культуры и гражданской ответственности российских граждан трансформируют содержание и структуру общественных ожиданий к деятельности муниципальных лидеров. В новых реалиях доминирующей характеристикой оценки выступает уровень их профессионализма, открытость проводимой политики, результативность действий органов власти. Персонифицированный характер оценки, обусловленный минимизацией дистанции между населением и властью в муниципалитетах, позволяет местным сообществам объективно оценить соответствие между декларируемыми целями политических лидеров и достигнутыми результатами. Можно предположить, что в данных условиях сити-менеджер, обладающий профессиональными знаниями и навыками, выступает ключевой фигурой, которая в наибольшей степени удовлетворяет растущий запрос граждан на эффективность муниципальных решений.

6) Высокий уровень конфликтности и полисубъектность муниципальных полей деятельности сити-менеджера. Как российские, так и зарубежные исследователи отмечают вариативность и множественность коммуникационных взаимодействий городского управляющего с такими разноплановыми субъектами муниципального поля, как мэр, городская Дума, органы федеральной и региональной власти, муниципальные чиновники, жители, инициативная общественность [7]. Поддержание эффективности данных взаимодействий требует от сити-менеджера высокого уровня коммуникативной культуры, гибкости, навыков ведения переговоров и достижения компромиссов. Указанные обстоятельства выступают дополнительным аргументом в пользу теории о необходимости

профессионализации муниципального управления, снижения рутинной нагрузки и разграничения функционала в деятельности ключевых фигур муниципалитета.

Таким образом, понятие «сити-менеджер», введенное в политический дискурс в связи с необходимостью привлечения профессиональных управляющих на конкурсной основе, получило достаточно широкое распространение, как в научной литературе, так и в публицистических материалах. Однако, несмотря на частоту употребления термина, в законодательных актах Российской Федерации отсутствует его нормативное закрепление. В Федеральном законе № 131-ФЗ указывается, что Глава местной администрации может быть назначаемой фигурой, при этом с ним заключается контракт «по результатам конкурса на замещение указанной должности» [49]. Отсутствие закрепленного понятия «сити-менеджер» в нормативно-правовых документах обусловило определенную размытость и недостаточную четкость в определении данной модели, а также форм ее реализации.

Ввиду отсутствия в нормотворческой практике закрепленного термина «сити-менеджер», предлагается использовать следующую формулировку: сити-менеджер представляет собой профессионального руководителя, нанимаемого по контракту для осуществления хозяйственно-экономических функций в муниципальном образовании. Ключевым принципом назначения сити-менеджера на должность является конкурсный отбор, в рамках которого осуществляется оценка профессиональных компетенций, опыта работы соискателя в соответствии с установленными требованиями.

Анализ общественной практики и научного дискурса свидетельствует о наличии дифференцированных форм привлечения профессиональных управляющих к руководству местной администрацией [58]. Представим их более подробный анализ. Вариативность использования моделей «сити-менеджер» определяется, прежде всего, структурными особенностями процессов управления в муниципалитетах, которые связаны со спецификой

должностных позиций Главы муниципального и Руководителя местной администрации (сити-менеджера):

1) Совмещение должностей Главы муниципального и Руководителя местной администрации (сити-менеджера) в одном лице.

2) Разделение должностей Главы муниципального и Руководителя местной администрации (сити-менеджера) по двум кандидатурам. В данной форме может быть реализовано два варианта:

а) Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах населением, что обуславливает его более сильную позицию и высокий уровень легитимности.

б) Глава муниципального образования избирается из состава Представительного органа муниципального образования.

Рассмотрим более подробно первую форму реализации модели «сити-менеджер», которая предполагает конкурсный отбор кандидатов из числа претендентов, утверждаемых специальной комиссией. По мнению российских ученых, более уместным названием для данной формы стала бы формулировка «назначаемый мэр» [10], что обусловлено совмещением двух ключевых должностей: Главы (мэр) и Руководителя администрации (сити-менеджер) в одном лице. Представляется, что данная организационная форма имеет существенные недостатки и контрастирует с ключевыми принципами профессионализации муниципального управления, предполагающими разделение политического и экономического функционала в деятельности муниципалитета. Кроме того, абсолютное исключение электоральных процедур из общественно-политической жизни локальных социумов несет в себе существенные риски, связанные с углублением дистанции и социального отчуждения между населением и местной властью. Как справедливо отмечает М.В. Стрыгина, право граждан на выборы муниципального лидера – это не только юридическая новелла, но и общественная практика, позволяющая сформировать исторические

уроки, культуру управления, опыт гражданского участия и вовлеченности в решение проблем местного значения [66].

Таким образом, вторая организационная форма привлечения сити-менеджера, обеспечивающая соблюдение принципа разграничения хозяйственно-экономических и политико-представительских функций по двум ключевым фигурам муниципалитета (Избираемый Глава муниципального образования и Руководитель местной администрации) представляется более целесообразной. Вариативность второй формы реализации модели «сити-менеджер» обусловлена позицией Главы муниципального образования. В первом случае он может быть избран местным населением, во втором случае – муниципальными депутатами из состава Представительного органа власти. Необходимость сохранения эlectorальных практик обоснована в многочисленных российских исследованиях, подчеркивающих, что их отмена во многом нарушает демократические принципы развития местного самоуправления [67; 68]. Опираясь на анализ научного дискурса, можно сделать вывод о наибольшей состоятельности такой формы привлечения сити-менеджеров, при которой сохраняются эlectorальные процедуры выбора мэра, обеспечивается конструктивное сотрудничество двух ключевых акторов муниципалитета (Глава и Руководитель местной администрации), разграничение их функционала по политическому и хозяйственно-экономическому профилю.

Тем не менее, хотелось бы отметить, что в современных российских условиях наибольшее распространение получила практика реализации модели «сити-менеджер», предполагающая совмещение двух должностей в одном лице и соответственно отмену выборных процедур. С одной стороны, данные тенденции обусловлены финансовым дефицитом местных бюджетов, существенными расходами на организацию муниципальных выборов, необходимостью экономии бюджетных средств. С другой стороны, отмена эlectorальных процедур, исключение местных жителей из сферы влияния на деятельность муниципальных лидеров рассматривается как наиболее

существенный недостаток модели «сити-менеджер». Дискуссионность данных вопросов, вариативность организационных форм привлечения сити-менеджера, неоднозначность в восприятии преимуществ и дисфункций моделей профессионализации муниципального управления свидетельствует об актуальности темы исследования. Рассмотрим более детально достоинства и риски привлечения контрактных профессиональных управляющих в систему муниципального управления.

Преимущества привлечения «сити-менеджера» во многом выступают продолжением предпосылок ее внедрения, более подробно раскрывая их содержание в практиках деятельности руководителя местной Администрации [69]:

1) Совершенствование финансово-экономических практик и практик административного хозяйствования в системе управления муниципалитетом. Российские ученые делают вывод, что привлечение сити-менеджеров обеспечивает трансформацию содержательных характеристики управленческих решений, их перевод из сферы «политической демагогии в область профессионального менеджмента» [30], что становится основой для устойчивого развития территорий, роста муниципальной экономики [70]. Дополнительным преимуществом профессионализации муниципального управления выступает расширение границ использования инновационных инструментов привлечения инвестиций, рост бюджетной обеспеченности [71]. Данные преимущества достигаются за счет внедрения бизнес-стратегий и моделей в систему управления муниципальным образованием [72].

2) Разграничение полномочий между Главой муниципального образования и сити-менеджером. В частности, представляется целесообразным закрепление политических функций (взаимодействие с региональной властью, коммуникации с населением, представительские роли) за мэром города, при доминировании приоритетов деятельности сити-менеджера на решении хозяйственно-экономических вопросов [7]. К таким вопросам можно отнести: бюджет, землепользование,

градостроительство, управление в системе городского хозяйства, в том числе, благоустройство, строительство и эксплуатация объектов коммунальной, транспортной инфраструктуры.

По мнению ученых, сосредоточение деятельности сити-менеджера на финансово-экономической и хозяйственной сфере позволяет повышать бюджетную обеспеченность, эффективно управлять муниципальными финансами [73; 74], развивать предпринимательство и привлекать инвестиции [2]. Несмотря на неоднозначность политических причин внедрения модели «сити-менеджер», в научной литературе отмечается, что финансовая несостоятельность муниципалитетов закрепляет практики централизации управления [5].

3) Снижение коррупционных рисков в практиках муниципального управления, что обусловлено разделением функциональных полномочий между мэром и сити-менеджером, лимитированием процессов централизации власти в одном лице. Профессионализация городского управления предполагает передачу экономических рычагов влияния сити-менеджеру [75], при установлении контроля за его деятельностью, как со стороны Представительного органа власти, так и Главы муниципального образования. По мнению ученых, данные практики способствуют предотвращению и профилактике коррупции в муниципалитетах [76].

4) Учитывая контрактную форму привлечения сити-менеджера к исполнению им своих обязанностей, вполне закономерным видится преимущество данной модели, заключающееся в возможности досрочного расторжения договора. Однако, как справедливо указывается в научной литературе, в современной системе правового регулирования имеются существенные пробелы, препятствующие досрочному расторжению контракта с сити-менеджером, даже в случае ненадлежащего исполнения им своих полномочий. В данном контексте представляется необходимым использование вариативных форм контрактных соглашений, допускающих процедуры досрочного прекращения полномочий сити-менеджера

в обозначенных контрактом случаях [77]. Речь может идти о нарушениях профессиональной этики, ненадлежащем и (или) неэффективном исполнении им своих обязанностей.

5) Экономия бюджетных средств, обусловленная сокращением электоральных процедур в муниципалитете. Проведение выборов представляется весьма затратным организационным мероприятием, что позволяет ряду ученых сделать вывод о таком преимуществе модели «сити-менеджер», как снижение финансовых расходов бюджета [78]. Актуальность данного преимущества имеет силу только в случае использования такого варианта модели, который подразумевает отмену прямых выборов мэра и совмещение его роли с функционалом сити-менеджера в одном лице. В научных работах отмечается, что «универсализация выборного принципа», без учета ситуационных факторов зачастую приводит к «избыточной политизации, деструктивной конкуренции легитимностей» [4], сужает границы профессионализации муниципального управления. Надо отметить, что в научной литературе прослеживается ряд мнений, характеризующихся оптимистичной тональностью оценок по поводу перспектив отмены электоральных практик при реализации модели «сити-менеджер». Так, одним из аргументов выступают опасения политических манипуляций и роста популизма в ходе предвыборных агитаций [79]. По мнению ряда ученых, проведение муниципальных выборов не коррелирует в полной мере с устоявшимися ценностями российского общества, в которых доминирует идея сильного государства, обеспечивающего поддержку и защиту своих граждан. В данных условиях отмена прямых выборов мэра с высокой долей вероятности не станет поводом для сожалений местных жителей, у которых муниципальная демократия не относится к числу ведущих социальных запросов [80]. Представленный вывод является весьма дискуссионным, и, надо отметить, что большинство ученых все же обосновывают вывод о негативных последствиях

отмены муниципальных выборов, рассматривая данные тенденции в качестве наиболее неблагоприятных вариантов реализации модели «сити-менеджер».

6) Конструктивное взаимодействие муниципальной и региональной власти. Профессионализация управленческих практик, конкурсное назначение сити-менеджера, позволяющее избежать рисков прямой демократии и доминирования популизма в процессе принятия решений, формируют поле конструктивных взаимодействий между Руководителем местной администрации и региональными органами власти. При этом участие представителей последних в практике конкурсных процедур и отбора кандидатов на должность сити-менеджера обеспечивает развитие неформальных каналов взаимодействий. Снижение рисков возникновения конфликтных ситуаций во взаимоотношениях региона и муниципалитета имеет весьма существенное значение для реализации потенциала развития территории, учитывая высокий уровень зависимости местных бюджетов от региональных дотаций. Соответственно, политическая централизация становится фундаментом для оптимизации бюджетных отношений, достижения соответствующих договоренностей в практиках распределения финансовых ресурсов [81]. Отметим, что отнесение данных факторов к числу преимуществ привлечения профессиональных городских управляющих также носит дискуссионный характер. Усиление процессов встраивания местного самоуправления в политическую вертикаль власти рассматривается многими учеными, как одна из существенных дисфункций модели «сити-менеджер».

К ключевым недостаткам реализации идей привлечения профессионального управляющего можно отнести следующие:

1) Сужение границ ответственности сити-менеджера перед местным населением. Процедура его назначения предусматривает прямые коммуникации с конкурсной комиссией, контроль за его деятельностью осуществляется Представительным органом муниципального образования. Исключение населения из сфер влияния на процессы принятия управленческих решений, а также выбор кандидата, определяющего

стратегический вектор развития территории, искажает ключевые принципы местного самоуправления, где приоритет отводится интересам и потребностям жителей.

2) Доминирование интересов региональных элит в определении направлений деятельности сити-менеджера, что взаимосвязано с ситуацией сужения границ его ответственности перед местным населением (риск № 1). По мнению ряда ученых, условия конкурсного отбора сити-менеджера могут носить имитационный характер и выступать маскировкой для назначения кандидатов с высоким уровнем лояльности к региональным элитам [82]. В этом случае деятельность сити-менеджера нарушает принципы институциональной автономии местного самоуправления, расширяет границы влияния и роль региональных властей в процессе принятия решений по вопросам территориального развития муниципальных образований [27]. Международный опыт также свидетельствует о том, что снижение политической и экономической самостоятельности органов местного самоуправления, их зависимость от региональных и федеральных властей является одной из наиболее неблагоприятных тенденций, инициирующей развитие кризисных явлений в муниципалитетах [83].

3) Потребности жителей, оказавшиеся на периферии приоритетов сити-менеджера [1], могут рассматриваться как вероятностные угрозы снижения качества жизни населения. Данные риски, отягощенные ограниченными временными интервалами оценки деятельности сити-менеджера, могут инициировать практики имитации реальных достижений назначаемого по контракту градоначальника [33]. Зависимость от региональных оценок [6], отсутствие долгосрочных горизонтов деятельности мотивирует сити-менеджера, прежде всего, на демонстрацию быстрых успехов, достижение сиюминутных результатов [84]. В работе Ж.Т. Тощенко обозначена проблема разрыва обратной связи с населением, которая детерминирует развитие имитации управленческой деятельности [85],

формирование «симулятивной политической реальности», игнорирование творческих, креативных возможностей и практик [86].

4) Трансформация процессов взаимодействия местной власти и населения, снижение уровня доверия, утрата легитимности местного самоуправления. В работах российских ученых делается вывод о противоречии между привлечением профессионального управляющего и сохранением общественного запроса на выборность Главы муниципального образования [1]. В условиях безальтернативного отстранения жителей от участия в практиках голосования с большой долей вероятности можно прогнозировать усиление социальной напряженности. Дополнительным риском, по мнению И.В. Филимоненко и Н.Н. Муравьевой является снижение гражданской культуры населения в условиях ограничения опыта осознанного голосования [31].

5) Сложности расторжения контракта с сити-менеджером. Вариантами досрочного прекращения его полномочий могут быть только соглашение сторон или же судебное решение. При этом правом подачи заявления в судебные инстанции обладают только губернатор, Глава муниципального образования, а также Представительный орган [87]. Сложность процессов судебного разбирательства становится зачастую весьма значимым барьером, препятствующим досрочному расторжению контракту с сити-менеджером даже в случае низкой эффективности его деятельности.

6) Дефицит профессиональных кадров. В современных условиях малые города и отдаленные от центра муниципальные образования находятся в наиболее уязвимой позиции с точки зрения привлечения профессиональных кадров на ключевые должности в системе местного самоуправления [29]. Дефицит опытных руководителей, обладающих высокой квалификацией и мотивацией к работе на муниципальных площадках периферийных территорий, становится фактором риска реализации модели «сити-менеджер». Ограниченные возможности организации конкурса между кандидатами на замещение должности руководителя местной администрации нивелируют

ключевые преимущества модели, заключающиеся в оценке компетенций претендентов и отборе лучших представителей из них.

7) Наличие конфликтного потенциала в модели «сити-менеджер», который детерминирован отсутствием четкости в разделении функционала наемного городского управляющего и избираемого мэра (в варианте модели, предусматривающей сохранение двух должностных позиций). Российские ученые, апеллируя к имеющимся кейсам, обосновывают риски конфликтного противостояния и борьбы авторитетов между двумя наиболее значимыми фигурами муниципалитета [88]. Складывающаяся ситуация «двоевластия» инициирует формирование антагонизма, конкуренции за статус в диаде «руководитель-подчиненный» между Главой муниципального образования и руководителем местной администрации. Определяемый на законодательном уровне функционал сити-менеджера в виде реализации полномочий хозяйственно-экономического типа сужает роль избранного мэра до исполнения представительских обязанностей. Можно предположить, что Глава муниципального образования, отстоявший свою позицию в ходе предвыборных дебатов и получивший поддержку местных сообществ, имеет более высокие притязания, нежели условный функционал в виде церемониальных функций «перерезания красных ленточек». В данном контексте складываются неизбежные предпосылки конфликта интересов, конкурентной борьбы за лидерство в муниципалитете, а также признание со стороны региональных элит. Политическое противостояние с высокой долей вероятности может инициировать формирование негативного фона в ходе принятия управленческих решений, выстраивание объективных и субъективных ограничений деятельности муниципальных лидеров со стороны друг друга. Отметим, что первый вариант реализации модели «сити-менеджер» (совмещение двух должностей Главы муниципального образования и Руководителя местной администрации в одном лице) не несет в себе рисков развития данных дисфункций. Однако, как показал анализ, предпосылкой привлечения профессионального управляющего является

необходимость дифференциации политico-представительских и хозяйственно-экономических функций управления на местном уровне, что указывает на низкую жизнеспособность варианта модели «сити-менеджер», предполагающей их совмещение в рамках должностных полномочий одного лица [58].

Таким образом, к предпосылкам, инициирующим привлечение профессиональных управляющих в систему управления муниципалитетами, можно отнести следующие:

- а) необходимость обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов (привлечение сити-менеджеров, обладающих навыками финансовой аналитики, управления бюджетом, инвестиционного планирования, оценкой рисков, выступает инструментом достижения финансовой устойчивости муниципальных образований, их успешного социально-экономического развития);
- б) расширение диапазона хозяйственно-технологических функций территориальных руководителей (повышение значимости таких компетенций сити-менеджера, как распоряжение земельной собственностью, градостроительное планирование, управление в системе коммунального хозяйства и безопасности);
- в) цифровизация муниципальных практик, актуализация концепции «умный город», которая становится не только стратегией территориального развития, но нарративом новых социокультурных практик населения;
- г) усложнение и дифференциация социальных потребностей населения (социально-экономическая и политическая турбулентность формирует новые тренды муниципального управления: помимо решения проблем обеспечения жизнедеятельности и безопасности местных граждан, особую роль приобретает реализация мер, направленных на поддержание социальной стабильности, солидарности и доверия в местных сообществах);

- д) общественный запрос на новые модели муниципального лидерства, обусловленный субъектной активностью жителей, формированием деятельностной позиции инициативных групп в местных сообществах;
- е) высокий уровень конфликтности и полисубъектность общественного пространства деятельности сити-менеджера.

Научное осмысление вопросов привлечения профессиональных управляющих как механизма обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований позволило сформировать аналитическую рамку исследования сущности модели «сити-менеджер» в современной практике муниципального управления. Так, анализ научной литературы позволяет выделить ряд рисков реализации модели «сити-менеджер», требующих эмпирической проверки. К таким рискам можно отнести следующие:

- сужение границ ответственности сити-менеджера перед местным населением;
- дефицит доверия;
- доминирование интересов региональных элит, заинтересованных в назначении лояльного кандидата, дисфункциональное нарушение приоритетов деятельности сити-менеджера, в которых потребности и интересы местных сообществ оказываются на периферии муниципальной политики;
- имитационный характер деятельности сити-менеджера, ориентация на достижение краткосрочных результатов;
- конфликтный потенциал во взаимодействии сити-менеджера и Главы муниципального образования.

Дискуссионность и полемичность научных точек зрения, характеризующих преимущества конкурсного назначения руководителя местной администрации, актуализирует проведение эмпирических исследований с целью более глубинного осмысления новых управленческих

практик. Так, требуют эмпирической верификации следующие преимущества деятельности сити-менеджера:

- повышение эффективности финансовых решений, снижение доли популизма при выборе стратегических ориентиров развития территории;
- дифференциация политico-представительских функций и хозяйственно-экономических функций управления на местном уровне;
- ослабление конфликтности в системе отношений «регион-муниципалитет»;
- приращение возможностей в обеспечении контроля за деятельностью нанимаемого управляющего путем досрочного расторжения контракта.

Таким образом, проведенный анализ научного дискурса позволяет сделать вывод о наличии ряда противоречий в практиках привлечения профессиональных управляющих. Данные противоречия детерминированы, с одной стороны, общественным запросом на профессионализацию муниципального управления в условиях необходимости повышения бюджетной обеспеченности, внедрения рыночных стратегий хозяйствования, а, с другой стороны, дисфункциями в деятельности сити-менеджера, обусловленными сужением границ его ответственности перед местным населением, доминированием интересов региональных элит, рисками имитации и ориентации на достижение краткосрочных результатов.

## 1.2 Методологические подходы к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера

В современных условиях социально-экономического развития российских муниципалитетов совершенствование деятельности сити-менеджера должно опираться на комплекс социальных технологий. Это связано с необходимостью научно-обоснованного подхода к развитию городских территорий, а также повышением качества управленческих практик

на местах. В.Н. Иванов и В.И. Патрушев обосновывают значимость социальных технологий для достижения заданных результатов в системе государственного и муниципального управления [19].

В российской науке внимание к социальным технологиям как инструменту повышения результативности деятельности властных структур и отдельных субъектов управления было определено трудами В.Н. Иванова, В.И. Патрушева, В.В. Щербина, С.А. Шароновой [19; 89; 90; 91]. В фокусе исследовательской парадигмы были размещены преобразовательные функции технологий и социальный контекст их корректирующего воздействия. Иными словами, социальные технологии стали выступать примером локальной социальной инженерии, где субъект управления при использовании набора инструментальных средств модифицируют заданные свойства объекта своего воздействия. Данный термин весьма успешно прижился в отраслевых социологических науках, однако сохраняется его категориальная неоднородность (технологии управления, технологии социального проектирования, воспроизведения социальной практики и так далее), методологическая дилемма (набор средств – инструмент преобразовательной деятельности), низкий уровень институционального закрепления в системе управления (отсутствие стандартов разработки и внедрения). Вместе с тем несогласованность методологической позиции в части исследования сути социальных технологий, не снижает их прикладную значимость.

В рамках данного исследования автор не ставит целью раскрытие структурно-содержательного наполнения феномена социальных технологий в современном научном дискурсе. Предлагается опираться на доказанную возможность инструментального воздействия на элементы социальной системы для повышения эффективности ее функционирования, воспроизведения и поддержания социального порядка. С опорой на данный тезис, под социальными технологиями предлагается понимать упорядоченную совокупность способов и инструментов преобразовательной деятельности.

Использование социальных технологий в нашем случае вызвано необходимостью рационализации управленческой деятельности, в том числе ее структурирования, а также воспроизведения позитивных образцов управленческих практик.

Опираясь на ключевые идеи В.П. Бабинцева, Л.Я. Дятченко, Н.С. Данакина [16; 17; 18] можно выделить ряд предпосылок, детерминирующих необходимость использования социальных технологий для совершенствования деятельности сити-менеджера:

1) Возможность технологизации социальных процессов и деятельности в условиях неопределенности и быстрого обновления. Усложнение процессов муниципального развития, нарастающая взаимозависимость между основными субъектами управления, динамика общественных изменений требуют предложения не просто набора рекомендаций для совершенствования деятельности сити-менеджера, но, прежде всего, выработки алгоритмов технологизации его работы, профилактики конфликтных рисков и деформаций в практиках достижения целей социально-экономического развития российских территорий.

2) Интеграция принципов социальной технологизации и инновационного развития, что представляется особенно актуальным в условиях необходимости использования в муниципальном управлении новых прогрессивных практик оздоровления местной экономики, привлечения инвестиций, амортизации влияния внешних вызовов.

3) Приоритизация целей в технологической деятельности. В данном контексте ключевой целью разработки социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера становится профессионализация муниципального управления, обеспечивающая повышение уровня и качества жизни местного населения.

Недостатки в методологической рамке изучения социальных технологий усугубляются низкой теоретико-прикладной проработанностью вопросов профессионализации городского управления, использования модели

«сити-менеджер» в контексте возникающих социально-политических и экономических рисков. Следует также отметить, что изменение стратегических целей развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации определяет контур исследований специфических черт современных моделей управления на уровне муниципалитетов. Таким образом, требуется систематизация методологических подходов к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера.

Общетеоретический фундамент данного исследования представлен следующими ключевыми теориями. Прежде всего, обращение к теории систем обусловлено необходимостью анализа муниципального управления, как системы, включающей в себя различные элементы, которые, с одной стороны задают рамки деятельности сити-менеджера, с другой стороны, оказывают непосредственное воздействие на вектор реализации данных управлеченческих практик. Опираясь на концептуальные положения Л. Берталанфи, Р. Акоффа, А.А. Богданова, В.Г. Афанасьева и других ученых [35; 36; 37; 92], можно рассмотреть фигуру сити-менеджера как один из элементов системы муниципального управления.

В социальной системе, определяемой как «комплекс элементов, находящихся во взаимодействии» [91] представляется возможным выделить ключевых акторов, потребности, мотивы и интересы которых формируют рамочные условия деятельности сити-менеджера. При этом важно учитывать параметры выхода (цель) и входа (ресурсы), взаимодействие системы с внешней средой. Опираясь на положения системного подхода, анализ социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера должен включать в себя исследование ресурсов муниципального образования, институционально обусловленных взаимодействий его ключевых субъектов, способов воспроизведения социального порядка в целях достижения стратегических ориентиров социально-экономического развития территории, создания достойных условий жизнедеятельности населения.

К ресурсам местного самоуправления в упрощенном виде можно отнести следующие: финансовые (средства местного бюджета), социальные (трудовые ресурсы, социальная активность местных сообществ), хозяйственно-экономические (земельные ресурсы, муниципальное имущество), информационные, инвестиционные. При этом наличие финансовых ресурсов не является гарантом стратегического развития территории, крайне значимым становится целостное управление ресурсным потенциалом муниципального образования [93]. Вектор развития муниципального образования детерминирован, с одной стороны, социально-экономическим потенциалом территории, факторами внешней среды, с другой стороны, навыками, умениями, готовностью руководителей муниципалитетов к ослаблению имеющихся рисков и ограничений, максимизации имеющихся возможностей и ресурсов.

Анализ проблем, организационно-административных, политических и социально-экономических дисфункций муниципального управления представляется крайне важным для анализа социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера, понимания ключевых ограничений в реализации его управленческого потенциала.

Анализ функционала сити-менеджера как субъекта управления городом, должен учитывать специфику выстраивания вертикали исполнительной власти, особенности разделения политического и экономического аспектов в деятельности властных структур, возможности реализации контрактно-договорных взаимодействий с муниципалитетом. Финансовая нестабильность местных бюджетов на фоне усиливающейся зависимости от региональных трансфертов также задают проблемный фон функционирования системы управления муниципальным образованием в России. В этом контексте достижение целей устойчивого развития территории предполагает обеспечение партнерских взаимодействий с региональными властями, получения поддержки, в том числе финансовой, при решении вопросов местного значения.

В рамках системного подхода представляется возможным рассмотреть факторы повышения эффективности реализации муниципальной политики, ключевым из которых выступает профессионализация муниципального управления. Рассмотрение социальных технологий с опорой на положения системного подхода призвано идентифицировать инструментальные возможности повышения эффективности деятельности сити-менеджера в современных условиях. Речь идет о рационализации его управленческих практик, установлении специфики воспроизведения внутреннего потенциала преобразовательной деятельности городских управляющих, функционала и компетенций управленческих кадров для их оптимального использования в целях достижения запланированных результатов.

Таким образом, системный подход [35; 36; 37; 92] очерчивает методологическую рамку анализа социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера, обеспечивая поиск новых знаний о преимуществах и ограничениях реализации такой модели в современных российских муниципалитетах.

Вместе с тем теория систем не дает ответа на вопрос о том, почему в ряде случаев привлечение профессиональных управляющих обеспечивает социально-экономическое развитие локальных территорий, тогда как в иных наблюдается эскалация противоборства ключевых субъектов управления, усиление их политических амбиций и вытеснение хозяйственных приоритетов деятельности на периферийные позиции. Кроме того, остается мало идентифицирован состав инструментальной поддержки его деятельности в рамках конкретных муниципалитетов. Поиск ответов на эти и иные вопросы может быть осуществлен в рамках *ситуационного подхода* [39; 40; 94].

Ситуационный подход, фокусируя исследовательское внимание на дифференциации российских территорий, различных по силе воздействия переменных пространственного развития, позволяет выделить ситуационные различия в управленческих практиках развития муниципальных образований. Можно предположить, что эффективность деятельности сити-менеджера

определяется уровнем адаптивности управлеченческой системы в целом к новым социально-политическим вызовам и факторам внешней среды, а также локальным условиям и обстоятельствам функционирования отдельных муниципалитетов.

В рамках данного подхода постулируется тезис, согласно которому высокий уровень нестабильности внешней среды, вызванный экономическими проблемами и политическим аспектом привлечения профессиональных управляющих, определяет неоднозначность мнений при оценке последствий привлечения фигуры сити-менеджера в современные муниципалитеты. Стоит также отметить, что каждая система управления демонстрирует свойственную ей реакцию на давление внешней среды в зависимости от консолидированных характеристик и ресурсов объекта управления. Поэтому идеи ситуационного подхода позволяют сфокусировать внимание исследователя на отдельных обстоятельствах и «ситуациях», а также на отдельных приемах, способах и инструментах, оказывающих воздействие на систему управления муниципалитета.

Особое внимание должно быть уделено параметрам территориального развития (тип муниципального образования, численность населения) при определении приоритетных социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджер. Малочисленность населения и низкая ресурсность муниципального образования выступают в данном случае определенными барьерами, которые, с одной стороны, ограничивают финансовые возможности привлечения профессионалов высокого уровня, а, с другой стороны, сужают пространство управлеченческой деятельности сити-менеджера, перспективы внедрения инструментальной поддержки совершенствования его деятельности.

Дополнительным аргументом в пользу традиционных электоральных процедур в малонаселенных муниципальных образованиях является близкое пространство коммуникаций, сокращение дистанций между властью и населением, персонификация властных субъектов. Данные факторы

обеспечивают снижение таких издержек выборных процедур, как манипуляция общественным мнением, популизм и прочее. Близкое знакомство с кандидатом в совокупности с принципом территориальной оседлости формирует условия для обеспечения прозрачности и эффективности избирательных процедур. Таким образом, «дефицит кадровых и финансовых ресурсов, суженный объем полномочий городских и сельских поселений ориентирует органы власти на использование традиционных моделей муниципального управления. В наибольшей степени привлечение профессиональных управляющих характерно для городских округов» [95].

Кроме того, сама специфика реализации модели «сити-менеджер» (отбор кандидатов, система контроля и оценки деятельности) должна варьироваться в зависимости от ситуационных факторов. Ситуационные переменные развития муниципальных образований обусловлены географическими параметрами (расположение, размер территории, условия природно-климатического характера), экономическими (развитие производства, объем налоговых поступлений, предпринимательские инициативы), а также социально-политическими (общественная активность населения, вовлеченность в муниципальные практики, социальный капитал территории). Различие в таких ситуационных переменных исключает саму возможность использования в муниципальных практиках шаблонных, рамочных решений в части социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера. Целесообразным представляется учет ситуационных факторов при разработке релевантных методик оценки профессиональных компетенций сити-менеджера, технологий контроля за его деятельностью, формированию конструктивных систем взаимодействия с ключевыми акторами муниципального управления.

Опираясь на положения ситуационного подхода, можно предположить, что эффективность муниципального управления связана с профессиональными компетенциями сити-менеджера в процессе оценки

ситуации, определения ее характеристик, выбора стратегии развития территории в соответствии с ее спецификой. Интерес представляет принцип «ситуационной осведомленности» (situational awareness), который можно понимать в контексте данного исследования как комплексный анализ территориальных элементов в общем пространственно-временном континууме, осознанной оценки их роли и значения для достижения целей социально-экономического развития муниципального образования [96]. Как подчеркивается в ряде исследований, оценка ситуации включает в себя не только изучение текущего положения, но и анализ факторов, причин, ресурсов развития [97]. Опора на такой научно-обоснованный подход делает возможным решение задач использования социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера.

Таким образом, исследование социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера не должно осуществляться в отрыве от специфики политico-административных условий и факторов внешней среды, оказывающих влияние на эффективность процедур назначения и отбора городских управляющих, а также специфику его взаимоотношений с ключевыми субъектами местного и регионального управления. Анализ социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера требует учета особенностей локально-политической обстановки, противоречий и конфликтогенов взаимодействий сити-менеджера с такими социальными акторами, как избираемый мэр, представители региональной власти, местные активисты. При осмыслении системного и ситуационного подходов к анализу социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера представляется возможным выработка таких принципов, которые бы обеспечивали возможность адаптации модели «сити-менеджер» к ситуационным изменениям в рамках локальных территорий. Соединение методологии системного и ситуационного подходов позволит обеспечить учет институциональных факторов и условий разработки социальных технологий для поддержания заданных показателей

деятельности сити-менеджера, желаемых социально-экономических характеристик территории муниципалитета в целом. Это достигается в том числе за счет анализа внутренней координации усилий профессионального управляющего, Главы муниципального образования и региональных властей.

Указанная выше трансформация социально-экономических и политических условий развития муниципальных образований, изменение специфики восприятия демократических норм, ценностей и оптимальных параметров совместного взаимодействия в установках населения и муниципальных чиновников определяет необходимость обращения исследователя к общесоциологическим теориям и концепциям. Такой подход к формированию методологического ядра исследования социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера позволит рассмотреть ее потенциал и дисфункции в современной практике муниципального управления, учитывать социальные факторы и условия, детерминирующие эффективность деятельности городского управляющего.

В числе социологических концепций, методологические положения которых можно использовать для осмыслиения инструментального аспекта повышения эффективности деятельности сити-менеджера особый интерес представляет теория М. Вебера. Ученый, признавая роль бюрократии, обосновывал необходимость рекрутования профессиональных кадров в органы управления, разделял политический и экономический контекст управленческих функций [98]. Данное положение подкрепляет концептуальные преимущества модели «сити-менеджера», разделяющие политические функции избираемого мэра и хозяйствственно-экономические – сити-менеджера.

Идеальная модель бюрократии представляет собой систему с жестко закрепленными вертикальными связями, разделением труда, регламентацией норм, правил и методов выполнения задач. Опираясь на данный вывод, можно предположить, что модель «сити-менеджер» встраивается в систему управления и подкрепляется рядом принципов, которые обеспечивают

повышение ее эффективности и снижение конфликтных рисков во взаимоотношениях ключевых субъектов муниципалитета. При этом, по мнению М. Вебера, формирование иерархии власти определяется принципами корпоративной культуры, а также профессиональными компетенциями, опытом и заслугами чиновника.

Развитие идей рациональной бюрократии представлено в трудах российских ученых. А.Г. Барабашев подчеркивает значимость «разработки организационных и процедурных аспектов» функционирования системы административного управления, «развития административной юстиции с целью защиты граждан от административного произвола» [99]. Е.П. Мальцева отмечает возможность компенсации дисфункций модели М.Вебера (в частности, замедленность принятия решений, низкий уровень инициативности) такими инструментами, как «оплата по результатам», «конкуренция». [45]. Данные идеи могут быть адаптированы и успешно применяться при разработке технологий совершенствования деятельности сити-менеджера. В частности, проектирование конкурсной ситуации отбора профессионального управляющего должно опираться на принципы здоровой конкуренции, а формирование критериев оценки результативности работы сити-менеджера на систему оплаты по результатам.

К числу принципов рациональной бюрократии, которые могут применяться для повышения эффективности модели «сити-менеджер», можно отнести следующие: иерархия и (или) единоначалие, формализация процедур отбора кандидатов в соответствии с квалификационными требованиями, социальные гарантии, установка формальных норм и правил профессиональной деятельности, распределение функций, полномочий и ответственности, профессионализм, корпоративная дисциплина и контроль.

Как отмечается в современных исследованиях, отход от классических принципов рациональной бюрократии становится зачастую катализатором негативных тенденций в системе государственного и муниципального управления. Так, недостаточная четкость в разделении полномочий приводит

к нарушениям и (или) отсутвию регламента поведения чиновника, а расширение границ его свободы инициирует коррупцию и злоупотребления в служебной деятельности [45].

Рассматривая применение теории рациональной бюрократии в контексте исследования социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера, выделим ряд принципов функционирования данной модели:

1) Формализация процессов конкурсного отбора претендентов на должность руководителя местной администрации. Данный принцип предполагает разработку ключевых компетенций сити-менеджера, определяемых на основе анализа требований к должности, профессиональным обязанностям и специфики деятельности муниципалитета [100]. Инструментами отбора могут быть следующие: анализ документов (образование, опыт работы соискателя), собеседование, проектное задание, тестирование, групповая работа.

2) Профессионализм. Высокий уровень образования, опыт, компетентность являются ключевыми характеристиками рационального бюрократа. Критериями профессионализма выступают наличие соответствующего диплома, сертификатов, опыта работы, прохождение экзамена [46].

3) Установка формальных норм и правил профессиональной деятельности. Как отмечает в своей работе В.П. Бабинцев и О.Н. Юркова, элементами формализации выступают: унифицированные нормы и стандартизованные нормы, модели поведения; усиление нормативного регулирования межличностных и институциональных взаимодействий; разработка регламентов [101]. Учитывая, что в модели «сити-менеджер» зоной конфликтного риска выступают взаимодействия с региональной властью, кадровые решения, то представляется целесообразным внедрение четких регламентов, предусматривающих нормы и границы взаимодействий сити-менеджера со следующими субъектами: Глава муниципального

образования, представители региональной власти, Совет депутатов, бизнес-сообщество, сотрудники администрации.

4) Корпоративная дисциплина и контроль. Внедрение мероприятий по мониторингу и контролю деятельности сити-менеджера становится фактором оценки достижения запланированных результатов территориального развития, обеспечивает своевременное обнаружение отклонений от заданного вектора, позволяет применить корректирующие механизмы в случае необходимости, способствует повышению персональной ответственности и эффективности управленческой деятельности [102].

5) Социальные гарантии представляют собой комплекс мер, направленных удовлетворение ключевых потребностей личности, преодоление социальных рисков посредством пенсионного обеспечения, выплаты пособий, медицинской помощи [103]. Надо отметить, что в научной литературе в недостаточной степени представлены эмпирические данные, характеризующие специфику потребностей, мотивации, формирования профессиональной идентичности руководителей в системе местного самоуправления. Что касается муниципальных служащих, то результаты исследования показывают, что стабильность и социальные гарантии становятся наиболее привлекательными социально-профессиональными характеристиками деятельности [104]. Можно предположить, что социальные гарантии, престиж, общественная значимость профессиональной роли сити-менеджера как драйвера социально-экономического развития муниципального образования становятся факторами его мотивации, ориентации на достижение результатов.

6) Иерархия и (или) единоличие. Как показывает практики, пробелы в нормативно-правовой сфере, отсутствие четко закрепленных иерархических норм взаимодействий топ руководителей муниципалитета (сити-менеджер и Глава) приводят к острым конфликтам, которые могут блокировать эффективную работу муниципального аппарата.

7) Распределение функций, полномочий и ответственности. Использование идей теории рациональной бюрократии М. Вебера позволяет также опираться на тезис о необходимости разделения линий ответственности между структурными элементами системы, что обеспечивает формальное закрепление функциональных обязанностей и полномочий за избранным мэром (Глава муниципального образования) и профессиональным управляющим. Привлечение сити-менеджера обеспечивает снятие дополнительной, рутинной нагрузки с мэра, возложение хозяйственно-экономического функционала на профессионала в данной сфере.

Несмотря на имеющиеся риски использования бюрократической модели в системе муниципального управления (отчуждение, имитация деятельности, формализм), распространение ее принципов (контроль, ответственность, профессионализм) на сферу деятельности сити-менеджера может рассматриваться в качестве приоритетного направления развития современных муниципалитетов. Финансовая недостаточность местных бюджетов, необходимость модернизации жилищно-коммунального комплекса, оздоровления муниципальной экономики, привлечения инвестиций и создания рабочих мест – все эти многоплановые направления деятельности органов местного самоуправления требуют привлечения высокопрофессиональных кадров.

Однако, как показывает практика, введение должности сити-менеджера не может выступать гарантией достижения целей социально-экономического развития территории и профессионализации управления. Только четкая опора на такие принципы рациональной бюрократии, как формализация процедур конкурсного отбора, жесткое закрепление требований к профессиональному уровню и опыту работы кандидатов, разветвленная система контроля выступают необходимыми условиями совершенствования муниципального управления. При этом требования рациональной бюрократии должны быть адаптированы

под культурно-исторические условия российского социума. В частности, общественные запросы, связанные с обеспечением единства, общинности, коллективного принятия решений требуют расширения участия населения в системе определения приоритетов муниципального развития и контроля за их исполнением. Адаптация требований рациональной бюрократии с учетом имеющихся национально-исторических традиций может обеспечиваться расширением поля общественного контроля, вовлечением населения в слушания и обсуждения стратегических планов территориального развития. Опираясь на теорию Э. Дюркгейма [22], можно предположить, что взаимозависимость социальных акторов в системе муниципального управления при четком закреплении их функциональных ролей будет способствовать установлению социальной солидарности, консолидации усилий в решении вопросов местного значения.

При этом современная российская практика свидетельствует, что при наличии двух топ руководителей муниципалитетов (избираемый Глава города и назначаемый по контракту сити-менеджер) отсутствие закрепляемого принципа иерархии приводит к противоборству сторон. Формируемые два политических лагеря могут вступать в конфронтацию друг с другом по вопросам доступа к ресурсам, привилегиям, принятию организационно-административных, кадровых и иных решений. Нарастание конфликтного противоборства может стать фактором снижения эффективности муниципального управления, приоритезации вопросов лидерства при одновременном вытеснении интересов и потребностей местных сообществ на периферию внимания руководителей. Столкновение политических амбиций двух самых высоко статусных фигур муниципального управления, перерастание их борьбы в открытый конфликт имеет высокую вероятность в условиях отсутствия четкого закрепленных иерархических позиций каждого из них. Как подчеркивал М. Вебер, контрактно-договорные отношения являются приоритетным преимуществом воплощения идей рациональной бюрократии. В данном контексте видится целесообразным

не только обеспечение контракта с сити-менеджером, но и установление его иерархических позиций, регламентация взаимоотношений с избираемым мэром, Советом депутатов, региональной властью .

Как уже отмечалось ранее, принцип обеспечения профессионализма деятельности сити-менеджера обеспечивается регламентацией конкурсных процедур отбора кандидатов на основе установленных критериев оценки. Дисфункции конкурсного отбора могут быть инициированы отсутствием прозрачности в ходе проведения конкурса, искажением и (или) отклонением от заданных регламентирующих оценочных норм, их трансформацией в целях фальсификации конкурсных результатов (снижение значимости критерия профессионализма при наличии политической целесообразности, лояльности кандидата, лоббировании его интересов).

С точки зрения целей и задач данного исследования, интерес представляют положения теории принципал-агентских отношений. В рамках данной теории обосновывается вывод о рисках недостаточности информационного обеспечения контрактно-договорных взаимодействий. Отсутствие всей полноты информации, исчерпывающих сведений о всех аспектах устанавливаемых взаимоотношений может привести к непредсказуемым последствиям и возникновению дисфункций муниципального управления. В рамках данной теории сложность принципал-агентских отношений иллюстрирована не только существованием неизвестных принципалу данных, но и отсутствием точной информации в ходе действия агента. В частности, после заключения договора у Главы муниципального образования лимитированы возможности проверки деятельности сити-менеджера, возникают высокие издержки избыточного контроля. Проблема усугубляется контекстом высокого уровня сложности муниципального управления.

При заключении контракта с профессиональным управляющим информационная асимметрия имеет двойственную природу. С одной стороны, потенциальный кандидат на должность сити-менеджера не обладает всей

полнотой информации о ресурсах и ограничениях, которые могут стать барьерами на пути достижения поставленных им целей развития территории. Данные объективные ограничения могут стать факторами снижения эффективности его деятельности, несоответствия результатов работы имеющимся ожиданиям. С другой стороны, «работодатель» (в лице муниципального сообщества) также не обладает всей полнотой информации о профессиональных и личных характеристиках претендента на должность сити-менеджера. Имеются существенные риски проявления впоследствии «скрытых» качеств кандидата. Учитывая высокую значимость негативных последствий информационной асимметрии для развития муниципального образования, является крайне важным как предоставление всей полноты сведений о специфике развития территории претендентам на должность сити-менеджера, так и заключение контракта, предусматривающего возможность контроля и санкций за ненадлежащее исполнение им обязанностей. В контрактно-договорных отношениях необходимо предусмотреть показатели эффективности деятельности сити-менеджера, разработаны организационные мероприятия для обеспечения контроля.

Концептуальные положения теории принципал-агентских отношений позволяют выделить риски реализации модели сити-менеджер:

- а) явный или латентный конфликт целей нанимателя (местное сообщество) и наемного руководителя (сити-менеджер);
- б) остаточные потери или издержки, которые может понести местное сообщество вследствие неэффективной деятельности сити-менеджера;
- в) неоптимальный отбор, что может быть обусловлено деформацией оценочных критериев, незапланированным вмешательством третьих лиц на исход конкурсной процедуры, отсутствием конкурса (низкий уровень привлекательности должности сити-менеджера в глазах соискателей);
- г) информационная асимметрия, выражаяющаяся либо в «скрытых свойствах» сити-менеджера (искажение информации об его опыте, компетенциях, моральных качествах); либо в «скрытых действиях»

(отсутствие готовности сити-менеджера к эффективному исполнению своих обязательств);

д) издержки контроля (временные, финансовые и организационные ресурсы, затрачиваемые на проведение конкурсных процедур отбора кандидатов на должность сити-менеджера и обеспечение контроля его деятельности);

е) риски целеполагания (ошибки при постановке целей и задач деятельности сити-менеджера на среднесрочную и долгосрочную перспективу развития муниципального образования; недостаточность ресурсного обеспечения, необходимого для достижения поставленных целей).

Обратим внимание на некоторое противоречие между наймом сити-менеджера в рамках контрактно-договорных отношений и требованиями демократических норм, подразумевающих подотчетность руководителей муниципалитетов интересам местного населения. Можно предположить, что противоречие формируется в виду нарушения принципа легитимности деятельности сити-менеджера в условиях отмены электоральных процедур на местном уровне. При этом зачастую легитимность новых моделей управления и процедур оценивается не столько с точки зрения их эффективности, сколько с позиции их соответствия превалирующих в обществе ценностей и норм [105].

Как отмечает Г.Л. Купришин, культурные коды лимитируют институциональную трансформацию, задавая самоподдерживающуюся историческую обусловленность [106]. Учитывая данные ограничения, особого внимания в рамках данного исследования заслуживают концептуальные положения институционального подхода к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера [107; 108] в системе муниципального образования.

Институциональный подход к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера позволяет увидеть контуры

и ограничительные рамки проводимых муниципальных реформ, позволяя наметить возможные корректизы и механизмы повышения эффективности функционирования модели «сити-менеджер». Значимость институционально-регулятивного аспекта модернизации управленческих практик, влияние норм, ценностей, традиций и институтов на деятельность социальных акторов подчеркивается в работах российских социологов [12; 13].

Формальные и неформальные нормы образуют детерминанты влияния на инициируемые в обществе инновационные изменения, при этом могут выступать, как в роли блокирующих, так и стимулирующих факторов внедрения. Концепция институциональных изменений постулирует тезис о том, что несоответствие между вызовами внешней среды, изменившимися условиями и характеристиками развития социального института инициирует процессы его изменения, трансформации, модификации устоявшихся моделей функционирования. Другими словами, в теории Д. Норта постулируется тезис о наличии во внешней среде источника трансформации социального института [38]. В данном контексте представляется очевидным, что нарастающие проблемы муниципального управления в Российской Федерации, связанные с бюджетным дефицитом, оттоком населения в крупные города, износом коммуникационных систем, требуют пересмотра инструментов повышения эффективности управленческих практик, модернизации процессов муниципального управления. Усложнение, как внешней, так и внутренней среды муниципалитетов актуализирует вопросы профессионализации городских управляющих, способных адекватно справляться с нарастающими вызовами финансового, хозяйственно-экономического, цифрового характера в условиях неопределенности. К числу таких вызовов внешней среды по отношению к муниципальным образованиям ученые относят следующие:

- Финансово-экономические вызовы, связанные с дефицитом бюджетных средств, необходимостью наращивания налоговой ресурсной базы муниципальных образований. В этих условиях особую актуальность

приобретают экономические стратегии управления, требующие соответствующих профессиональных навыков: управление бюджетом, применение антикризисных мер, в том числе методов партисипаторного бюджетирования [109].

– Технологические вызовы, связанные с усложнением систем безопасности, коммунального хозяйства, развитием цифровых сервисов. Фокусировка усилий местных органов власти на развитии наукоемких производств, поддержке внедрения инноваций и цифровых технологий обеспечивает создание новых рабочих мест, повышение конкурентоспособности местной экономики [110].

– Организационно-административные вызовы, обусловленные усложнением муниципальной отчетности, динамичным развитием сферы государственных и муниципальных услуг. Трансформация потребностей местных жителей, выступающих «покупателями» общественных услуг, по мнению российских ученых, усложняет требования к эффективности муниципального управления [111].

Таким образом, противоречие между запросами внешней среды, потребностями граждан в повышении качества жизни и институтом местного самоуправления, который в настоящее время не в полной мере способен адекватно справляться с новыми вызовами, усложняющимися социально-экономическими и политическими процессами, инициирует поиск новых механизмов профессионализации муниципального управления.

Подкрепляет данный вывод положения институциональной теории Д. Норта о связи политических и экономических факторов развития [38]. Институциональные ограничение муниципальной политики могут рассматриваться в качестве блокирующих факторов оздоровления локальных экономик. В этом контексте приоритеты экономической эффективности, рациональных хозяйственных практик, рыночного мышления в деятельности сити-менеджера могут рассматриваться в качестве предпосылок установления баланса между потребностями населения в повышении качества жизни,

требованиями внешней среды и эффективностью муниципального управления. Стоит также отметить, что в случае отсутствия баланса между данными полюсами, несвоевременностью реакции со стороны органов местной власти на изменяющиеся общественные запросы, весьма вероятной перспективой становится кризис института местного самоуправления, рост социальной напряженности.

В дополнение к положениям институционального подхода рассмотрим требования закона о соответствии разнообразия управляющей подсистемы разнообразию управляемого объекта.

Во-первых, данный закон подтверждает необходимость разграничения политических и хозяйственно-экономических ролей «топ менеджеров» муниципалитета в условиях усложняющегося разнообразия внешней среды и повышения требований населения к качеству муниципального управления.

Во-вторых, учитывая выделяемые выше новые вызовы внешней среды, обуславливающие усложнение процессов муниципального управления, представляется необходимым интеграция финансово-экономических, правовых, административных компетенций управляющей системы. При этом под «разнообразием» управляющей подсистемы понимается не столько дифференциация компетенций сити-менеджера, сколько навыки и опыт их применения в условиях неопределенности.

Наличие «разнообразия» профессиональных знаний сити-менеджера не гарантирует их воплощение в муниципальной практике. Обязательным условием их реализации становится наличие опыта, поддержка профессиональной команды и соответствующих ресурсов. Единство знаний, опыта руководителя, командной работы (наличие и качество кадрового потенциала) и достаточных ресурсов может рассматриваться в качестве требований к обеспечению «разнообразия» управляющей системы.

Значимость муниципальных команд для достижения целей стратегического развития территорий подчеркивается во многих российских исследованиях. Как отмечает В.В. Приятелев, опираясь на результаты

реализации проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» в Вологодской области, объединение в одну муниципальную команду управления инициативных и высокопрофессиональных специалистов обеспечивает повышение эффективности социально-экономического развития территории. При этом важное значение имеет не только профессиональная подготовка членов команды, но опыт совместной деятельности, наличие интегрирующего признака включения в команду на основе разделяемых ценностей и понимания механизмов территориального развития. Наличие муниципальной команды сити-менеджера, возможность расстановки профессиональных кадров на структурообразующие позиции является одним из условий совершенствования деятельности сити-менеджера [112]. К числу факторов эффективности командной работы ученые относят: фокусировка усилий на результативности совместной деятельности, разделение ответственности, приоритизация целей, оперативность коммуникационных взаимодействий [113].

Обеспечение необходимого «разнообразия» управляющей подсистемы также может достигаться за счет одновременного усложнения и оптимизации процессов взаимодействия. В работе А.Ю. Деревиной и А.А. Добрякова представлена концептуальная модель управления сложными социальными системами в условиях высокой неопределенности. Интерес представляет вывод ученых о необходимости формирования двух групп взаимодействий: «функциональных воздействий и информационных связей» [114]. Применительно к деятельности сити-менеджера, отметим, что наличие устойчивых взаимодействий с городскими службами, муниципальными службами выступают фактором обеспечения эффективности его деятельности. Опираясь на идеи А.Ю. Деревиной и А.А. Добрякова, подчеркнем значимость возможности реализации непосредственного функционального воздействия сити-менеджером в системе муниципального администрирования. Как свидетельствует российская практика, дисфункции модели «сити-менеджер» зачастую связаны с сужением полномочий

городского управляющего. В этом контексте невозможность осуществления им функционального воздействия на городские службы (в виде постановки целей, задач, приказов, оценки результатов деятельности) нивелирует все преимущества модели «сити-менеджер», снижает эффективность достижения целей стратегического развития территории. В дополнение к функциональному воздействию сити-менеджер должен обладать возможностями формирования прямых и обратных информационных связей в системе управления. Обратные связи обеспечивают управляющую подсистему всей полнотой необходимой информации, позволяют принимать своевременные корректирующие действия, что изображено на рисунке 1.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 1 – Структурно-содержательный контекст деятельности сити-менеджера

Помимо анализа факторов эффективности деятельности сити-менеджера, которые должны быть учтены при анализе и разработке социальных технологий, опора на положения теории институциональных изменений, позволяет сформулировать ключевые требования и выделить риски реализации реформы. В современной научной литературе достаточно дискуссионным является вопрос о драйверах институциональной

модернизации муниципальных практик. В частности, инициируемые изменения (профессионализация управления, введение кандидатуры сити-менеджера и сжатие избирательных процедур) являются результатом внутреннего запроса «снизу» со стороны местных сообществ или же обусловлены давлением внешнего фактора («сверху»), то есть заинтересованностью властных структур [115]. В данном контексте интерес представляют положения теории институциональных ограничений политической модернизации.

В работе Ж. Ролана обосновываются следующие институциональные ограничения проводимых реформ:

- *ex ante* – предварительные условия реализации реформы, факторы готовности социальных акторов к процессам реформирования, недостаточность проработки данных ограничений может инициировать блокировку, сопротивление изменениям;
- *ex post* – условия после проведения реформ, риски могут быть связаны с негативными последствиями внедрения изменений, вероятностью отказа от принятых решений и возврата в исходные позиции [116].

Рассматривая предпосылки и последствия внедрения модели «сити-менеджер» в муниципальную практику, отметим наличие, как ограничений *ex ante*, так и *ex post*.

Институциональные барьеры *ex ante* обусловлены низким уровнем принятия целей реформирования со стороны следующих социально-политических групп:

1) *Население, в том числе представители инициативных групп* – неготовность к отмене муниципальных избирательных процедур, снижению роли местных сообществ, сужению полей влияния на главу города, отсутствию предвыборных обязательств со стороны кандидата на пост мэра.

2) *Местные элиты* – опасения по поводу расширения зоны влияния региональных групп, лоббирования кандидатов, поддерживаемых внешними

участниками, доминирования региональных интересов над локальными в процессе принятия управленческих решений сити-менеджером.

3) *Муниципальные службы* – неготовность к кадровым изменениям, принятию новых рыночных моделей управления, опасения, связанные с несоответствием имеющихся у сотрудников компетенций требованиям и задачам сити-менеджера.

4) *Глава муниципального образования* (при сохранении электоральных процедур выбора мэра, в случае, когда должность Главы муниципального образования и Главы администрации не совмещается в одном лице) – риски связаны с сужением полномочий избираемого мэра до представительской роли, отсутствии доступа к принятию стратегических решений и ресурсам.

В данном случае игнорирование ограничений *ex ante* данного типа может привести к формированию политического противоборства двух топ-менеджеров муниципалитета.

Комплексное отражение ограничений *ex ante* представлено в таблице 1.

Таким образом, блокировка целей реформы по внедрению модели «сити-менеджер» со стороны ключевых субъектов местного самоуправления может существенно снизить эффективность деятельности городского управляющего. Только консолидация усилий и интересов всех социальных акторов на основе единого понимания значимости реформы и позитивных последствий ее реализации может обеспечить создание благоприятных условий деятельности сити-менеджера.

Институциональные ограничения *ex post* могут быть обусловлены низкой эффективностью деятельности сити-менеджера, просчетами в принятии управленческих решений, негативными последствиями проводимой им политики

Таблица 1 – Институциональные ограничения реализации реформы по внедрению модели «сити-менеджер», обусловленные позицией ключевых субъектов местного самоуправления

Субъект	Опасения и риски
Население, инициативные группы	Неготовность к отмене муниципальных избирательных процедур
	Снижение роли местных сообществ
	Отсутствие предвыборных обязательств со стороны кандидата на пост мэра
Местные элиты, бизнес-сообщество	Расширение зоны влияния региональных групп,
	Лоббирование кандидатов, поддерживаемых внешними участниками
	Опасения по поводу доминирования региональных интересов
Муниципальные служащие	Неготовность к кадровым изменениям,
	Неприятие новых рыночных моделей управления муниципалитетом
	Недостаток компетенций
Глава муниципального образования (избираемый мэр) – в случае, если законодательством не предусмотрено совмещение двух должностей	Сужением полномочий избираемого мэра до представительской роли
	Отсутствие доступа к принятию стратегических решений
	Снижение доступа к ресурсам

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Данный неблагоприятный фон вполне закономерно может вызвать негативную реакцию со стороны местных сообществ, стремление к возврату прежней системы муниципального управления. В данном случае преодоление ограничений *ex post* может достигаться обеспечением профессионализма управленческих решений сити-менеджера, а также функционированием многоуровневой системой контроля за его деятельностью.

Отсутствие учета рисков и последствий негативного воздействия институциональных ограничений реформы по внедрению модели «сити-менеджер» может стать причиной как отказа от идей профессионализации муниципального управления, так и формирования ее имитационных проявлений.

Значительный вклад в осмысление процессов имитации, фальсификации, манипулирования внес Ж.Т. Тощенко [85]. В рамках теории

имитации ученый обосновывает вывод о масштабировании имитационных практик во всех сферах общественной жизни. Под имитацией понимается формирование искусственных условий, подмена реальной деятельности в «целях удовлетворения корыстных, псевдобщественных интересов». Ключевые положения теории имитации могут быть распространены на анализ рисков реализации модели «сити-менеджер», исследование социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера в современных условиях. Зачастую введение должности назначаемого по контракту Главы местной администрации вводится как противовес действующему мэру с сильной поддержкой избирателей. Деятельность сити-менеджера в данном случае «имитирует» процессы функционального разделения хозяйственных и политических полномочий, в реальной практике сужая функционал Главы муниципального образования до минимума. Кроме того, деформация оценочных критериев, формализация процедуры конкурсного отбора претендентов на должность «сити-менеджера», фаворитизм становятся предикторами имитации профессионализации управления [58].

Также Р. Мертон дает обоснование процессов деформации, применяя терминологию функций и дисфункций и, как следствие, функциональных и дисфункциональных последствий. В частности, ученый отмечает, что поведение объекта имеет как функциональные, так и дисфункциональные последствия [117]. Отсутствие единого стратегического видения ключевыми субъектами муниципального управления перспектив и возможностей развития территорий, отсутствие устойчивой обратной связи с населением и соответствующей эмпирической базы для принятия управленческих решений приводит к квазидеятельности властных структур. Несмотря на то, что деятельность сити-менеджера построена на идеях профессионализации городского управления, перспективы использования рыночных стратегий развития территорий, разделение в управленческих практиках политического лидерства и хозяйственного (экономического)

функционала, – при дефицитном уровне их ресурсного обеспечения, создают имитационный характер социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера.

Методологическое ядро исследования составили также концептуальные положения *теории социального управления* [13; 14; 19; 42]. Согласно данной теории, устранение ограничений деятельности сити-менеджера предполагает диагностику существующих проблем, разработку мер мягкого регулирования, трансформации условий и факторов, воздействующих на управленческие процессы в муниципалитетах. Исследование социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера с опорой на положения теории социального управления может быть осуществлено в фокусе поиска инструментов и механизмов устранения дисфункций в процессе взаимодействий ключевых субъектов местного самоуправления. В работах российских ученых постулируется заключение о необходимости в ходе разработки и реализации социальных технологий территориального развития, фокусировки приоритетов на целях устойчивого развития, интересах и потребностях населения [118]. Данные положения центрируют исследовательское внимание на показателях оценки деятельности сити-менеджера, ключевое место среди которых должны занимать социальные последствия принимаемых ими решений, результаты деятельности, позволяющие повысить качество жизни населения.

В рамках концепции социального управления особое внимание обращено на территориальную локализацию преобразовательной деятельности сити-менеджера. Такой подход позволяет конкретизировать в исследовании территориальную единицу анализа (муниципальное образование), выделить субъектов преобразовательной деятельности (в первую очередь, Глава муниципального образования и сити-менеджер), очертить круг фигур, оказывающих прямое и косвенное воздействие на эффективность реализации модели (местные сообщества, предприниматели, региональные власти и так далее).

Также возможности теории социального управления обусловили опору на идеи социоинженерного подхода к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера. В частности, указанный подход определил использование методов социальной диагностики условий использования социальных технологий, оценки возможных последствий и рисков от их внедрения. В рамках данного исследования методология социоинженерного подхода предусматривает анализ:

- нормативной модели «сити-менеджера» для определения оптимальных параметров ее реализации, выделения институциональных факторов, обеспечивающих ее эффективность, идентификации ключевых элементов, способствующих достижению целей устойчивого развития территории;
- поисковой модели «сити-менеджер» в части анализа последствий ее внедрения, количественной и качественной оценки трансформации управленческих взаимодействий, идентификации ее преимуществ и ограничений, а также точек эскалации конфликтных рисков при сохранении имеющихся тенденций ее реализации.

## **Выводы по главе 1**

В 1 главе исследования определено содержание понятия «сити-менеджер». Сити-менеджер представляет собой профессионального руководителя, нанимаемого по контракту для осуществления хозяйственно-экономических функций в муниципальном образовании. Ключевым принципом назначения сити-менеджера на должность является конкурсный отбор, в рамках которого осуществляется оценка профессиональных компетенций, опыта работы соискателя в соответствии с установленными требованиями.

Научно-обоснованный подход к совершенствованию деятельности сити-менеджера предполагает опору на разработку комплекса социальных технологий. Данный вывод базируется на теориях российских ученых,

которые подчеркивают возможность технологизации социальных процессов в условиях неопределенности, достижения поставленных социальных целей посредством разработки четких алгоритмов. В фокусе исследовательской парадигмы размещены преобразовательные функции технологий и социальный контекст их корректирующего воздействия. Делается вывод, что социальные технологии могут выступать примером локальной социальной инженерии, где субъект управления при использовании набора инструментальных средств модифицируют заданные свойства объекта своего воздействия.

С опорой на тезис о возможности инструментального воздействия на элементы социальной системы для повышения эффективности ее функционирования, воспроизводства и поддержания социального порядка, под социальными технологиями предлагается понимать упорядоченную совокупность способов и инструментов преобразовательной деятельности. Использование социальных технологий вызвано необходимостью рационализации управленческой деятельности, в том числе ее структурирования, а также воспроизведения позитивных образцов управленческих практик.

Социальные технологии как определенные алгоритмы воздействия, инструменты и способы преобразовательной деятельности, выступают одним из важнейших элементов социоинженерной деятельности [42]. В контексте совершенствования деятельности сити-менеджера особого внимания заслуживает научный подход, определяющий необходимость поэтапной модернизации управленческих практик, рационализации управленческих решений [41]. Выбор траекторий социальных изменений в муниципалитетах должен основываться на результатах социальной диагностики проблем и перспектив территориального развития, дисфункций управленческих практик.

Модель «сити-менеджер» представляет собой отражение идей профессионализации муниципального управления, разделения политических

и административно-хозяйственных функций, оценки и контроля деятельности профессионального управляющего. Введение в 2015 году нового способа избрания Главы муниципалитета по результатам конкурсного отбора может рассматриваться как альтернативный вариант модели, позволяющий снизить ее конфликтные риски. Представляется, что данная организационная форма имеет существенные недостатки и контрастирует с ключевыми принципами профессионализации муниципального управления, предполагающими разделение политического и экономического функционала в деятельности муниципалитета. Кроме того, абсолютное исключение избирательных процедур из общественно-политической жизни локальных социумов несет в себе существенные риски, связанные с углублением дистанции и социального отчуждения между населением и местной властью.

Таким образом, сущность и основы деятельности сити-менеджера определяют необходимость разграничения политических функций и социально-экономических функций главы местной администрации. Контрактно-договорные взаимодействия в системе современного муниципального управления определяют четкость реализации трудовых функций, но при этом необходимо обеспечить релевантность управляющей подсистемы уровню ее сложности.

Опора на ключевые положения теории принципал-агентских отношений позволила выделить риски реализации модели «сити-менеджер»: явный или латентный конфликт целей нанимателя (местное сообщество) и наемного руководителя (сити-менеджер); неблагоприятный отбор; информационная асимметрия; издержки контроля; риски целеполагания (ошибки при постановке целей и задач деятельности сити-менеджера; недостаточность ресурсного обеспечения, необходимого для достижения поставленных целей).

Применение ключевых положений ситуационного и системного подходов позволило определить методологическую рамку анализа социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера в условиях неопределенности и динамично меняющейся внешней среды.

Ситуационные факторы территориального развития требуют учета при решении вопросов о целесообразности использования модели «сити-менеджер» в различных типах муниципальных образований, отличающихся спецификой развития экономики, промышленности, уровнем политической активности граждан. Профессионализация муниципального управления приобретает особую актуальность в городских округах и муниципальных районах, характеризующихся высоким уровнем сложности организации муниципальной экономики, жилищно-коммунального хозяйства, систем безопасности. В противовес данным типам муниципальных образований, малые городские и сельские поселения имеют ряд ограничений, прежде всего ресурсного характера, для внедрения и поддержания контрактно-договорных отношений с сити-менеджером. Осмысление методологических положений системного и ситуационного подходов позволяет сделать вывод о необходимости дифференциации требований к компетенциям и критериям отбора претендентов на должность сити-менеджера с учетом специфики территориального развития, конкретизации вектора управленческой деятельности.

Высокий уровень дифференциации муниципальных образований Российской Федерации, а также разнообразие ситуационных факторов их развития исключают использование универсальных подходов к анализу и разработке социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера, что актуализирует значимость не только знаниевых компетенций претендентов на должность сити-менеджера, но и их управленческого опыта, навыков решения вопросов местного значения, взаимодействий с органами региональной власти, бизнесом и населением [119].

Выделены и систематизированы институциональные ограничения реализации реформы по внедрению модели «сити-менеджер», обусловленные неготовностью, отторжением ее целей со стороны ключевых субъектов местного самоуправления. Со стороны населения, в том числе представителей

инициативных групп – неготовность к отмене муниципальных электоральных процедур, снижению роли местных сообществ, отсутствию предвыборных обязательств со стороны кандидата на пост мэра. Со стороны местных элит – опасения по поводу расширения зоны влияния региональных групп, лоббирования кандидатов, поддерживаемых внешними участниками, доминирования региональных интересов. Со стороны муниципальных служащих – неготовность к кадровым изменениям, принятию новых рыночных моделей управления, недостаток компетенций. Со стороны Главы муниципального образования (при сохранении электоральных процедур выбора мэра, в случае, когда должность Главы муниципального образования и Главы администрации не совмещается в одном лице) – риски связаны с сужением полномочий избираемого мэра до представительской роли, отсутствии доступа к принятию стратегических решений и ресурсам.

Теоретическая рамка анализа процессов привлечения сити-менеджера в систему муниципального управления определила логику сбора и изложения эмпирических результатов: от социологической оценки его деятельности по развитию муниципальных образований, осмыслиения преимуществ и ограничений работы сити-менеджера до интерпретации первопричин возможных деструкций, заключающихся в деформации процедур отбора и найма контрактных управляющих.

## Глава 2

### Социологический анализ преимуществ и ограничений деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации

#### 2.1 Оценка деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации

В целях изучения динамики мнений о специфике и эффективности деятельности сити-менеджера было проведено два замера со временным интервалом в 5 лет: в 2018 году и 2023 году.

1) В исследовании 2018 года общее количество опрошенных составило 582 респондента. При поддержке Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» была проведена централизованная рассылка анкет с использованием сети Интернет. Анкета направлялась через региональные отделения Всероссийского Совета местного самоуправления руководителям местных органов власти. По типам муниципальных образований выборка представлена в следующем распределении:

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

2) В исследовании 2023 года общее количество опрошенных составило 188 человек. При поддержке Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления была распространена ссылка для заполнения анкеты. В число респондентов были включены: сити-менеджеры (73 человека), Главы муниципальных образований (63 человека), заместители, лица, временно исполняющие обязанности (52 человека). Привлечение

к опросу высших должностных лиц позволило обеспечить экспертность мнений респондентов.

В ходе социологического исследования, проведенного в 2025 году, было опрошено 3066 муниципальных служащих. В число респондентов вошли представители главных муниципальных должностей (руководители, заместители) – 625 человек, ведущих должностей (руководители департаментов) – 486 человек, старших должностей (руководители секторов, департаментов) – 1393 человека и младших (специалисты 1 и 2 категории) – 562 человека. Организационную поддержку в сборе информации оказала Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления.

Изложенные в главе II материалы исследования нашли частичное отражение в совместных публикациях автора по изучаемой теме [50; 58; 69; 95; 119; 120; 121; 122; 139; 140; 174; 180;].

Деятельность сити-менеджера по развитию муниципальных образований включает в себя такие направления, как благоустройство, коммунальное хозяйство, привлечение инвестиций, содействие занятости, развитие предпринимательства и др. В ходе опроса руководителей муниципальных образований, были высказаны достаточно критичные оценки деятельности, прежде всего, по финансовым и хозяйственным направлениям, проиллюстрированные в таблице 2. Так, почти каждый третий эксперт - 30,9% оценивает деятельность по развитию жилищно-коммунального хозяйства на минимальные баллы (оценки «1» и «2»). Аналогичные результаты характерны для такого направления деятельности, как инвестиционная привлекательность - 30,3% экспертов поставили в совокупности оценки «1» и «2» балла по 5-балльной шкале. Не менее тревожной является ситуация в сфере обеспечения занятости населения. Так, деятельность по обеспечению достаточности рабочих мест оценена каждым четвертым экспертом (25,5%) негативно, (совокупные оценки «1» и «2» балла).

Таблица 2 – Оценки деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации

В процентах

Направления деятельности	Оценки				
	1	2	3	4	5
Достаточность рабочих мест для населения	11,7	13,8	37,8	21,3	15,4
Развитие предпринимательства	5,3	11,2	39,4	29,2	14,9
Инвестиционная привлекательность	16,5	13,8	39,4	17	13,3
Благоустройство территории	5,9	4,3	35,6	30,3	23,9
Коммунальное хозяйство	14,9	16	16	21,3	12,2
Культурно-досуговая инфраструктура	11,2	7,4	7,4	33	27,1

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Исследование оценок деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований включало в себя ряд вопросов, касающихся использования инновационных механизмов социально-экономического развития территорий. Результаты показали наличие ряда проблем, в частности, недостаточной эффективности деятельности сити-менеджеров. Так, только 24,7% сити-менеджеров часто реализуют инвестиционные проекты развития территории, 58,9% – редко, 16,4% – никогда. Аналогичная ситуация характерна для реализации проектов межмуниципального сотрудничества, что указано в таблице 3.

Таблица 3 – Распределение ответов на вопрос: «Используете ли Вы в своей деятельности следующие механизмы социально-экономического развития территории?»

В процентах

Варианты ответа	Часто	Редко	Никогда
<b>Реализация инвестиционных проектов</b>			
Глава местной администрации по контракту («сити-менеджер»)	24,7	58,9	16,4
Глава муниципального образования	47,6	39,7	12,7
Другое	32,7	48,1	19,2
<i>Среднее по выборке</i>	<i>34,6</i>	<i>49,5</i>	<i>15,9</i>
<b>Межмуниципальное сотрудничество</b>			
Глава местной администрации по контракту («сити-менеджер»)	26,0	53,4	20,6%
Глава муниципального образования	46,0	41,3	12,7
Другое	26,9	53,9	19,2
<i>Среднее по выборке</i>	<i>33,0</i>	<i>49,5</i>	<i>17,5</i>

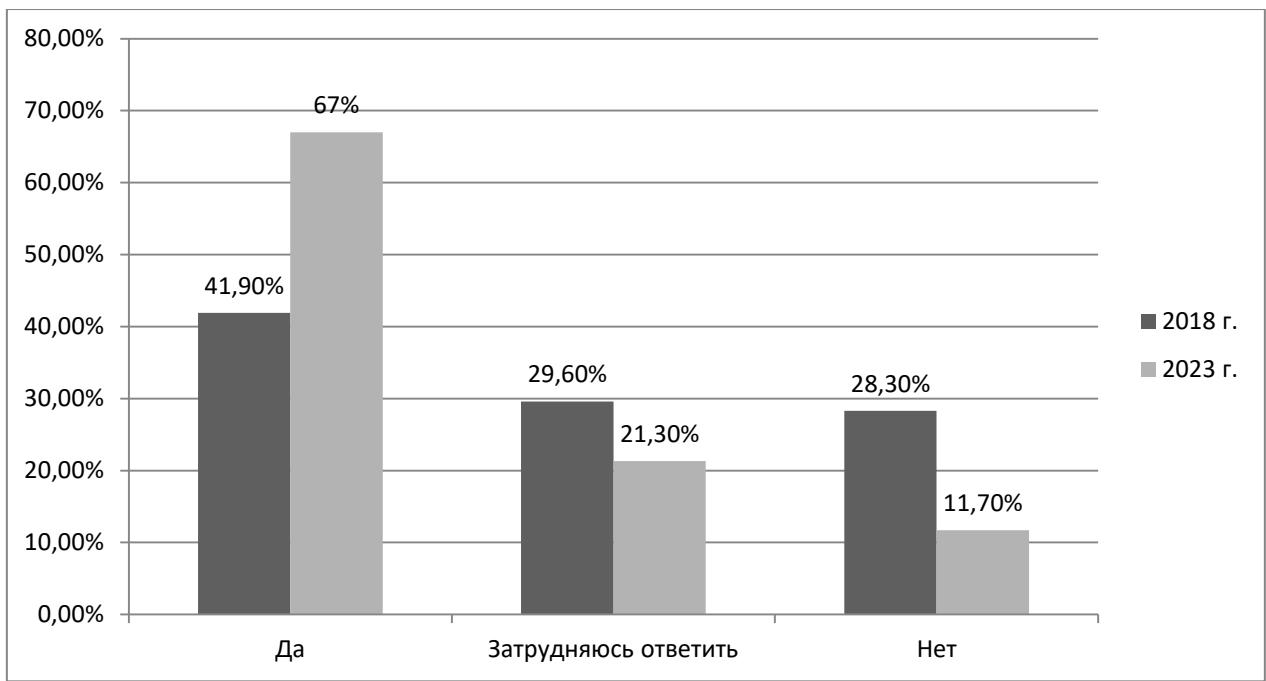
Источник: составлено автором по результатам исследования.

Анализ ответов муниципальных служащих также подтверждает наличие определенных ограничений эффективности деятельности сити-менеджеров по развитию российских территорий. В частности, были выявлены следующие проблемы:

- 55% муниципальных служащих отметили, что жители не доверяют местной власти;
- 69% указали на организационно административные барьеры: «на муниципальном уровне трудно реализовать даже полезные проекты»;
- 76% отметили высокий уровень рисков в деятельности руководителей муниципальных образований: «на муниципальной службе высокие риски уголовно-административной ответственности».

Результаты опроса муниципальных служащих показали, что каждый четвертый респондент (28,6%) согласился со следующим утверждением: «Недостаточная эффективность реализации модели «сити-менеджер», проблемы конкурсного отбора на должность Главы местной администрации снижает престиж муниципальной службы». Полученные данные свидетельствуют о том, что проблемы деятельности сити-менеджера идентифицируются не только на уровне руководства местных администраций, но и среди муниципальных служащих.

Стоит отметить, что подавляющее большинство опрошенных руководителей органов местного самоуправления рассматривают практики привлечения сити-менеджера в систему муниципального управления в позитивном ключе. При этом проводимая в последние годы социально-экономическая и политическая модернизация муниципального управления стала фактором сдвига оценочных суждений в положительную сторону. Так, на рисунке 2 проиллюстрировано: если в ходе опроса 2018 года только 41,9% респондентов рассматривали привлечение сити-менеджера как эффективную практику, то в 2023 году их доля увеличилась на 25,1 п.п. – до 67,0%.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 2 – Изменение оценок респондентов в восприятии деятельности сити-менеджера (рассмотрение данных практик, как положительных)

Изменения в долевом представительстве респондентов в 2018 году и 2023 году характеризуются снижением доли руководителей муниципальных образований, оценивающих данную практику, как отрицательную (28,3% в 2018 г. и 11,7% в 2023 году). Таким образом, выявлено определенное противоречие. С одной стороны, практика привлечения сити-менеджеров определяется в позитивном ключе, однако, с другой стороны, оценки деятельности профессиональных управляющих, как указано выше, имеют негативную тональность. Полученные результаты свидетельствуют о необходимости разработки социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджеров.

Можно предположить, что финансовый кризис актуализирует экономическую повестку деятельности современных руководителей муниципальных образований. В этих условиях профессиональные компетенции сити-менеджера, обеспечивающие привлечение инвестиций, управление бюджетом, становятся наиболее востребованными. Финансовая уязвимость муниципалитетов требует от руководителей местных

администраций, прежде всего, усилий по формированию бюджетной устойчивости муниципального образования. Такие задачи предполагают наличие знаний и навыков по развитию государственно-частного партнерства, привлечению инвестиций, организации межмуниципального сотрудничества. Как показывают международные исследования, финансовая стабильность муниципалитетов находится в прямой зависимости от уровня профессиональной подготовки их руководителей [122]. Особую актуальность имеют такие компетенции, как территориальное планирование, маркетинг территории, управление бюджетом [73].

При оценке преимуществ модели «сити-менеджер» респонденты (опрос 2018 года), в первую очередь, указывали на профессионализацию управления, возможность использования специальных хозяйственно-административных знаний (26%). Разделение функционала в управлении муниципалитетом, разграничение политических и административных ролей рассматривалось как преимущество в ответах 12,5% респондентов. Такая же доля опрошенных респондентов (12,5%) отметила прозрачность деятельности сити-менеджера.

В ходе опроса 2018 года было проведено сравнение оценок респондентов в зависимости от типа муниципального образования. Как показывают данные, руководители муниципальных районов в наибольшей степени ориентированы на преимущество модели, обеспечивающее привлечение профессиональных кадров, которые обладают специальными знаниями в области управления и хозяйственных практик (34%, что выше средних значений по выборке на 8 п.п.). Данное обстоятельство обусловлено более широким кругом полномочий данного типа муниципального образования по сравнению с городскими и сельскими поселениями.

Кроме того, в муниципальных районах присутствует, как правило, необходимость учета потребностей и решения проблем всех входящих в него территориальных единиц, что требует интеграции экономических, административных и хозяйственных компетенций руководителя.

В частности, в работах ученых отмечается, что управление муниципальным районом сегодня крайне усложнено и сопровождается рядом существенных трудностей: формирование бюджета, деструктивное взаимодействие элит, конфликтные риски в процессе передаче и исполнении полномочий по вопросам местного значения, дисфункции в контактах между уровнями «муниципальный район – поселение» [123]. Учитывая общий проблемный фон управления муниципальными районами, вполне закономерным видится дифференциация ответов при выборе варианта «преимуществ нет». Только 3% представителей муниципальных районов посчитали, что привлечение сити-менеджеров не имеет преимуществ, что ниже средних значений по выборке на 6,25 п.п.

Интересно, что респонденты, представляющие город и городской округ, в несколько большей степени рассматривают политическую фигуру сити-менеджера в качестве буфера и механизма снижения конфликтности в системе взаимодействий «регион – муниципальное образование». По мнению опрошенных, участие региональных властей в подборе и назначении сити-менеджера позволит стабилизировать данные отношения. Надо отметить, что, несмотря на дискуссионность данного положения (зачастую расширение границ возможного давления на органы местного самоуправления со стороны региона при подборе сити-менеджера, рассматривается как ключевой недостаток), оценки респондентов базируются на объективных тенденциях развития местного самоуправления в Российской Федерации. В частности, В.В. Левина подчеркивает, что для российских условий характерно применение «остаточного принципа распределения полномочий», подразумевающее уязвимую позицию муниципалитетов, вынужденных принимать на себя те полномочия, в которых не заинтересованы региональные органы власти [124].

Другой проблемой становится закрепление источников налоговых поступлений, доступ к региональным межбюджетным трансфертам, что является ключевым фактором обеспечения устойчивости местных

бюджетов в современных условиях. Фактический объём финансовых средств, предоставляемых органам местного самоуправления из региональных фондов, определяется, как экономическими (ресурсные возможности региона) [125], так и политическими факторами. В существующих условиях жесткой бюджетной централизации при определении объема трансфертов политический фактор зачастую приобретает доминирующее значение [126], в результате которого минимизируются объективные причины выделения финансовых средств при максимизации субъективных. К субъективным причинам можно отнести лояльность органов местного самоуправления к региональным властям, выстраивание практик устойчивых каналов коммуникации между Главой города и губернатором. В этом контексте вполне ожидаемым является оценка респондентов такого преимущества модели «сити-менеджер», как консолидация усилий местных и региональных органов власти в решении территориальных проблем. Заметим также, что руководители сельских поселений чаще затруднялись с ответом на вопрос о преимуществах модели «сити-менеджер» - 31%, что выше средних значений на 18,8 п.п.

В ходе опроса 2023 года была предпринята попытка детализации ответов респондентов, оценки каждого фактора с точки зрения его положительного влияния на специфику муниципального управления, результаты детализации приведены на рисунке 3.

Результаты исследования иллюстрируют сохранение доминирующей тенденции 2018 года, в которой профессионализация управления выступает одним из наиболее значимых преимуществ данной модели. Подавляющее большинство опрошенных респондентов (90,4%,) согласились с данным утверждением. Вполне закономерным выглядят ожидания большинства руководителей органов местного самоуправления (89,4%), что привлечение сити-менеджера обеспечит повышение финансово-экономической эффективности управленческих решений.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 3 – Оценка преимуществ контрактного назначения Главы местной администрации (сити-менеджера), опрос 2023 года

Зависимость муниципальных бюджетов от региональных трансфертов актуализирует такое преимущество модели «сити-менеджер», как сглаживание противостояний между региональной и местной властью, обеспечение консолидации действий губернатора и руководителя муниципалитета. Доминирующей тенденцией реформирования основ местного самоуправления становится усиление централизации в распределении бюджетных средств, что формирует условия фокусировки деятельности муниципалитетов на активном взаимодействии с региональными властями в целях привлечения дополнительных ресурсов. В ходе исследования 68,6% респондентов выделили такое преимущество деятельности сити-менеджера, как «снижение доли популистских решений». Аналогичные выводы были сделаны в других российских исследованиях, в которых обосновывается практическая значимость перехода от «политической демагогии» к системе профессионального менеджмента [80].

Результаты исследования на таблице 4 показывают высокий уровень зависимости между уровнем поддержки губернатора и оценкой финансовых ограничений, вызванных недостаточностью поддержки со стороны региональных властей.

Таблица 4 – Зависимость между поддержкой губернатора, обеспечивающей повышение эффективности работы сити-менеджера и оценкой недостаточности финансовой поддержки со стороны региональных органов власти, как проблемы, ограничивающей возможность социально-экономического развития муниципального образования.

В процентах

Хватает ли сегодня Главе местной администрации (сити-менеджеру) поддержки Губернатора в повышении эффективности его работы	Насколько такая проблема, как «недостаточность финансовой поддержки со стороны региональных органов власти» ограничивает возможность социально-экономического развития Вашего муниципального образования?			Всего
	Сильно ограничивает	Отчасти ограничивает	Нет проблемы, не имеет значения	
Хватает	43,6	48,6	7,8	100
Не хватает	79,2	20,8	0	100
Среднее по выборке	52,7	41,5	5,8	100

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Отметим, что среди респондентов, которым не хватает поддержки губернатора значительно выше доля руководителей муниципальных образований, рассматривающих недостаточность финансовой поддержки со стороны региональных органов власти как ограничения социально-экономического развития территории (79,2%, что выше средних значений по выборке на 26,5 п.п.). Корреляционный анализ показал, что связь между факторным и результативным признаками статистически значима при уровне значимости  $p<0.01$ . Значение критерия  $\chi^2$  составляет 19.001. Критическое значение  $\chi^2$  при уровне значимости  $p=0.01$  составляет 9.21.

Полученные результаты свидетельствуют о значимости финансовой поддержки со стороны региональных властей для социально-экономического

развития муниципальных образований. Можно предположить, что даже высокий уровень профессионализма сити-менеджера не может выступать гарантией обеспечения эффективности его работы в случае недостаточности региональных трансфертов.

Таким образом, профессионализация муниципального управления является обязательным, но не исчерпывающим достаточным фактором социально-экономического развития территории, повышения качества жизни населения. Только совокупность таких условий, как институциональные организационно-административные и социально-политические условия могут рассматриваться в качестве предпосылок эффективности местного самоуправления.

Третьим по значимости в рейтинге преимуществ модели «сити-менеджер» выступает фактор, связанный с как перспективами снижения конфликтных противостояний между региональной и муниципальной властью (87,2%). Отметим, что временной диапазон между двумя волнами опросов 2018 г. и 2023 г. характеризовался накоплением, как положительного, так и отрицательного опыта деятельности сити-менеджера. Несмотря на значительное число конфликтных противостояний между ключевыми субъектами управления в ходе реализации реформы, к 2023 году были сформированы определенные смысловые нормы взаимодействий сити-менеджера и таких акторов, как Губернатор, Глава местной администрации, Представительный орган муниципального образования. Подтверждением данного вывода служат результаты опроса, иллюстрирующие низкий уровень конфликтного потенциала модели на рисунке 4. Отметим, что в ходе опроса 2018 года, о чем будет сказано ниже, респонденты отмечали наличие значительных конфликтных рисков в различных типах взаимодействий сити-менеджера.



Источник: составлено автором по результатам исследования.  
Рисунок 4 – Оценка конфликтного потенциала в деятельности сити-менеджера

Одним из спорных моментов в оценках респондентов опроса 2023 года стал фактор, связанный с разделением политических и хозяйственных функций (29,3% не согласились, что это является преимуществом модели»). Можно предположить, что в современных условиях пока еще не сложилась четкая система взаимодействий сити-менеджера и избираемого главы муниципального образования. Практики совмещения данного функционала в одном лице, связанные с реформой местного самоуправления и отменой прямых выборов, на наш взгляд, также не обеспечивают эффективности муниципального управления в условиях высокого уровня сложности административных и финансово-экономических процессов. Международный опыт показывает эффективность практики делегирования ряда полномочий профессиональному в области городского администрирования. Например, в Румынии за ним закрепляется такой функционал, как формирование и реализация финансируемых проектов, координация работы местных служб и ведомств социальной сферы и городского хозяйства, взаимодействие со средствами массовой информации и неправительственными организациями. При этом отсутствие унифицированных регламентов

разделения полномочий обеспечивает высокий уровень гибкости и вариативности работы сити-менеджера [7].

Спорным моментом в оценках респондентов стал также такой фактор, как «снижение доли популистских решений». Привлечение сити-менеджера как профессионала в области управления, его независимость от исхода выборных процедур, сосредоточивают фокус его внимания на достижение финансовой стабильности муниципалитета, социально-экономических показателях развития территории. В этих условиях можно предполагать снижение доли популистских решений, ориентированных на «сиюминутное» признание среди населения. Однако, почти каждый третий опрошенный респондент (31,4%) не согласился с данным утверждением. Оценки руководителей муниципалитетов можно объяснить актуализацией проблематики дефицита доверия во взаимодействии населения и местной власти. Российские ученые, обращая внимание на данную проблему, определяют механизмы восстановления доверия. К числу факторов его формирования относят этическую составляющую (субъективное восприятие уровня коррупции) и результативную (оценка эффективности деятельности).

При этом, если этический фактор (распространение и закрепление представлений о высоком уровне коррупции в органах местной власти) закономерно снижает доверие, то эффективность деятельности по социально-экономическому развитию территории его повышает [127]. Именно второй фактор (результаты деятельности) может рассматриваться в качестве ресурса сити-менеджера по восстановлению доверия к органам местного самоуправления. Анализ преимуществ деятельности сити-менеджера в оценках респондентов показал их неоднозначность, наличие проблем, формирующих риски инверсии ключевых достоинств данных практик.

Полученные результаты требуют более глубокого анализа дисфункций модели «сити-менеджера», исследования всей «управленческой цепочки»: от формирования оценочных критериев и процедур отбора

до функционирования системы контроля за его деятельностью. Говоря о системе контроля, респонденты в большинстве своем (77,7%), согласились, что возможность расторжения контракта с сити-менеджером в случае ненадлежащего исполнения обязанностей выступает одним из преимуществ данной модели. В отличии от избираемого на голосовании мэра, сити-менеджер, как нанятый по контракту руководитель в большей степени подконтролен в своих действиях Совету депутатов муниципального образования. Гибкость системы контроля в модели «сити-менеджер» обеспечивает снижение рисков развития деструктивных последствий при принятии необдуманных решений в системе муниципального управления.

Таким образом, преимуществами деятельности сити-менеджера являются профессионализация процессов муниципального управления, нивелирование рисков конфликтных противостояний с региональной властью, достижение баланса интересов, привлечение ресурсов, адаптивность и гибкость системы контроля.

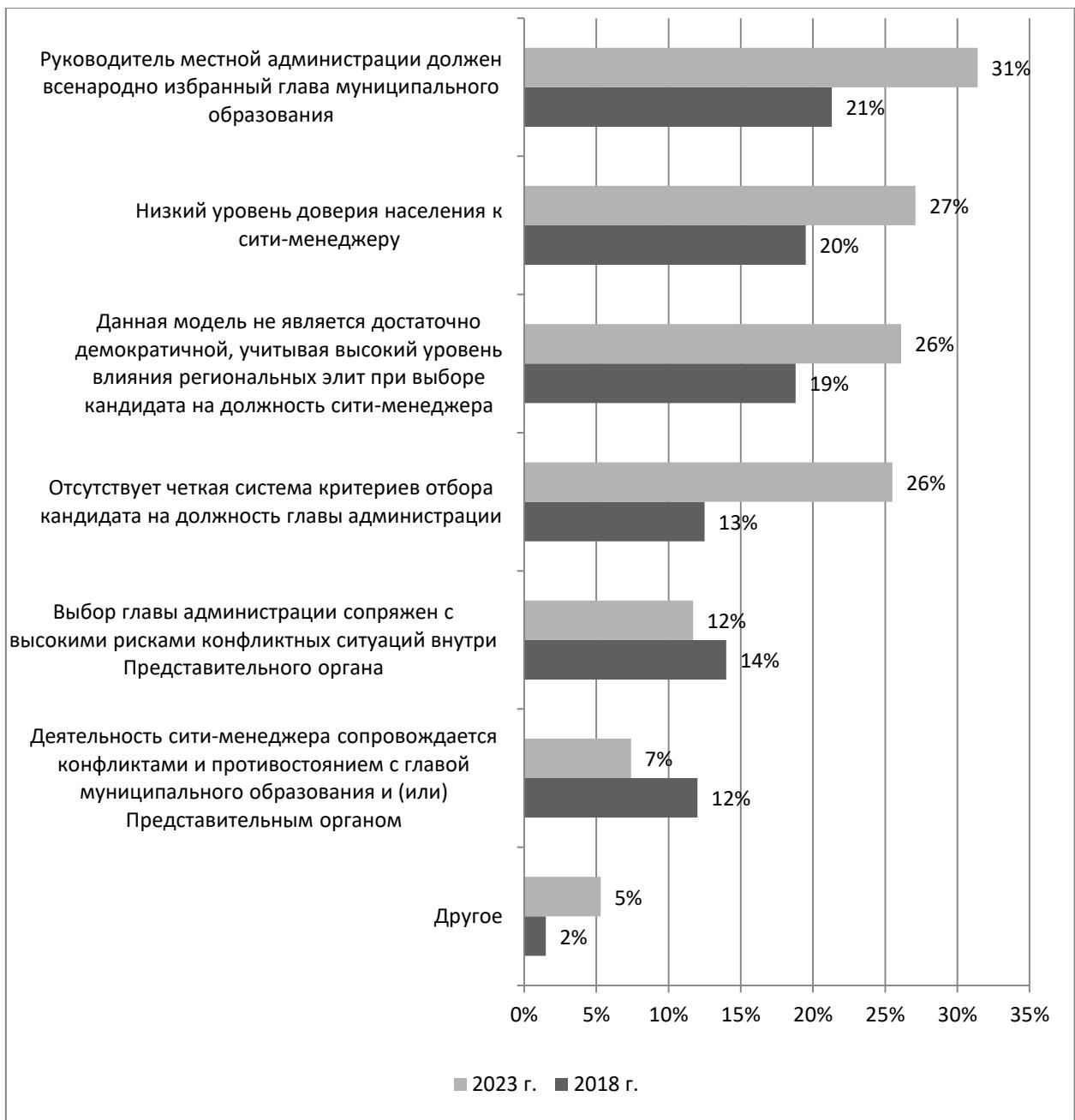
Как показали результаты исследования, конвертация указанных преимуществ модели «сити-менеджер» в результаты социально-экономического развития муниципальных образований затруднена в силу ряда системных ограничений. Как в ходе опроса 2018 г., так и 2023 года респонденты обращали внимание на проблемы деятельности сити-менеджера, связанные, как с процедурами отбора, назначения, так и воздействия деструктивных факторов на процесс принятия управленческих решений (влияние региональных элит, отсутствие четких оценочных критериев, конфликты, недостаточность финансовых ресурсов и другое). Данные выводы подтверждаются и другими исследованиями. В частности, результаты серии глубинных интервью с сити-менеджерами, проведенных российскими учеными, свидетельствуют о том, что состоятельность данной модели можно оценить только с точки зрения ее нереализованного потенциала. Несостоятельность обусловлена системными проблемами муниципального

управления, дисфункциями оценки деятельности органов власти, основанной на формализованных показателях [128].

При проведении сравнительного анализа ограничений деятельности сити-менеджера, выделяемых в ходе опроса 2018 г. и 2023 г. результаты исследования показывают интересную закономерность. Ответ на вопрос предполагал возможность множественного выбора вариантов ответа, показанных на рисунке 5. Существенное повышение доли положительных суждений в восприятии деятельности сити-менеджера как эффективной практики контрастирует с расширением поля критических мнений, касающихся определения ключевых факторов позиционирования модели «сити-менеджер». В частности, на 10 п.п. выросла доля респондентов, полагающих, что руководить территорией должен легитимно избираемый Глава (21,3% в 2018 году и 31,4% в 2023 году). Сокращение электо́ральных практик, сопровождаемое активным внедрением модели «сити-менеджер» в систему муниципального управления, является наиболее спорным вопросом, как в научной литературе, так и в политической дискуссии.

В данном контексте весьма закономерным выглядит увеличение доли респондентов, акцентирующих внимание на дефиците доверия сити-менеджеру со стороны населения. Если в 2018 году только 19,5% руководителей органов местного самоуправления рассматривали данный фактор в качестве проблемы функционирования модели «сити-менеджер», то в 2023 году его отметили 27,1% респондентов.

Данные выводы получили свое подтверждение в других исследованиях. Дефицит доверия объясняется российскими учеными сокращением местных электо́ральных практик, исключающих участие населения в процессах обсуждения кандидатуры сити-менеджера, принятии решений о его назначении [129].



Источник: составлено автором и опубликовано [69].  
 Рисунок 5 – Оценки недостатков контрактного назначения на должность Главы местной администрации (сити-менеджера) в опросе 2023 года (возможен выбор нескольких вариантов ответов)

Подобные тенденции способствуют увеличению дистанции между жителями и местной властью, а соответственно снижают доверие. Распределение ответов на вопрос о проблемах функционирования модели «сити-менеджер» коррелирует с оценками ее преимуществ. Как было указано выше, почти треть респондентов (31,4%) не согласились с утверждением о том, что снижение доли популистских решений является достоинством

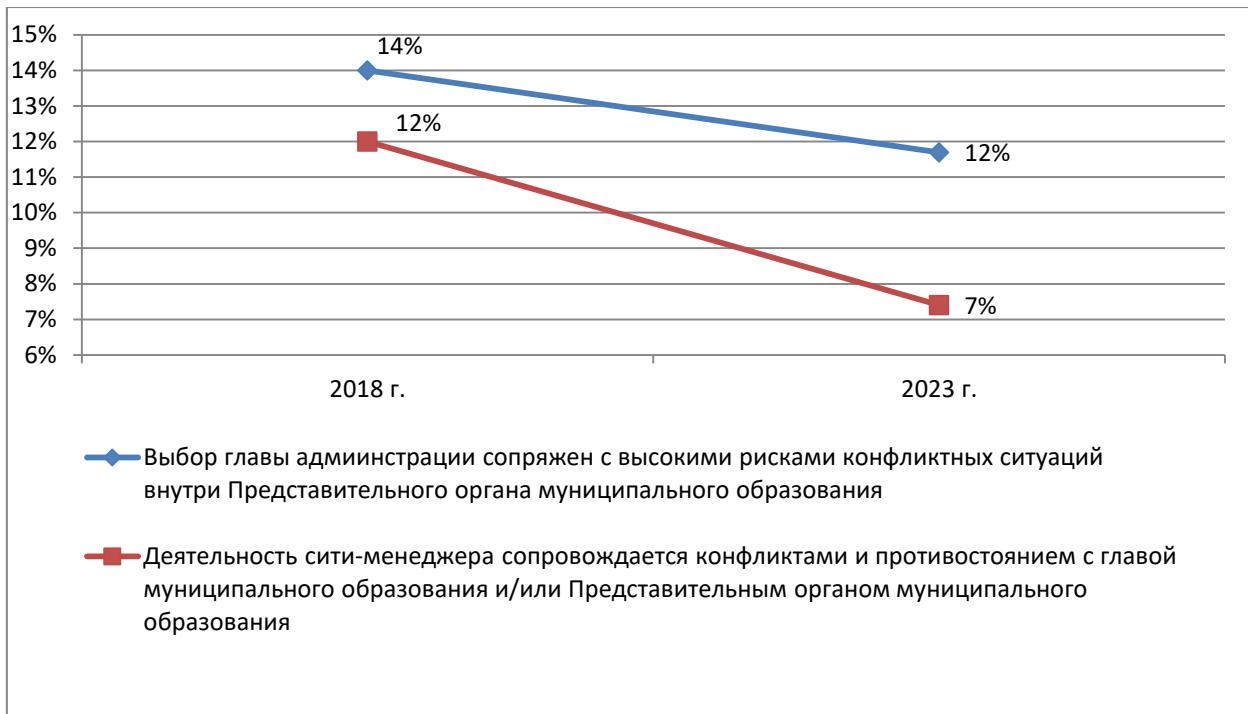
модели. В данном контексте можно предположить, что одним из наиболее дискуссионных вопросов является определение приоритетов деятельности сити-менеджера.

Интерес вызывает тот факт, что, несмотря на имеющийся в российской практике опыт привлечения профессиональных управляющих на конкурсной основе (реформа была введена в 2015 году) до сих пор остается актуальным и не теряет своей остроты вопрос о системе критериев отбора сити-менеджера. Если в 2018 году об этой проблеме упомянуло 12,5% респондентов, то в 2023 году каждый четвертый (25,5%). Полученные результаты коррелируют с теоретическими выводами, сделанными на основе положений теории принципал-агентских отношений, где в качестве рисков выделяется неоптимальный отбор, деформация оценочных критериев. Актуализация данной проблемы требует разработки и унификации оценочных критериев и процедур отбора сити-менеджера.

Отметим, что сравнительный анализ ответов респондентов 2018 г. и 2023 г., изображенных на рисунке 6, показал увеличение доли критичных оценок по большинству показателей, исключением стал фактор конфликтности во взаимодействиях сити-менеджера.

Отметим, что опрос руководителей муниципалитетов в 2018 году проводился на фоне усугубляющихся конфликтных противоречий, связанных с процедурами назначения сити-менеджера и его деятельностью.

Примерами может служить конфликт в Мурманске, причиной которого стало требование Главы города отменить решение сити-менеджера по увольнению директора муниципального учреждения «Мурманские городские парки и скверы». В данном кейсе прослеживаются две деструктивные тенденции: влияние региональных элит (по версии журналистов решение об увольнении сити-менеджер принял по настоянию Губернатора), а также усиление муниципальных конфликтов (Глава города поставил под сомнение состоятельность решения об увольнении) [130].



Источник: составлено автором и опубликовано [69].

Рисунок 6 – Сравнительный анализ оценок проблем реализации модели «сити-менеджер» в опросах 2018 г. и 2023 г. по критериям конфликтности

Борьба за ресурсы и противостояние авторитетов сити-менеджера и Главы города иллюстрируется на примере конфликта в Назарово Красноярского края, источником которого стало оспаривание прав пользования престижным автомобилем и кабинетом [131]. В Ржевском городском округе, как отмечают российские исследователи, был период (2012-2014 гг.), который характеризовался противостоянием между сити-менеджером и Советом муниципальных депутатов. По мнению ученых, проблема была обусловлена превалированием политических амбиций нанимаемого по контракту Главы местной администрации в ущерб хозяйственным интересам города [132]. Пример Ржевского городского округа косвенным образом подтверждает выводы, полученные на основе анализа положений теории принципал-агентских отношений, о рисках явного или латентного конфликта целей нанимателя (местное сообщество) и наемного руководителя (сити-менеджер). Кроме того, данные деструктивные практики иллюстрируют проблему информационной асимметрии, выделяемую в теории принципал-агентских отношений

(«скрытые свойства» и «скрытые действия» сити-менеджера, которые связаны с искажением информации об его опыте, компетенциях, моральных качествах, отсутствием готовности к эффективному исполнению своих обязательств).

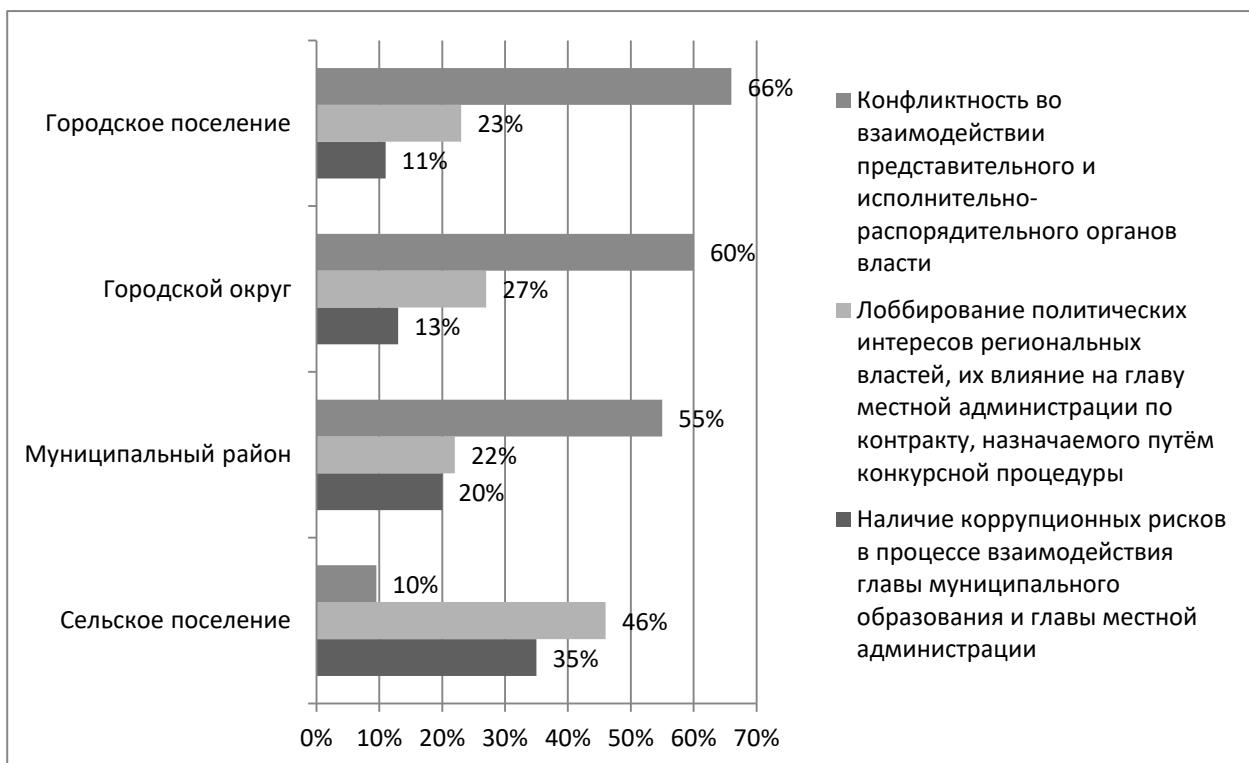
Ряд кейсов показывают высокие риски конфликтной напряженности между губернатором и сити-менеджером [133; 134]. В научной литературе также отмечается, что привлечение наемного менеджера в систему муниципального управления зачастую приводит к политическим противостояниям, усугубляющимися правовыми пробелами. В частности, негативные тенденции связаны с отсутствием четких правовых регламентов по обеспечению контроля за деятельностью сити-менеджера, критериев оценки его эффективности [134; 135].

Учитывая данный проблемный фон, в 2018 году респондентам были заданы уточняющие вопросы по поводу конфликтов и рисков лоббирования политических решений со стороны региональных властей.

На рисунке 7 показано, что данные факторы были оценены, как достаточно значимые в ряду проблем деятельности сити-менеджера: конфликтность во взаимодействиях отметили 47,6% респондентов, риски лоббирования и влияние региональных властей на решения сити-менеджера – 29,5%.

Отметим, что в городах, в отличие от муниципальных районов и сельских поселений существенно выше доля респондентов, указывающих на конфликтную проблематику модели «сити-менеджер» (66% в городских поселениях, 60% – городских округах).

Российские ученые в ходе аналогичных опросов также отмечали наличие конфликтной напряженности существующей, прежде всего между двумя топ руководителями муниципалитетов (Глава и сити-менеджер). Источником конфликта при этом выступает отсутствие четкого разграничения полномочий между ними.



Источник: составлено автором и опубликовано [122].

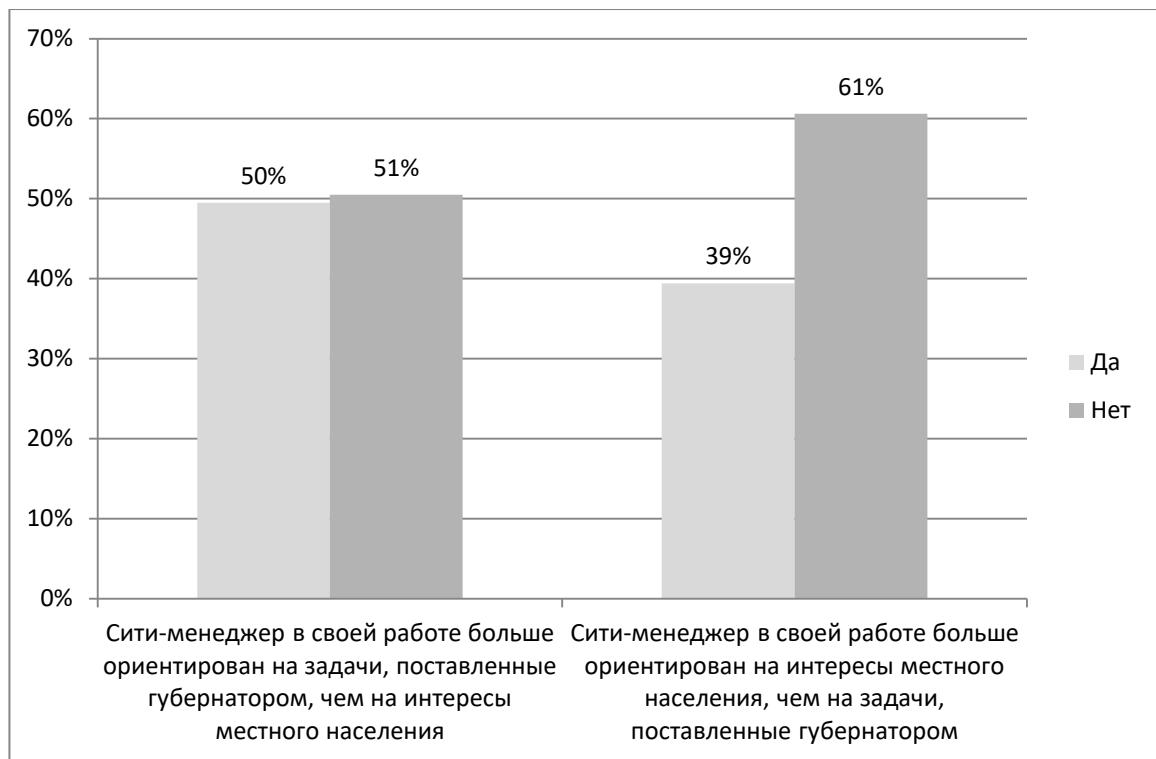
Рисунок 7 – Оценка недостатков контрактного назначения сити-менеджера на должность Главы местной администрации в различных типах муниципальных образований, опрос 2018 года

Глава города, оставаясь политическим лидером, весьма болезненно воспринимает передачу своих полномочий сити-менеджеру, что ведет к лишению им реальных рычагов власти. Ситуация усугубляется низким уровнем политической культуры, доминированием личных потребностей над общественными задачами в ходе борьбы за привилегии и ресурсы [123; 136]. Риски лоббирования региональных интересов также выступают одной из ключевых проблем деятельности сити-менеджера. Об этом сказали 29,5% респондентов в ходе опроса 2018 года. Среди руководителей сельских поселений доля, отметивших данную проблему, несколько выше (46%, что превышает средние значения на 16,5 п.п.). Уязвимая позиция сельских территорий (более высокие риски, связанные с финансовым дефицитом местных бюджетов, а также изношенностью инфраструктурных сетей) актуализирует значимость артикуляции их интересов и потребностей в региональной повестке. Таким образом, несмотря на то, что непосредственно

в сельских поселениях модель «сити-менеджер» не используется, практики укрупнения муниципальных образований и назначения профессиональных управляющих на территориях городских округов и муниципальных районов усиливают обеспокоенность руководителей сельских поселений проблемой превалирования региональных запросов над интересами местных сообществ.

Как отмечают российские исследователи, определение приоритетов территориального планирования и принятие управленческих решений должно учитывать местную специфику, соответствовать интересам и потребностям жителей. Г.Н. Гаджиев обосновывает вывод, что удаленность «центра» позволяет формировать только общее видение территориальных проблем, принимать рамочные, абстрактные решения, носящие характер универсальности. Долгосрочные риски централизации, лоббирования интересов региональных властей в ущерб местным могут привести к разрыву связей между финансовым вкладом территории и расходованием бюджетных средств, в этом случае граждане дистанцируются от власти, теряя представление о том, как используются государственные ресурсы [137].

На рисунке 8 результаты опроса 2023 года демонстрируют наличие схожих проблем, связанных с усилением регионального влияния на практики муниципального управления. Половина опрошенных респондентов (49,5%), полагают, что сити-менеджер ориентируется в своей деятельности на задачи, поставленные губернатором, интересы населения при этом являются вторичными. Можно предположить, что данное смещение приоритетов противоречит институциональным принципам модели «сити-менеджер», призванной обеспечивать, прежде всего, устойчивое развитие конкретной территории за счет профессионализации управления. Региональные задачи могут вступать в противоречие с интересами местных сообществ, например, в ходе реализации экологических инициатив. Зачастую источником конфликтов становятся региональные требования по размещению на территории муниципального образования полигонов твердых коммунальных отходов или комплексов по их переработке.



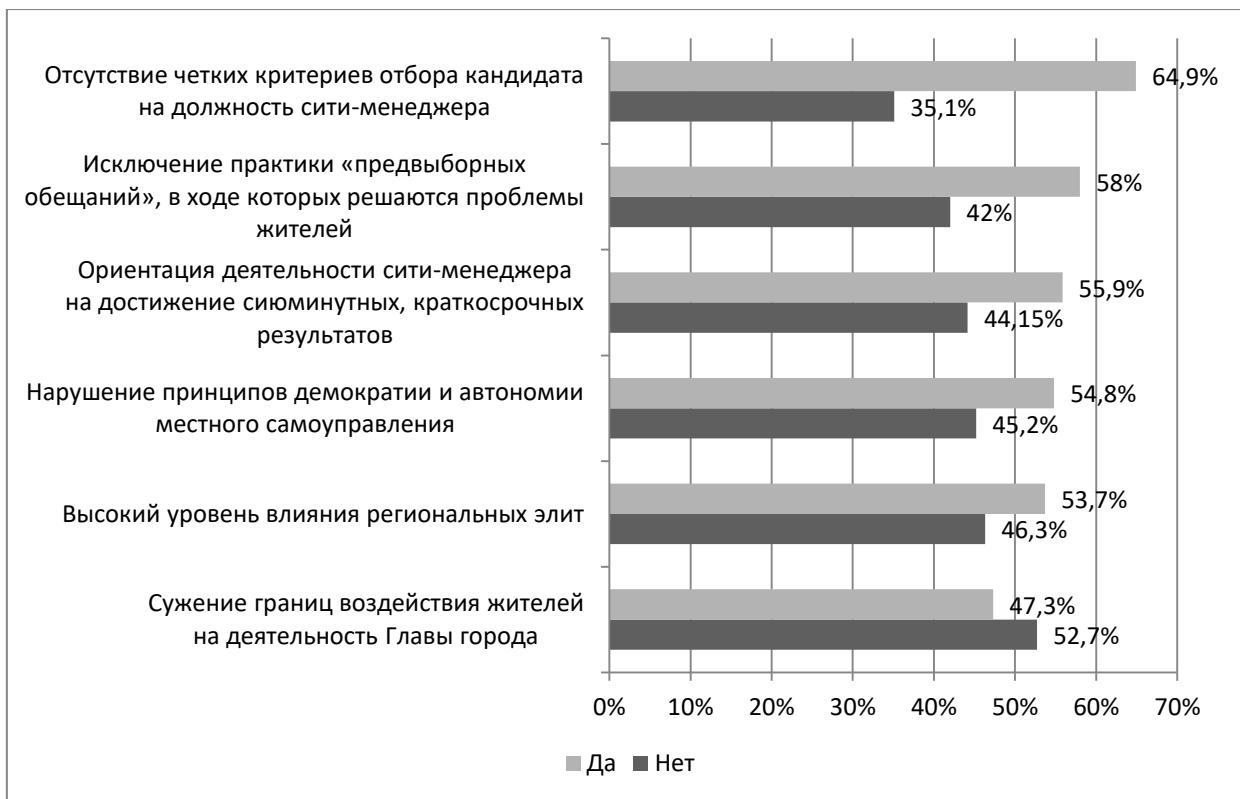
Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 8 – Оценка проблем деятельности сити-менеджера в современных российских условиях, опрос 2023 года

Объективная потребность в строительстве и эксплуатации инфраструктурных объектов по переработке отходов может вступать в противоречие с экологическими потребностями жителей. В ситуации пересечения региональных и местных интересов сити-менеджер должен руководствоваться, прежде всего, задачами социально-экономического развития территории, роста качества жизни местного населения. Ответственность перед жителями за результаты своей деятельности является одним из ключевых требований к модели «сити-менеджер». В этом контексте результаты исследования иллюстрируют существенные дисфункции деятельности сити-менеджера. Подавляющее большинство опрошенных руководителей муниципалитетов (60,6%) не согласились с утверждением о том, что в своей работе сити-менеджер ориентирован на интересы местных жителей.

Аналогичные выводы присутствуют в других исследованиях. В частности, О.М. Рой обосновывает заключение о том, что региональные

органы власти в отдельных случаях используют рычаги давления на сити-менеджера с целью «перераспределения доходов городов в рамках консолидированных региональных бюджетов», другая деструктивная практика связана с попытками смещения с должности неугодных мэров путем введения модели «сити-менеджер» [138]. Дополняя данную точку зрения, А.Н. Зеленый отмечает, что непрозрачность практик отбора сити-менеджера, использование нелегитимных кулуарных соглашений приводит к формированию и закреплению неофициальных обязательств сити-менеджера перед группами лиц, лоббирующих его продвижение. Исполнение данных обязательств зачастую сопровождается использованием ресурсов муниципалитета [32].



Источник: составлено автором по результатам исследования.  
Рисунок 9 – Оценка факторов, являющимися недостатками назначения Главы местной администрации (сити-менеджера), опрос 2023 года

Учитывая наличие значительного числа деструктивных тенденций деятельности сити-менеджера, в ходе опроса 2023 года респондентам были

заданы уточняющие вопросы с детализацией каждого из факторов негативного влияния, приведенные на рисунке 9.

Как и в случае с вопросом, предполагающим множественный выбор вариантов в оценке проблем, респонденты в большинстве своем согласились, что размытость отборочных критериев кандидатов относится к числу наиболее значимых недостатков модели «сити-менеджер». Данный фактор занял первую строку условного рейтинга недостатков. Вторую строку занимает фактор, связанный с устранением фигуры сити-менеджера из эlectorальных практик. Проводимая реформа предполагала независимость сити-менеджера от исхода выборных процедур, что обеспечивало снижение доли популистских решений, принимаемых для завоевания симпатий избирателей. Однако, как показали результаты опроса руководителей муниципалитетов, данное преимущество модели расценивается как ее дисфункция. В частности, 58% респондентов согласились с тем, что исключение практики предвыборных обещаний является недостатком назначения сити-менеджера [139]. Полученные результаты иллюстрируют противоречивость внедрения модели «сити-менеджер». Отмена прямых выборов мэра рассматривалась, как политиками, так и учеными в качестве ключевого достижения реформы, позволяющей экономить бюджетные средства, а также деполитизировать фигуру городского управляющего, концентрировать его функционал исключительно на хозяйственных задачах городского развития. В данном контексте эффективность деятельности сити-менеджера, достижение высокой результативности в развитии социальной сферы и экономики города должны были стать компенсатором отсутствия предвыборных обещаний населению. Однако, по мнению российских ученых, жители и гражданские активисты, отстраненные от эlectorальных процедур выборов мэра, утратили статус ресурса для местной власти, что приводит к увеличению отчуждения населения от института местного самоуправления, рискам нарастания протестной активности. [140]. В.В. Ковалев и Н.А. Пруель делают вывод, что изъятие политических прав населения не было компенсировано

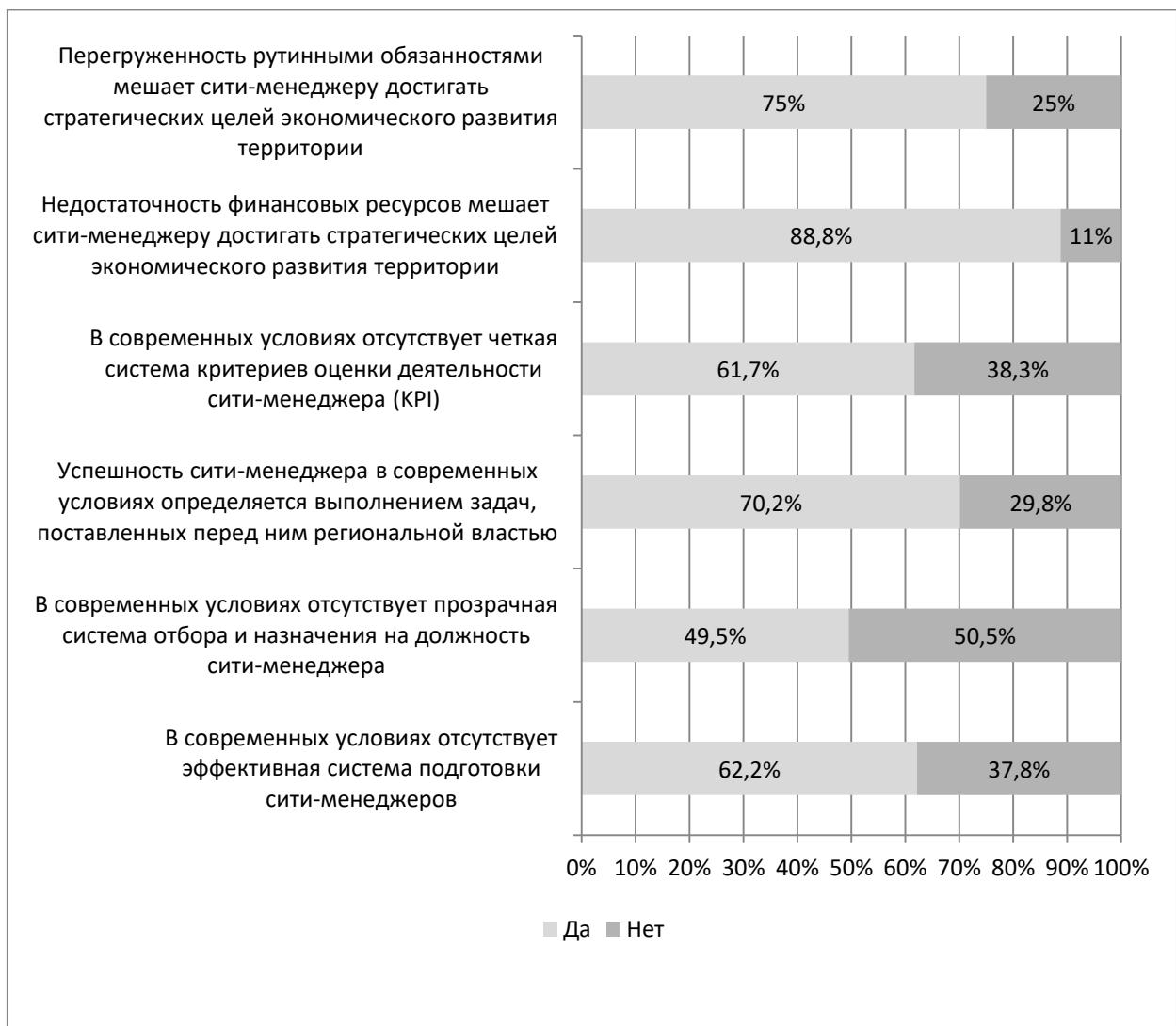
улучшением качества жизни, достижением значимых результатов социально-экономического развития территории [141].

Косвенным подтверждением данного вывода может служить признание респондентами в ходе опроса такой существенной дисфункции, как ориентация сити-менеджера на достижение сиюминутных результатов. Долгосрочность стратегических планов и горизонтов планирования развития территории представлялась как одно из ключевых преимущества модели. Можно предположить, что инверсия данной концепции обусловлена цепочкой взаимосвязанных дисфункций: актуализация требований лояльности сити-менеджера по отношению к региональным элитам, его подчинение запросам губернатора, размытые критерии оценки результатов деятельности, отсутствие долгосрочных гарантит занятости [120]. Данные выводы подтверждаются в исследовании Л.В. Акопова, который отмечает, что срочный характер контрактных отношений с сити-менеджером (контракт может быть заключен на 2 года) на фоне жесткой подчиненности региональным властям не способствует формированию установок сити-менеджера на разработку и реализацию стратегических целей развития территории [33]. Коррелируют с предыдущими результатами также негативные оценки респондентов в отношении высокого уровня влияния региональных элит. Так, более половины опрошенных руководителей муниципалитетов (53,7%) согласились с утверждением, что данный фактор выступает недостатком модели «сити-менеджер». Поляризация мнений руководителей муниципальных образований в оценке большинства ограничений деятельности сити-менеджера свидетельствует об амбивалентности отношений к данной модели, отсутствии устоявшихся политико-административных и социальных норм во взаимодействиях ключевых субъектов управления.

В ходе рассмотрения научно-методологических подходов к анализу деятельности сити-менеджера было установлено, что реализация преимуществ профессионализации муниципального управления

обеспечивается только в условиях формирования необходимых институциональных условий, наличия ресурсной базы для достижения целей территориального развития. В данном контексте респондентам был задан вопрос, о специфике тех проблем, с которыми сталкивается сити-менеджер в современных российских условиях, результаты приведены на рисунке 10.

Анализ эмпирических данных позволяет провести систематизацию проблем деятельности сити-менеджера.



Источник: составлено автором по результатам исследования.  
Рисунок 10 – Оценка проблем в деятельности сити-менеджера в современных российских условиях, опрос 2023 года

К числу ограничений максимальной значимости отнесены ресурсные проблемы. В частности, подавляющее большинство опрошенных

респондентов (88,8%), отметили, что недостаточность финансовых средств не позволяет сити-менеджеру достигать поставленных им целей. Дисфункции организационного характера концентрируют усилия сити-менеджера на решении рутинных задач. Данная проблема занимает вторую строку рейтинга в числе проблем деятельности сити-менеджера (75%). Можно предположить, что перегруженность повседневными, рутинными обязательства оставляет на периферии внимания сити-менеджера стратегические цели, от достижения которых зависит конкурентоспособность территории, качество жизни проживающего там населения.

Проблемы второго радиуса значимости связаны с дисфункциями оценки деятельности сити-менеджера и определения субъекта данной оценки. В частности, как уже отмечалось выше в рамках теоретической главы, модель «сити-менеджер» предполагает заключение контракта между претендентом на должность и нанимателем. Декларируемые концептуальные положения модели, зафиксированные в нормативно-правовом поле, определяет Представительный орган муниципального образования в качестве нанимателя. Однако, как показали результаты исследования, в современных условиях складывается противоречие между формальными нормами построения управлеченческой иерархии (подчиненность Совету депутатов) и неформальными требованиями, ориентирующими сити-менеджера на выполнение региональных задач. 70,2% респондентов отметили, что успешность сити-менеджера определяется его эффективностью в выполнении целей и задач, определяемых органами региональной власти. Полученные результаты, изображенные на рисунке 7, коррелируют с ответами респондентов, представленными выше, на контрольный вопрос о приоритетах деятельности сити-менеджера. В частности, почти 2/3 опрошенных (60,6%) не смогли согласиться с тем, что сити-менеджер ориентирован на интересы местного населения больше, чем на задачи, поставленные Губернатором. Амбивалентность целей и задач деятельности сити-менеджера, формируемая под воздействием противоречий между формальными и неформальными

нормами построения иерархических отношений подчинений и (или) руководства, является ключевым ограничением деятельности сити-менеджера.

Подтверждает данный тезис утверждение респондентов о размытости критериев оценки деятельности сити-менеджера. Отсутствие четкости в системе KPI назначаемого по контракту руководителя местной администрации ставит его в уязвимую позицию, когда условием расторжения договора может стать не проблема эффективности его деятельности, сколько низкий уровень политической лояльности. Решение данных проблем видится в пересмотре институциональных условий взаимодействия региональной власти и органов местного самоуправления, выстраивании четких границ влияния. Признавая значимость регионального уровня управления, его координирующую роль в оценке развития российских муниципальных образований, тем не менее, видится необходимым обеспечение институциональной автономии местного самоуправления.

Среди респондентов, отмечающих уязвимость позиции сити-менеджера в условиях отсутствия четкости в системе его оценивания, незначительно выше доля тех, кто в качестве недостатка неэлекторальных процедур назначения руководителя муниципалитета видит нарушение демократических норм и автономии института местного самоуправления (57,8% опрошенных, что выше средних значений по выборке на 3 п.п.). Результаты приведены в таблице 5.

Третьей группой ограничений модели «сити-менеджер» были обозначены проблемы профессиональной подготовки и отбора кадров. Учитывая, что наиболее значимым преимуществом модели, является профессионализация муниципального управления, недостаток компетенций назначаемого по контракту руководителя местной администрации, как уже отмечалось, выступает фактором инверсии целей проводимых реформ.

Таблица 5 – Зависимость между признанием уязвимости сити-менеджера в условиях отсутствия четкости в системе его оценивания и оценкой недостатков назначения по контракту Главы муниципалитета (нарушение демократических принципов и автономии)

В процентах

Отсутствие четкости в системе критериев оценки деятельности, уязвимость позиции сити-менеджера	Нарушение принципов демократии как ключевой недостаток контрактного назначения сити-менеджера	
	Да	Нет
Да	57,8	42,2
Нет	50	50
<i>Среднее по выборке</i>	54,8	45,2

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Отсутствие прозрачных критериев отбора кандидатов выступают дополнительным фактором риска, искажая содержательную сущность реформы по внедрению модели «сити-менеджер». В ходе исследования 62,2% руководителей муниципалитетов обозначили проблему профессиональной подготовки сити-менеджера, 49,5% указали на непрозрачность систем отбора кандидатов. Полученные результаты ориентируют нас на более детальный анализ дисфункций конкурсного отбора и профессиональной подготовки сити-менеджера, представленный в параграфе 2.2 исследования.

Таким образом, оценки деятельности сити-менеджеров по развитию муниципальных образований России показали наличие ряда проблем. В частности, выявлена недостаточная эффективность по таким направлениям работы, как жилищно-коммунальное хозяйство, создание рабочих мест для населения, развитие инвестиционной привлекательности территории. Сити-менеджеры недостаточно используют в своей практике такие инновационные механизмы развития территории, как реализация инвестиционных проектов, межмуниципального сотрудничества. Опрос муниципальных служащих показал наличие дефицита доверия во взаимодействии жителей и местной власти.

Эмпирические данные, тем не менее, подтверждают необходимость привлечения сити-менеджеров в систему муниципального управления. Деятельность сити-менеджера, по мнению респондентов, интегрирует в себе ряд преимуществ: профессионализацию процессов муниципального управления, повышение эффективности экономических решений, снижение рисков конфликтных противостояний с региональной властью, адаптивность и гибкость системы контроля.

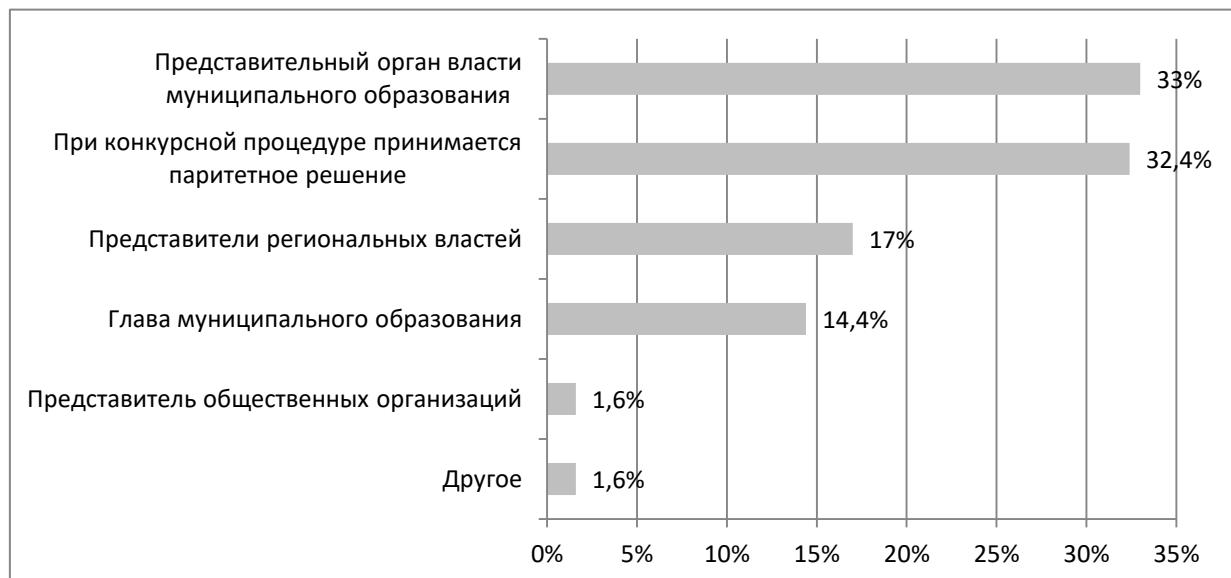
В ходе исследования была подтверждена гипотеза о наличии институциональных ограничений в деятельности сити-менеджера:

- а) высокий уровнем влияния региональных элит на процессы назначения сити-менеджера и принимаемые им управленческие решения (инверсия принципа деполитизации);
- б) размытость конкурсных процедур и критериев отбора, что формирует деструктивную ситуацию лоббирования лояльных кандидатов на должность сити-менеджера (инверсия принципа профессионализации муниципального управления);
- в) доминирование региональных запросов над интересами местных сообществ (инверсия принципа баланса интересов с региональной властью);
- г) разрыв связей с населением, дистанцированность сити-менеджера от интересов местных жителей, игнорирование их запросов, дефицит доверия (инверсия принципа деполитизации, выражющегося в отсутствии зависимости от выборных процедур и необходимости принятия популистских решений);
- д) фокусировка усилий сити-менеджера на достижение краткосрочных результатов, получение заслуг и имитацию успеха (инверсия принципа ориентации сити-менеджера на долгосрочные цели развития территории), что детерминировано отсутствием долгосрочных гарантий занятости, размытых критериев оценки деятельности, подчинения региональным задачам в ущерб интересам населения.

Инверсивный характер деятельности сити-менеджера выражается сужении горизонтов планирования его деятельности, фокусировки усилий на достижение краткосрочных результатов, приоритезации региональных задач в ущерб интересам местных сообществ, низком уровне профессионализма (снижение значимости критерия профессионализма в сравнении с обеспечением лояльности по отношению к лоббирующим кандидатуру социальным группам).

## 2.2 Анализ специфики конкурсного отбора и профессиональной подготовки сити-менеджера

Как уже отмечалось ранее, более половины опрошенных респондентов признают актуальность проблем профессиональной подготовки (62,2%) и конкурсного отбора претендентов на должность сити-менеджера (49,5%). Для анализа причин возникновения дисфункций конкурсного отбора рассмотрим на рисунке 11 проблемы влияния различных групп интересов на процедуры отбора и утверждения кандидата.



Источник: составлено автором по результатам исследования.  
Рисунок 11 – Оценка роли субъектов управления в оказании решающего воздействия на выбор кандидатуры сити-менеджера (2023 год)

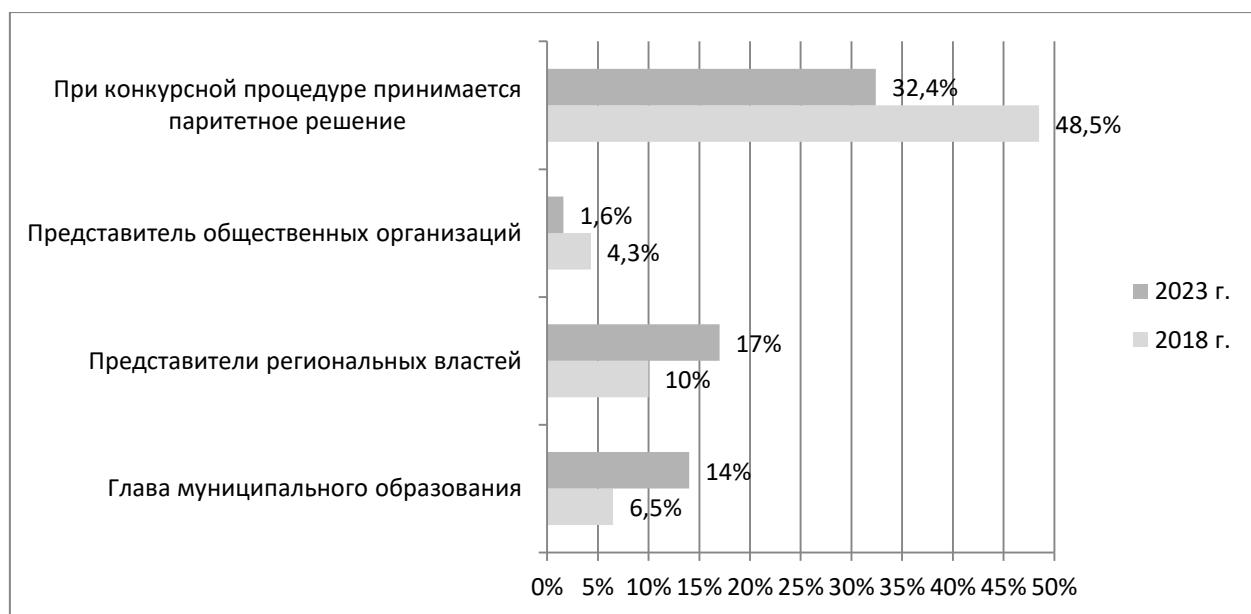
Полученные результаты имеют весьма противоречивый характер. С одной стороны, как показали эмпирические данные, представленные в параграфе 2.1, респонденты отмечали высокий уровень влияния региональных элит на деятельность городского управляющего. С другой, стороны, при ответе на вопрос о ключевом субъекте влияния на выбор кандидатуры сити-менеджера, большее число респондентов (33,0%) выбрали вариант ответа «Представительный орган муниципального образования». При этом почти такая же часть опрошенных (32,4%) указала на принятие паритетных решений.

В случае компромиссного (паритетного) решения весьма сложно предположить силу влияния каждой из заинтересованных сторон. Обращение к нормативно-правовым актам иллюстрирует, что законодатель сужает поле самостоятельного выбора сити-менеджера для органов местного самоуправления. Как уже отмечалось, состав конкурсных комиссий формируется в равных пропорциях между членами, утверждаемыми высшим должностным лицом региона и Представительным органом муниципального образования [49]. Отметим, что почти каждый пятый опрошенный респондент, а это 17,0% указал на решающую роль органов региональной власти в ходе принятия решений о назначении сити-менеджера.

В других исследованиях российских ученых также подчеркивается проблема усиления фактической роли региональной власти в утверждении кандидатов, возглавляющих исполнительные органы местного самоуправления. Как отмечается в российских исследованиях, практика назначения мэров, прежде всего, крупных городов зачастую характеризуется выдвижением на первый план не столько лиц, достигших значительных профессиональных результатов местного уровня и сделавших карьеру именно на данной территории, сколько кандидатов, поддерживаемых Губернатором. Искажение принципов конкурсного профессионального отбора связано со стремлением органов государственного управления поддерживать высокий

уровень управляемости и контроля за деятельностью руководителей на местах. Как утверждает В.Л. Римский, доминантным фактором и наиболее долгосрочным ресурсом построения успешной муниципальной карьеры становятся личные контакты политического субъекта [142].

Несмотря на ряд преимуществ формирования четкой вертикали власти в отношении регион-муниципалитет, существуют высокие риски разрыва связей между населением и местным самоуправлением [66]. Результаты проведенного опроса также иллюстрируют, что представители общественных организаций не принимают активного участия в утверждении кандидатуры сити-менеджера, что также может рассматриваться в качестве дисфункций конкурсного отбора.



Источник: составлено автором и опубликовано [58].

Рисунок 12 – Динамика оценок роли субъектов управления в оказании решающего воздействия на выбор кандидатуры сити-менеджера (сравнение результатов опросов 2018 г. и 2023 г.)

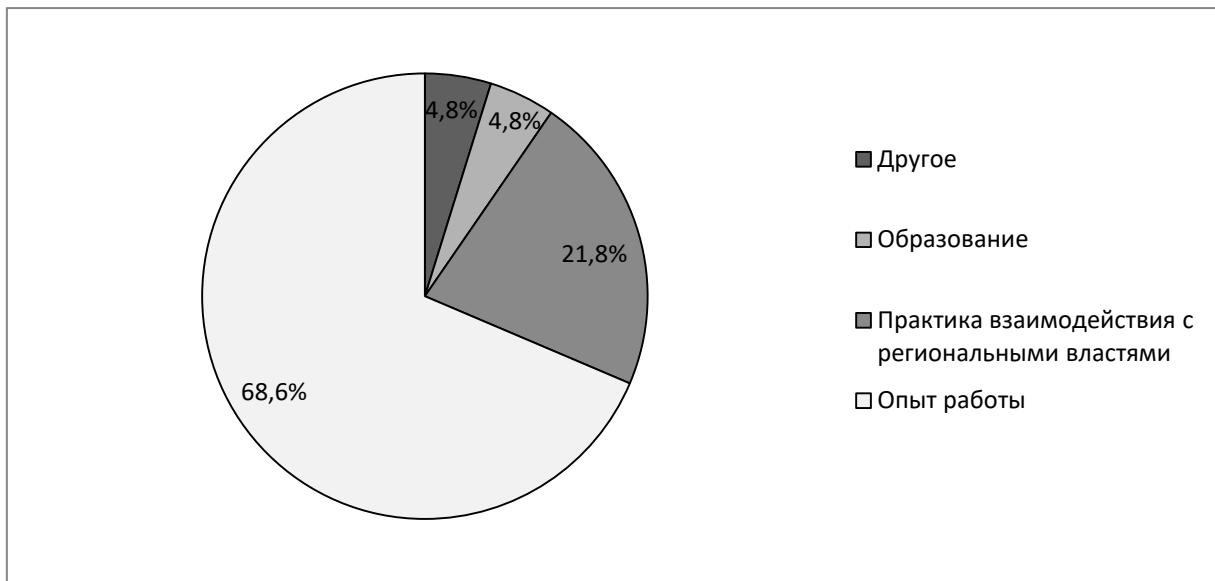
Сравнение с результатами опроса 2018 года показывает ряд интересных закономерностей. В частности, на рисунке 12 изображено, что в 2023 году по сравнению с 2018 годом увеличилась доля респондентов, отмечающих ключевую роль региональных властей в процессе утверждения кандидатуры сити-менеджера на 7 п.п.

Отметим, что сравнительный анализ результатов опросов 2018 года и 2023 года несколько затруднен и не может быть представлен по всему перечню субъектов управления, принимающих участие в выборе кандидатуры на должность сити-менеджера. Данное обстоятельство обусловлено незначительным изменением вариантов ответа в ходе двух волн опроса. Роль местных органов власти в опросе 2018 года дифференцирована по двум субъектам: представительный и исполнительно-распорядительный орган власти [58]. В 2023 году в условиях более четкого определения нормативно-правового контекста реализации модели «сити-менеджер», в формулировках был исключен вариант ответа: «Представители исполнительно-распорядительного органа власти».

Результаты корреляционного анализа показали интересную закономерность. Несмотря на то, что связь между оценкой эффективности модели «сити-менеджер» и определением ключевых субъектов влияния на исход конкурсных процедур статистически не значима, тем не менее прослеживается определенная закономерность в ответах тех респондентов, которые признавали усиливающееся влияние органов региональной власти. Так, среди данной группы респондентов несколько выше доля тех, кто считает конкурсные (неэлекторальные) процедуры назначения сити-менеджера неэффективной (18,8%, что выше средних значений по выборке на 7,1 п.п.). В то же время среди респондентов, отмечающих ключевую роль Главы муниципального образования при принятии решения о назначении на должность сити-менеджера, преобладает доля тех, кто считает данные практики эффективными (74,1%, что выше средних значений по выборке на 7,1 п.п.). Более позитивные оценочные суждения характерны также группы респондентов, которые указывали на принятие паритетных решений при проведении конкурсных процедур (73,8%, что выше средних значений на 6,8 п.п.).

В ходе исследования была предпринята попытка определения критериев оценки претендентов на должность сити-менеджера. Как показали результаты

опроса, проиллюстрированные на рисунке 13, большинство респондентов (68,6%) указали, что опыт работы выступает доминантой выбора в ходе конкурсных процедур.



Источник: составлено автором и опубликовано [69].

Рисунок 13 – Оценки ключевых критериев выбора кандидата на должность сити-менеджера в ответах респондентов (2023 год)

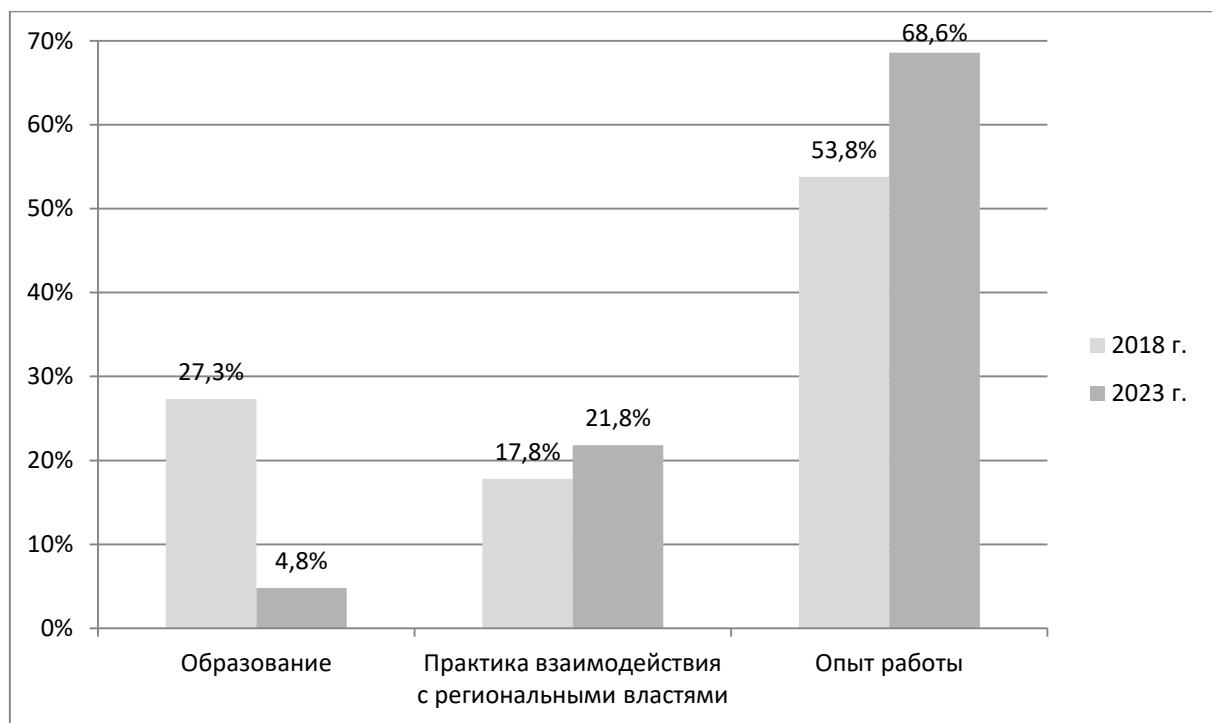
Результаты опроса иллюстрируют снижение значимости критерия «образование» в ходе проведения оценки претендентов на должность сити-менеджера. С одной стороны, полученные результаты можно объяснить издержками профессиональной деформации респондентов. В частности, большой стаж работы в органах местного самоуправления, смешая фокус внимания участвующих в опросе респондентов на практическую значимость опыта, может способствовать обесцениванию образовательной подготовки кандидатов. Косвенным подтверждением данных выводов может служить заключение Ю.Б. Костровой и О.Ю. Шибаршиной, отмечающих, что при приеме на работу в муниципалитеты предпочтение отдается кандидатам с опытом работы, даже если те не имеют профильного образования [143]. С другой стороны, полученные результаты могут свидетельствовать о парадигмальной девальвации управленческого

образования, снижения значимости его роли для осуществления практической деятельности в системе государственного и муниципального управления. Разрыв между усложняющимися практиками, формами работы муниципалитета и «запаздывающими» процессами разработки учебных планов, программ дисциплин в университетах инициирует снижение веса («стоимости») диплома о высшем образовании в системе критериев оценки претендента на должность сити-менеджера. По сути, данная «стоимость» близка к нулевой отметке. Только 4,8% респондентов посчитали, что образование может рассматриваться в качестве ключевого критерия при выборе кандидата на должность Глав администрации.

Вывод о проблемах подготовки кадров для системы государственного и муниципального управления сделан также и в других исследованиях. В частности, Г.М. Иващенко отмечает, что сформированные в университетах профессиональные компетенции современных кадров управления не в полной мере соответствуют общественным ожиданиям. Признание девальвации управленческого образования в качестве негативного тренда современности обусловлено рядом обстоятельств. По мнению ученого, усугубляющийся разрыв между профессиональными характеристиками, личностными качествами чиновников и общественными ожиданиями экстраполируется в целом на всю управленческую элиту, снижая эффективность процессов территориального управления [144].

Сравнение результатов опросов 2018 г. и 2023 г. проиллюстрированных на рисунке 14 показывает отрицательную динамику в снижении значимости критерия образования в оценке претендентов на должность сити-менеджера. Если в 2018 году большая часть респондентов оценивала образования как значимый критерий по сравнению с теми, кто выбрал практики взаимодействия с региональной властью (27,3% и 17,8%, соответственно), то в 2023 году пропорции поменялись диаметральным образом. Роль образования как ключевого критерия выделяется значительно меньшей долей

респондентов, чем наличие устоявшихся взаимодействий с региональной элитой (в 4,5 раза: 4,8% и 21,8%, соответственно).



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 14 – Динамика оценок ключевых критериев выбора кандидата на должность сити-менеджера в ответах респондентов (сравнение результатов опроса 2018 г. и 2023 г.)

В несколько меньших пропорциях, на 15,2 п.п., в 2023 году по сравнению с 2018 годом, увеличилась доля респондентов, оценивающих опыт работы как наиболее значимый критерий оценки претендента на должность сити-менеджера. Данные тенденции представляются весьма закономерными в условиях снижения значимости профессиональной подготовки (в оценках руководителей органов местного самоуправления) для осуществления хозяйственно-управленческой деятельности в рамках муниципалитета.

Полученные результаты могут быть связаны с усилением роли неформализованных процедур и факторов в управленческой деятельности руководителя муниципалитета. Масштабирование неформальных взаимодействий в местном самоуправлении подчеркивается в ряде российских исследований. О.Н. Юркова отмечает, что данные практики, основываясь

на межличностных связях, договоренностях и взаимных компромиссах, зачастую выступают компенсатором утративших свою функциональность административных регламентов и правовых норм [145]. О.А. Моляренко, дополняя данный вывод, рассматривает «теневые» практики муниципального управления как объективную возможность повышения эффективности деятельности в условиях недостаточности горизонтальных связей и координации между властными структурами, избыточного объема регламентирующих процедур в совокупности с их неполнотой [146].

Таким образом институциональные противоречия между общественными запросами и устаревшими, низко мобильными, неэффективными регламентами местного самоуправления инициирует запрос на становление неформализованных практик и взаимодействий, позволяющих достигать поставленных целей в сжатые сроки. Трансформация объективных условий и фактического содержания деятельности органов местного самоуправления формирует разрыв между реальной практикой и установленными принципами, методами управления, на которых фокусируется образовательный процесс в вузе. Данные тенденции становятся предпосылками обесценивания управленческого образования в современных условиях.

Обращает на себя внимание тот факт, что каждый пятый опрошенный респондент (21,8%) в опросе 2023 года указал на значимость такого критерия в процессе отбора кандидатов на должность сити-менеджера, как «взаимодействие с региональными властями». Полученные результаты еще раз подтверждают сделанные ранее выводы о нарастающем влиянии субъектов региональной политики, их роли в ходе определения вектора развития местного самоуправления в Российской Федерации. Данное влияние можно рассматривать в двух аспектах: как давление в процессе формирования кадрового корпуса руководителей на местах и как доминантный фактор обеспечения эффективности муниципального управления. Проведенное исследование, результаты которого представлены в параграфе 2.1, и выводы

российских ученых подтверждают, что конкурентоспособность муниципального образования, показатели его социально-экономического развития имеют прямую зависимость от уровня региональной поддержки, размеров выделяемых субсидий. В данном контексте вполне закономерным выглядят ответы тех руководителей муниципалитетов, которые считают опыт взаимодействия с региональными властями приоритетным критерием назначения на должность Главы местной администрации.

В ходе исследования 2023 года была предпринята попытка детализации критериев оценки кандидатов на должность сити-менеджера. Кроме того, данный прием позволял задать респондентам контрольный вопрос по указанной тематике. Помимо ключевых критериев (образование, опыт, взаимодействие с региональными властями), указанных выше, были выделены критерии, характеризующие профессиональные личностные компетенции кандидатов на должность сити-менеджера, а также ряд их характеристик, указанных в таблице 6.

Таблица 6 – Оценка приоритетных критериев при назначении на должность сити-менеджера, где 5 – очень важно, 1 – совсем неважно, опрос 2023 года

В процентах

Критерий	Оценки значимости				
	1	2	3	4	5
Профессиональная подготовка	2,7	1,6	17,6	22,3	55,8
Опыт работы в системе государственного и муниципального управления	2,1	4,8	12,2	18,1	62,8
Принцип оседлости (кандидат должен проживать на данной территории)	9,0	4,3	13,3	9,0	64,4
Поддержка Губернатора (региональных властей)	4,2	1,1	13,3	16,5	64,9
Коммуникативные компетенции	2,1	1,1	7,4	16,0	73,4
Набор личных качеств	1,1	1,6	7,4	12,2	77,7
Лидерские качества	1,6	1,6	2,7	10,1	84,0

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рассмотрение результатов в качестве ответов на контрольный вопрос о приоритетах выбора кандидата на должность сити-менеджера позволили подтвердить корректность сделанных ранее выводов о снижении значимости критерия образования (профессиональной подготовки). В частности, значительно

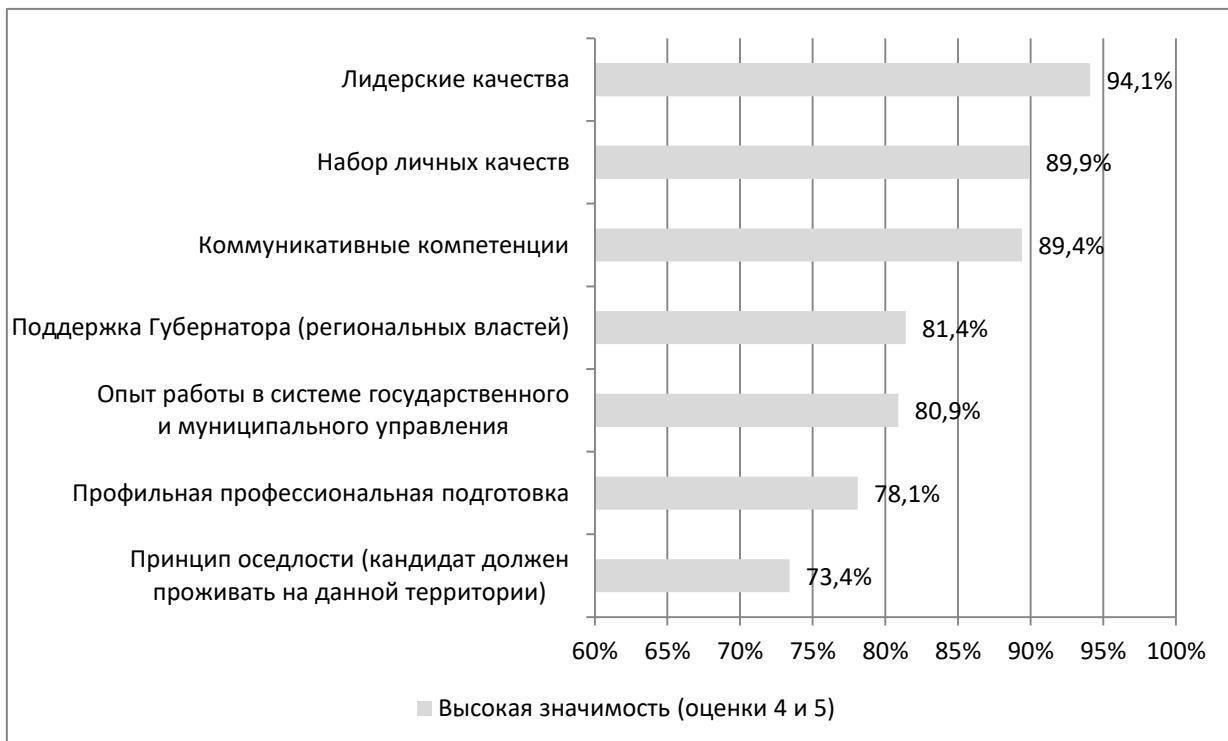
меньшая доля респондентов (по сравнению, например, с критерием «лидерские качества») посчитала, что профильная профессиональная подготовка претендента может рассматриваться в качестве значимого критерия отбора.

Обращает на себя внимание тот факт, что подавляющее большинство респондентов поставили высокие оценки (4 и 5) критерию «лидерские качества». Вторую по значимости группу критериев в ответах респондентов составляют характеристики претендента, связанные с его личными качествами и коммуникативными компетенциями (89,9% и 89,4%) соответственно. Несмотря на опасения по поводу снижения значимости критерия профессиональной подготовки сити-менеджера нельзя не согласиться с тем, что эффективность его деятельности во многом определяется наличием коммуникативных компетенций, способностью к налаживанию конструктивного диалога между противоборствующими социальными группами. Аналогичный вывод сделан в статье С.П. Ивановой и А.И. Мясоедова, которые, основываясь на анализе зарубежного опыта, подчеркивают множественность и нагруженность повседневных интеракций сити-менеджера [7].

Третья по значимости группа критериев апеллирует к организационно-административным компетенциям и ресурсам сити-менеджера: поддержке региональных властей и опыту работы (81,4% и 80,9%, соответственно).

Замыкает условный рейтинг приоритетных критериев профессиональные компетенции и территориальная принадлежность (оседлость) претендента на должность сити-менеджера (78,1% и 73,4% соответственно). Интересно, что в противовес мнению опрошенных нами представителей муниципальной власти, в ответах населения такая характеристика кандидатов на должность Главы администрации, как «грамотный руководитель» занимает ключевые позиции в иерархии оценок [147].

Результаты проведенного исследования продемонстрированы на рисунке 15 и позволяют сделать вывод о смещении приоритетов оценки, превалировании роли лидерского потенциала и личностно-коммуникативных компетенций над значимостью профессиональной подготовки в оценках руководителей муниципалитетов.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 15 – Оценки приоритетных критериев выбора кандидата на должность сити-менеджера, где 5 – очень важно, 1 – совсем неважно (респонденты, выбравшие оценки 4 и 5)

Полученные результаты позволяют высказать ряд осторожных предположений. Во-первых, эмпирические данные косвенно указывают на риски трансформации профессиональной самоидентификации сити-менеджера. Во-вторых, деформация оценочных критериев, фокусировка внимания на лидерских качествах претендента может инициировать нарушение логики и принципов конкурсных процедур, формирование серьезных ошибок в ходе отбора нанимаемого по контракту Главы местной администрации. Такие ошибки в среднесрочной и долгосрочной перспективе

могут нести крайне негативные последствия, связанные развитием конфликтных рисков в деятельности сити-менеджера. Внутренний конфликт может быть обусловлен противоречием между самоидентификацией сити-менеджера себя в качестве муниципального лидера и необходимостью исполнения рутинных хозяйственных функций. Источником внешнего конфликта могут стать политические амбиции сити-менеджера, неготового роль исполнителя (подчиненного) по отношению к Представительному органу и (или) Главе муниципального образования.

Примеры данных конфликтов представлены в российской практике. Так, уже упомянутый в параграфе 2.1 кейс города Ржев показывает, что противостояние Сити-менеджера с Советом муниципальных депутатов, обусловленное политическими амбициями и претензиями на лидерство со стороны нанятого по контракту руководителя привело к снижению эффективности управления, и, как следствие, формированию проблем в жилищно-коммунальном комплексе города. Данный кейс иллюстрирует риски смещения приоритетов деятельности сити-менеджера на политический функционал в ущерб исполнения хозяйственных задач [132].

При рассмотрении теоретико-методологических подходов к анализу деятельности сити-менеджера было установлено, что ключевой функционал данного субъекта определяется разделением хозяйственно-экономических и политических направлений работы. Деятельность сити-менеджера в нормативной модели предполагает отчуждение лидерских функций Главе муниципального образования. Однако, результаты исследования иллюстрируют, что в оценках респондентов, являющихся представителями муниципальной власти (38,8% из которых являются сити-менеджерами), наблюдается искажение восприятия функционала нанимаемого по контракту руководителя местной администрации. Приоритет лидерства в зоне оценок претендентов на должность сити-менеджера, снижение значимости критерия профильной подготовки свидетельствует о наличии целого ряда ограничений в достижении стратегических целей проводимой реформы, обеспечения

профессионализации муниципального управления. Искажение логики оценивания кандидатов может рассматриваться как косвенное подтверждение наличия нескольких взаимосвязанных деструкций:

а) Организационное сопротивление со стороны кадрового корпуса органов местного самоуправления проводимым реформам, связанное с устоявшимися стереотипами восприятия сити-менеджера как муниципального лидера.

б) Кризис идентификации сити-менеджера, неготовность к закреплению новой для себя роли хозяйственного администратора, отчуждающего часть своих представительских полномочий Главе муниципального образования. Данные деструкции могут быть обусловлены высоким уровнем политических амбиций сити-менеджера.

Вызывает интерес тот факт, что, несмотря на низкие позиции в рейтинге критериев оценки сити-менеджеров, 73,4% респондентов расценили принцип оседлости как достаточно значимый. С одной стороны, учет данного критерия, исключение из конкурсных процедур лиц, не проживающих на данной территории, может рассматриваться как фактор дискриминации, сужения полей рекрутования потенциальных кандидатов. С другой стороны, дополнительный критерий отбора, связанный с территориальной идентичностью руководителя муниципалитета, может рассматриваться в качестве компенсатора доминирующего влияния региональных элит на местные управленческие практики. Территориальная идентичность сити-менеджера, выступая интегральным фактором формирования установок на защиту локальных интересов местных сообществ, может минимизировать издержки лоббирования региональной позиции в определении приоритетов развития муниципального образования. По мнению Т.Н. Гордеевой, территориальная идентичность отражает осознание общности поселенческих ценностей, готовность к их защите, формирование убежденности в единстве собственных и групповых интересов социально-территориальной общности [148]. Помимо критерия «оседлость»

в научной литературе выделяются аналогичные понятия, например, «укорененность». Н.А. Барышная под термином «степень укорененности» понимает самоидентификацию индивида с территорией и его готовность или неготовность к смене места жительства [149]. На наш взгляд, данный критерий может рассматриваться, как весьма значимый с точки зрения возможности повышения мотивации сити-менеджера к осуществлению социально значимых направлений развития территории своего проживания.

Результаты корреляционного анализа показывают зависимость между значимостью критерия оседлости кандидата и выбором приоритетов деятельности в пользу местных сообществ и приведены в таблице 7. Среди тех, кто считает критерий оседлости значимым несколько выше доля респондентов, разделяющих мнение об ориентации сити-менеджера на приоритеты местных жителей.

Таблица 7 – Зависимость между значимостью критерия оседлости и ориентацией сити-менеджера на интересы населения

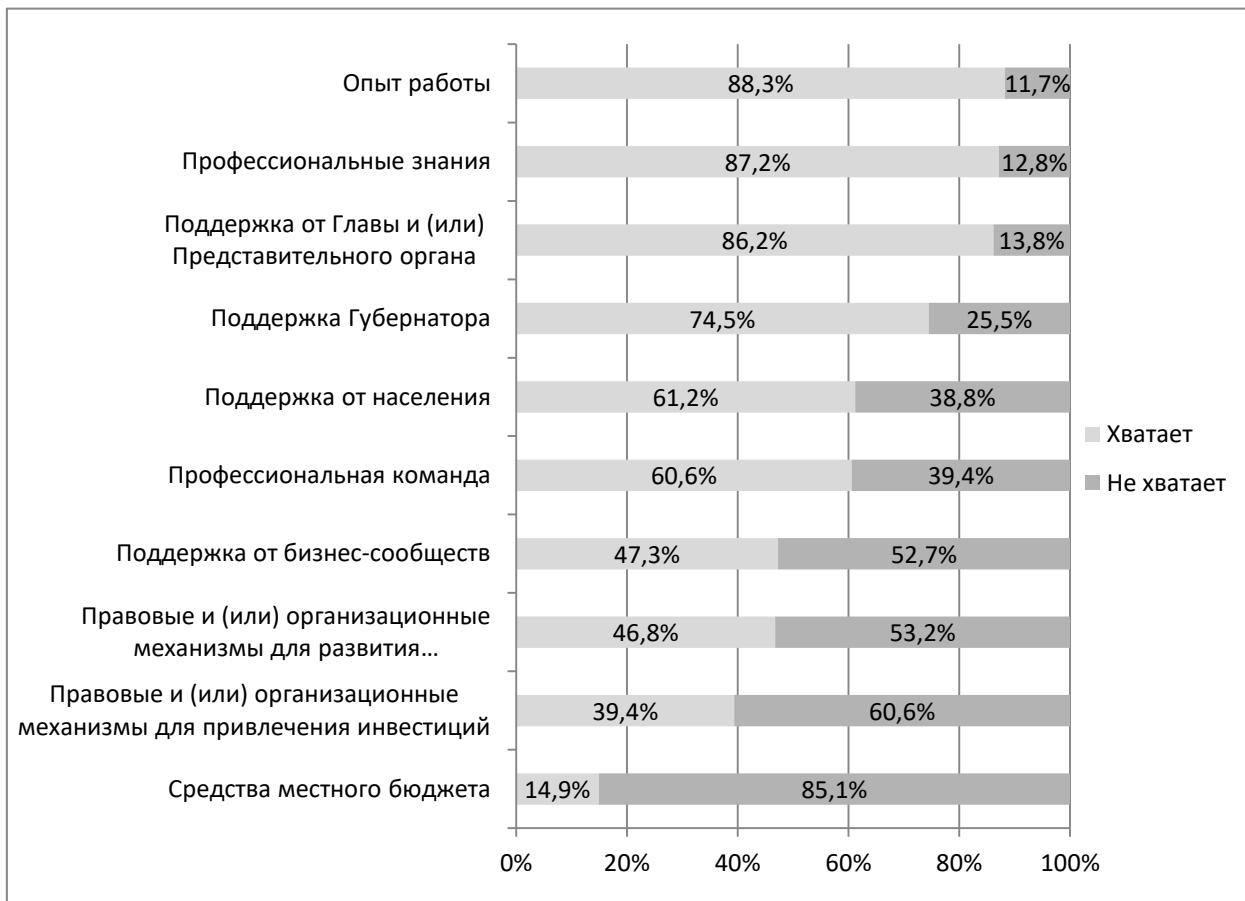
В процентах

Принцип оседлости (кандидат должен проживать на данной территории) как приоритетный критерий при назначении на должность сити-менеджера (5 – очень важно, 1 – совсем неважно)	Сити-менеджер в своей работе больше ориентирован на интересы местного населения, чем на задачи, поставленные губернатором	
	Да	Нет
1	2	3
1	5,9	94,1
2	25,0	75,0
3	48,0	52,0
4	41,2	58,8
5	43,0	57,0
<i>Среднее по выборке</i>	<i>39,4</i>	<i>60,6</i>

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Признание первичности интересов местного населения в сравнении с региональными задачами, в оценках респондентов, отмечающих высокую значимость критерия оседлости кандидата на должность сити-менеджера,

илюстрирует наличие интерпретационных смыслов в определении ценностей развития коллективных территориальных общностей, разделения внутренних, локальных и сторонних (в данном случае региональных), зачастую навязываемых целей и задач. Подтверждение данной идеи прослеживается в научных трудах ученых, которые делают вывод о конструировании территориальной идентичности посредством формирования культурных границ [150]. Данные границы обеспечивают процесс отождествления личности с коллективной общностью, а также дифференциации «своих» и «чужих» интересов.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 16 – Оценка достаточности ресурсов и компетенций сити-менеджера для повышения эффективности деятельности

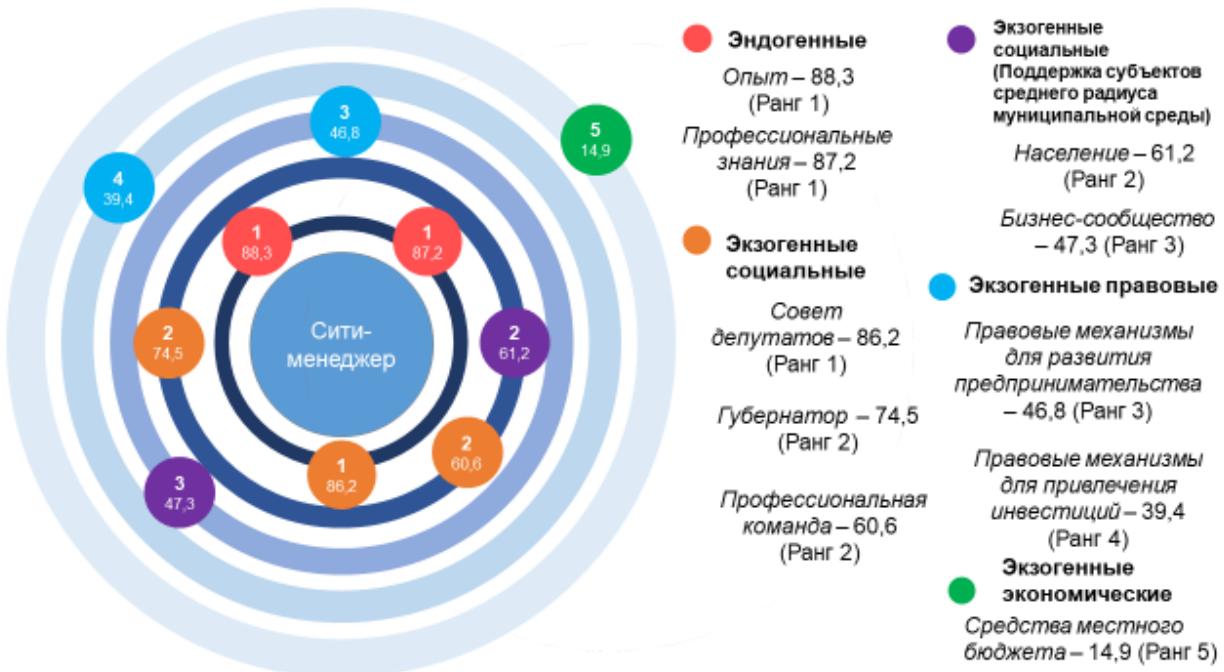
В ходе исследования была предпринята попытка анализа достаточности ресурсов и компетенций сити-менеджера для осуществления эффективной деятельности в системе муниципального управления. В контексте данного

параграфа особый интерес представляет оценка достаточности профессиональных знаний и опыта сити-менеджера для выполнения поставленных задач на рисунке 16.

Эмпирические данные показывают, что респонденты достаточно высоко оценили уровень профессиональных компетенций и опытность сити-менеджера. В частности, только каждый восьмой опрошенный руководитель органов местного самоуправления (12,8%) отметил, что для эффективного осуществления деятельности сити-менеджеру не хватает профессиональных знаний. Для сравнения недостаточность средств местного бюджета отметили подавляющее число респондентов (85,1%). Анализ достаточности ресурсов позволяет выделить несколько групп факторов: эндогенные (опыт работы, профессиональные знания) и экзогенные (социальные, правовые и экономические). Социальные экзогенные факторы включают в себя организационно-административную поддержку Совета депутатов, представителей региональной власти, муниципальных служащих (профессиональная команда), а также субъектов среднего радиуса взаимодействия (население и бизнес-сообщество). Заметим, что, оценивая достаточность экзогенных социальных факторов, наиболее высокий уровень поддержки сити-менеджер получает от Совета депутатов, а наименьший со стороны бизнес-сообщества, что проиллюстрировано на рисунке 17.

Можно предположить, что причинами дистанцированности предпринимателей от Главы местной администрации могут быть, с одной стороны, низкий уровень доверия бизнеса к власти, устоявшиеся стереотипы, опыт негативного взаимодействия, с другой стороны, недостаточность компетенций и навыков сити-менеджера для выстраивания партнерских отношений в условиях дефицита доверия, недостаточности правовых и финансовых рычагов влияния.

Делается вывод, что во многом экзогенные факторы, несмотря на их внешний источник накопления, детерминированы эндогенными условиями.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 17 – Радиусы доступности ресурсов для обеспечения эффективной работы сити-менеджера

Междисциплинарные профессиональные знания, свободное владение правовыми, финансово-экономическими компетенциями, навыки их применения в реальных условиях являются фундаментом для формирования механизмов привлечения инвестиций, активизации предпринимательства, создания рабочих мест, встраивания в региональные программы развития.

Правовые экзогенные факторы включают в себя возможность использования правовых и (или) организационных механизмов для привлечения инвестиций и развития предпринимательства. Данные факторы занимают третий и четвертый радиусы доступности с точки зрения возможности использования в практике управления сити-менеджера согласно рисунку 17. Результаты опроса подтверждаются выводами российских ученых о нормативно-правовых ограничениях эффективного взаимодействия бизнеса и власти.

В частности, реализация проектов муниципально-частного партнерства, как наиболее адекватной формы привлечения инвестиций, затруднена из-за нормативно-правовых пробелов в части установления правопреемства муниципального образования в случае потери им правосубъектности, возможности оказания частным партнером муниципальных услуг (и их оплаты со стороны публичного партнера) на базе муниципальных инфраструктурных объектов. Отмечается высокий уровень бюрократизации и сложности в процессе согласования проектов [151; 152]. Невозможность использования правовых и (или) организационных механизмов для привлечения инвестиций определяется также финансовой недостаточностью местных бюджетов, что снижает привлекательность местной власти в качестве партнера для бизнеса.

Однако, наряду с объективными проблемами нормативно-правового и экономического характера, российские ученые отмечают недостаточный уровень компетенций руководителей муниципалитетов в процессе привлечения инвесторов. Некачественная подготовка документационного обеспечения инициирует отказ инвестора от участия в партнерстве, что в целом приводит к признанию конкурсов (более трети из общего числа регионального и муниципального уровня) в качестве несостоявшихся [153]. Указанные обстоятельства определяют значимость профессиональной подготовки и опыта сити-менеджера [154]. В условиях перманентных кадровых обновлений муниципальных команд и их нехватки (как отмечается в результатах исследования) только высокий уровень компетенции непосредственных руководителей муниципалитета может стать основой для структурирования и запуска муниципально-частных проектов [155].

Как уже отмечалось в параграфе 2.1, более половины опрошенных респондентов (62,2%) отметили отсутствие эффективной системы подготовки профессиональных менеджеров для руководства местными администрациями что подтверждается данными из таблицы 8.

Таблица 8 – Зависимость между достаточностью профессиональных знаний для повышения эффективности работы сити-менеджера и признанием проблем в системе подготовки муниципальных кадров

В процентах

Достаточность профессиональных знаний для повышения эффективности работы сити-менеджера	В современных условиях отсутствует эффективная система подготовки сити-менеджеров		Всего
	Да	Нет	
Хватает	58,5	41,5	100
Не хватает	87,5	12,5	100
<i>Среднее по выборке</i>	<i>62,2</i>	<i>37,8</i>	<i>100</i>

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Среди респондентов, отмечающих нехватку профессиональных знаний для повышения эффективности работы сити-менеджера, значительно выше доля тех, кто признает наличие проблем подготовки муниципальных кадров высшего звена (87,5%). Данное значение выше среднего по выборке на 25,3 п.п. Данные результаты позволяют выдвинуть предположение об актуализации проблем профессиональной подготовки сити-менеджера, несмотря на признание достаточности, как его опыта, так и знаний в процессе осуществления своей деятельности. Косвенным подтверждением данного вывода служат многочисленные свидетельства недостаточной эффективности работы современных городских управляющих [10]. «Весьма скромные результаты» сити-менеджеров в процессе достижения целей социально-экономического развития территорий, улучшения финансовой обеспеченности фиксировались в муниципальных образованиях Ростовской области [156]. Отсутствие положительной корреляции между введением модели «сити-менеджер» и повышением эффективности управления территориями отмечалось в муниципалитетах Мурманской области [157].

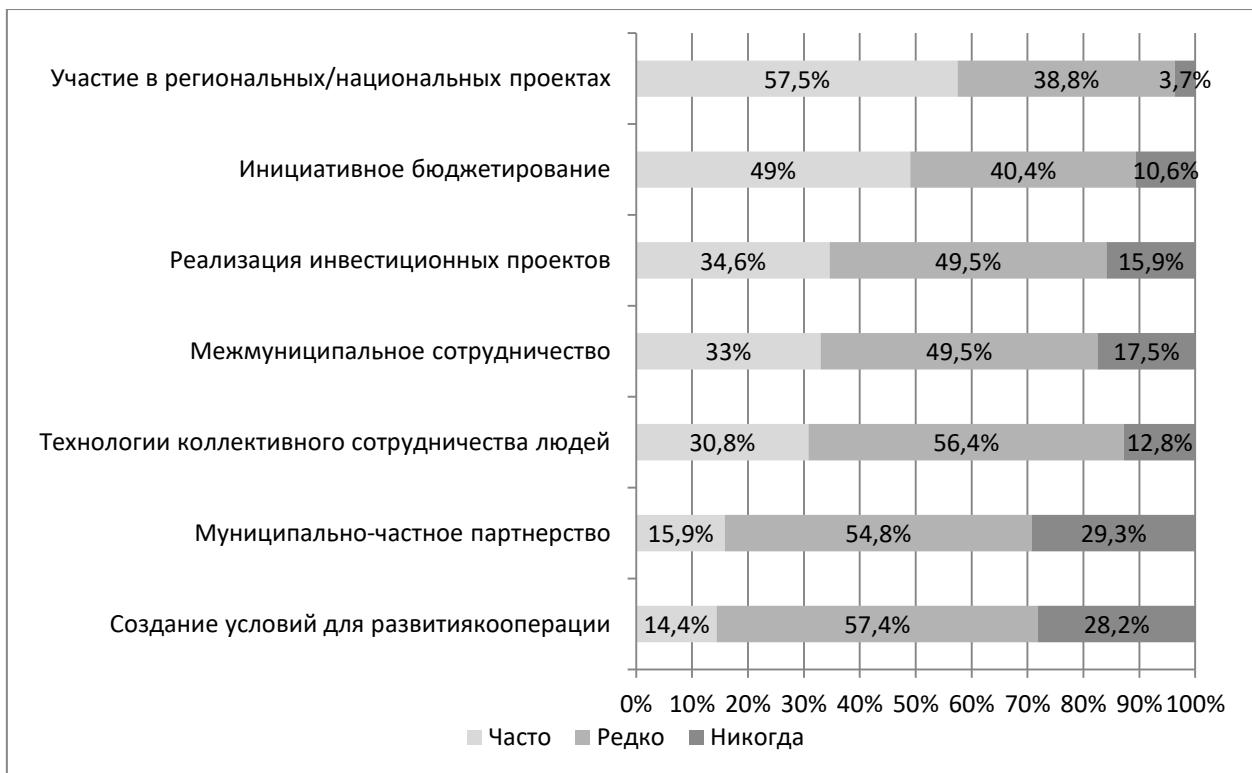
В работе К.И. Казанцева, А.Е. Румянцевой, М.О. Комина представлен анализ эффективности деятельности сити-менеджеров на основе изучения показателей развития муниципальной экономики. Сделаны выводы об отсутствии положительной динамики и ухудшении ситуации

по следующим показателям: снижение объемов расходов на социально значимые сферы (жилищно-коммунальное хозяйство, образование, социальная политика, благоустройство), сокращение занятости на муниципальных предприятиях [10]. Таким образом оценка достаточности профессиональных знаний сити-менеджера (87,2%) опрошенных, контрастирует с признанием отсутствия эффективной системы их подготовки (62,2%), а также выводами о недостаточной успешности современных городских управляющих в достижении целей развития муниципальной экономики, улучшения финансовых показателей и повышения качества жизни населения. Российские ученые делают вывод, что разработка и реализация комплексных программ подготовки и переподготовки сити-менеджеров может рассматриваться в качестве наиболее значимого фактора повышения эффективности муниципального управления [23].

Как показывают данные рисунка 18, в современных практиках управления руководители муниципалитетов используют, прежде всего, устоявшиеся механизмы развития территорий, привлечения финансирования. Так, более половины опрошенных респондентов (57,5%) отметили, что участие в региональных программах является достаточно частой практикой, еще 49,0% прибегают к финансовой поддержке жителей, используя механизмы инициативного бюджетирования.

Можно сделать вывод, что экономические инструменты территориального развития не столь распространены в деятельности современных руководителей муниципалитетов.

Так, проекты муниципально-частного партнерства, являющихся наиболее действенным механизмом привлечения инвестиций, часто используют в своей практике только 15,9% руководителей муниципалитетов, почти каждый третий (29,3%) никогда не реализовывал данные проекты.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 18 – Использование механизмов социально-экономического развития территории в деятельности руководителей муниципальных образований

Поддержка кооперативных моделей хозяйствования, представляющих собой механизмы создания рабочих мест и запуска предпринимательской активности населения, занимают нижние строки рейтинга среди используемых практик управления руководителей муниципалитетов. Так, только 14,4% опрошенных респондентов часто направляют свои усилия на создание условий для развития кооперации. Межмуниципальное сотрудничество, позволяющее объединять ресурсы нескольких поселений для строительства инфраструктурных объектов, также зарекомендовало себя в качестве успешного механизма экономии бюджетных средств, развития социальной сферы территории и повышения качества жизни населения. Однако, только 33% руководителей муниципалитетов часто используют данные практики в своей деятельности, 17,5% опрошенных респондентов никогда не прибегали к возможности развития инфраструктурного профиля территории посредством объединения ресурсов с другими муниципальными образованиями. Отметим, что проведенное исследование показало весьма

неожиданные результаты. Так, частота использования инновационных инструментов территориального развития характерна, в большей степени, для избранных руководителей муниципалитетов, нежели для назначаемых сити-менеджеров.

Таким образом, в условиях кризиса и масштабного дефицита местных бюджетов современные руководители муниципалитетов используют только весьма ограниченный спектр механизмов оздоровления локальных экономик, актуальных инструментов привлечения инвестиций. Указанные обстоятельства могут быть детерминированы, как общими институциональными ограничениями, о которых упоминалось выше, так и быть свидетельством недостаточного уровня развития компетентностного потенциала муниципальных лидеров [158].

Еще одно предположение может быть высказано с опорой на результаты исследования В.Л. Римского, который делает вывод о высоких угрозах окончания карьеры муниципальных руководителей в случае их готовности к риску, реализации нестандартных экономических решений [142]. Отметим, что реализация проектов масштабных проектов территориального развития (например, межмуниципального сотрудничества, муниципально-частного партнерства) зачастую проходит в условиях недостаточной обеспеченности бюджетных и нормативно-правовых механизмов, высокого уровня бюрократизации, отсутствия единых методик и регламентов, что, безусловно, формирует пространство риска. При принятии решений сити-менеджер перманентно находится в ситуации выбора между стабильными, устоявшимися инструментами развития (поиск возможностей привлечения региональных средств) и реализацией инновационных проектов, имеющих не только долгосрочные преимущества для оздоровления муниципальной экономики и повышения качества жизни населения, но и риски их невыполнения. Неудача может сопровождаться финансовыми, временными издержками, повышением рутинной нагрузки, отвлечением от других задач муниципалитета, а также высокими

репутационными потерями для сити-менеджера. В этих условиях только мотивация и профессионализм назначаемого по контракту Руководителя местной администрации может стать драйвером формирования готовности к принятию нестандартных решений и обоснованному риску. Данный вывод становится основой для обоснования значимости таких критериев отбора кандидата на должность сити-менеджера, как профессиональные знания (снижают риски в осуществлении инновационных проектов развития территории вследствие высокого уровня компетентности) и территориальная идентичность (повышают мотивацию к принятию решений в пользу интересов населения и локации своего проживания).

## Выводы по главе 2

Результаты опроса подтвердили авторскую гипотезу о необходимости привлечения сити-менеджера в систему муниципального управления, что обусловлено его ролью в повышении эффективности принимаемых социально-экономических решений, разделения политических и экономических функций в управлении. Тем не менее, анализ оценок деятельности сити-менеджеров по развитию муниципальных образований России иллюстрирует наличие ряда проблем по таким направлениям работы, как жилищно-коммунальное хозяйство, создание рабочих мест для населения, развитие инвестиционной привлекательности территории. В ходе исследования была установлена недостаточность использования современными сити-менеджерами инновационных механизмов развития территории (реализация инвестиционных проектов, межмуниципального сотрудничества).

В ходе исследования подтвердилась гипотеза о наличии ограничений деятельности сити-менеджера, которые носят институциональный характер. Ограничения связаны, как с осуществлением функционала сити-менеджера по развитию муниципальных образований, так и с процедурами отбора и назначения на должность. На основе результатов эмпирических

исследований определена и обоснована проблема инверсии в деятельности сити-менеджера:

- принцип деполитизации деятельности сити-менеджера деформирован высоким уровнем влияния региональных элит на процессы назначения сити-менеджера и принимаемые им управленческие решения;
- соблюдение принципа профессионализации муниципального управления нарушается искажением конкурсных процедур и критериев отбора, что формирует деструктивную ситуацию лоббирования лояльных кандидатов на должность сити-менеджера;
- снижение конфликтных рисков во взаимодействии с губернатором в отдельных случаях сопровождается доминированием региональных запросов над интересами местных сообществ;
- отсутствие зависимости от выборных процедур и необходимости принятия популистских решений приводит к разрыву связей с населением, дистанцированности сити-менеджера от интересов местных жителей, игнорированию их запросов, дефициту доверия;
- принцип ориентации сити-менеджера на долгосрочные цели развития территории в условиях отсутствия долгосрочных гарантий занятости, размытых критериев оценки деятельности, подчинения региональным задачам в ущерб интересам населения, трансформируется в практики фокусировки усилий сити-менеджера на достижение краткосрочных результатов, получение заслуг и имитацию успеха.

Инверсивный характер деятельности сити-менеджера выражается сужении горизонтов планирования его деятельности, фокусировки усилий на достижение краткосрочных результатов, приоритезации региональных задач в ущерб интересам местных сообществ, низком уровне профессионализма (снижение значимости критерия профессионализма в сравнении с обеспечением лояльности по отношению к лоббирующими кандидатуру социальным группам).

Амбивалентность целей и задач деятельности сити-менеджера, формируемая под воздействием противоречий между формальными и неформальными нормами построения иерархических отношений подчинений и (или) руководства, является ключевым ограничением деятельности сити-менеджера.

На основе эмпирических данных были определены ключевые деформации оценочных критериев отбора кандидатов на должность руководителя местной администрации: снижение значимости профессионального образования в системе оценок, приоритет лидерских качеств претендента. Обосновано, что приоритизация лидерских качеств в системе отбора кандидатов контрастирует с концептуальными смыслами функционирования модели «сити-менеджер», основанной на процессах профессионализации муниципального управления, разделения политических и хозяйственных функций. Определены риски деформации оценочных критериев: нарушение логики и принципов конкурсных процедур, трансформация профессиональной самоидентификации сити-менеджера (противоречием между лидерскими амбициями и необходимостью исполнения рутинных хозяйственных функций), развитие конфликтов, детерминированных неготовностью сити-менеджера занять подчиненную роль по отношению к Представительному органу и (или) Главе муниципального образования.

Деформация критериев отбора сити-менеджера, эксплицированная в снижении значимости профессионального образования кандидата (при доминировании критериев: опыт и практика взаимодействия с региональными властями), обусловлена возрастанием роли региональных элит, как в определении вектора развития муниципального образования, поддержания его конкурентоспособности, так и в формировании кадровой политики муниципалитета, организации конкурсных процедур выбора сити-менеджера.

Обоснована значимость критерия территориальной идентичности кандидата на должность сити-менеджера. Установлено, что территориальная идентичность сити-менеджера, выступая интегральным фактором формирования установок на защиту локальных интересов местных сообществ, может минимизировать издержки лоббирования региональной позиции в определении приоритетов развития муниципального образования.

Признание первичности интересов местного населения в сравнении с региональными задачами, в оценках респондентов, отмечающих высокую значимость критерия оседлости кандидата на должность сити-менеджера, иллюстрирует наличие интерпретационных смыслов в определении ценностей развития коллективных территориальных общностей, разделения внутренних, локальных и сторонних, зачастую навязываемых целей и задач

Результаты исследования показали, что оценка достаточности профессиональных знаний сити-менеджера (87,2%) опрошенных - контрастирует с признанием отсутствия эффективной системы их подготовки (62,2%) а также выводами о недостаточной успешности современных руководителей в достижении целей развития муниципальной экономики, улучшения финансовых показателей и повышения качества жизни населения.

## Глава 3

### Разработка социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований России

#### 3.1 Социальные технологии совершенствования деятельности сити-менеджера

Проведенное исследование иллюстрирует значительный объем дисфункций в деятельности сити-менеджера, которые связаны с инверсивным характером данной модели. В первую очередь, корректировки требуют следующие проблемы: фокусировка усилий сити-менеджера на достижение краткосрочных результатов, приоритезации региональных задач в ущерб интересам местных сообществ, размытость критериев оценки результатов деятельности. Кроме того, в ходе исследования было установлено, что финансовая недостаточность местного бюджета существенным образом снижает эффективность деятельности сити-менеджера. Надо отметить, что решение проблемы финансовой обеспеченности муниципалитетов несколько выходит за рамки данного исследования. Однако, частично ряд рекомендаций могут быть разработаны с учетом возможности использования в деятельности сити-менеджера инновационных механизмов территориального развития, обеспечивающих модернизацию муниципальной экономики и социальной сферы даже в условиях бюджетного дефицита. Тем не менее, минимальная достаточность финансовых ресурсов, на наш взгляд, выступает необходимым (но не гарантирующим) предикатором успешности внедрения рыночных механизмов хозяйствования в деятельности сити-менеджера. В этих условиях особое внимание следует уделить принципу вариативности в реализации модели «сити-менеджер». Как уже отмечалось в параграфе 1.2, анализ методологических подходов к исследованию модели

«сити-менеджер» позволил установить приоритетность ее реализации в городских округах и муниципальных районах, характеризующихся высоким уровнем сложности организации муниципальной экономики. В данном контексте актуализируется рекомендация, связанная с необходимостью сохранения в федеральных правовых нормах принципа вариативности при выборе модели управления муниципальным образованием. Малочисленность населения и малоресурсность территории не обеспечивают минимальной финансовой достаточности для реализации успешной деятельности менеджера. В связи с этим право выбора модели территориального управления должна оставаться за местным населением и муниципальными депутатами.

Как показывает практика, реформа муниципального управления предусматривает возможность совмещения функционала Главы муниципального образования и сити-менеджера в одном лице. Однако, проведенный анализ, а также результаты социологических исследований свидетельствуют о нежизнеспособности данного модели деятельности сити-менеджера. Подтверждением указанного вывода служат несколько аргументов:

- Одним из наиболее существенных преимуществ привлечения сити-менеджера, обоснованных в главе 1 исследования, является разделение хозяйственно-экономических и политических ролей. Совмещение двух должностей Главы города и руководителя администрации в одном лице нивелирует данное преимущество.

- Как показали результаты эмпирического исследования, перегруженность рутинными обязательствами является существенным ограничением деятельности сити-менеджера. В данном контексте «добавление» представительских и политических функций Главы города, по сути, вытеснит хозяйственно-экономический функционал сити-менеджера на периферию его интересов.

В целях разработки социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера, систематизируем ключевые проблемы, требующие своего решения:

а) Ошибки целеполагания (ошибки при постановке целей и задач деятельности сити-менеджера; недостаточность ресурсного обеспечения, необходимого для достижения поставленных целей).

б) Деформация профессиональной самоидентификации сити-менеджера. Под данной проблемой понимается смещение фокуса интересов и приоритетов деятельности сити-менеджера, в которых на первое место выходят не цели социально-экономического развития муниципального образования, а личные потребности и/или региональные запросы.

в) Разрыв социальных связей между властью и населением. Данная проблема обусловлена снижением уровня доверия со стороны населения, исключением местных сообществ из системы выбора и оценки руководителя местной администрации.

г) Риски конфликтных противостояний подтверждены реальными кейсами формирования конфликта между сити-менеджером и другими субъектами муниципального поля, а также результатами эмпирических исследований.

д) Организационное сопротивление со стороны ключевых субъектов местного самоуправления. Данная проблема взаимоувязана с предыдущей и характеризуется не столько открытым противостоянием, сколько наличием латентного конфликтного потенциала.

Опираясь на результаты проведенного исследования, предложим социальные технологии, призванные нивелировать указанные ограничения.

Полагаем, что наиболее сложной проблемой, требующей своего решения, являются **ошибки целеполагания**. Социальные технологии включает в себя комплекс механизмов по ее преодолению. В первую очередь, представляется необходимым реализация следующих направлений

деятельности для формирования релевантных оценок ресурсного потенциала муниципального образования:

1) Информационное аналитическое обеспечение деятельности сити-менеджера, предоставление своевременной, адресной, исчерпывающей информации о состоянии муниципальной экономики и социальной сферы. Комплекс информационного обеспечения должен включать в себя, как материалы статистических наблюдений, так и результаты социологических исследований. Функционирование социологической службы в структуре местной администрации могло бы способствовать повышению качества управленческих решений. Достаточно широкие возможности в информационно-аналитическом обеспечении муниципального управления могут представлять средства социологической диагностики. Данная комплексная технология позволяет идентифицировать положение ключевых элементов территориального развития, определять признаки желаемого состояния, выявлять риски отклонения от параметров, признанных нормативными. Средства социологической диагностики позволяют не только анализировать проблемы и тенденции развития территории, но и строить краткосрочные и долгосрочные прогнозы на определенную дату в будущем. Важную роль в преодолении ошибок целеполагания играют средства финансового мониторинга, помимо социологических методов формирования информационно-аналитического обеспечения муниципального управления. Зачастую просчеты в финансовых ресурсах становятся наиболее значимым фактором формирования управленческих рисков в процессе достижения поставленных целей и задач. В контексте данного исследования особый интерес представляют средства финансового менеджмента в управлении территорией. Данные методы обеспечивают «профилактику и минимизацию отрицательных факторов и последствий, оказывающих влияние на реализацию бюджетных полномочий» [159].

2) Предотвращение деформаций профессиональной самоидентификации сити-менеджера. Данная проблема, прежде всего,

обусловлена деформацией систем конкурсного отбора. По сути, «нанимателем де-юре» сити-менеджера выступает местное сообщество, заинтересованное в найме профессионального управляющего территорией, который будет способствовать эффективному функционированию жилищно-коммунального хозяйства, развитию муниципальной экономики, привлечению инвестиций. Однако, решение о выборе кандидатуры сити-менеджером и его «нанимателем де-факто» становятся представители региональных элит. Влияние данного фактора на деформации профессиональной самоидентификации сити-менеджера может возрастать в случае отсутствия его «территориальных связей» (место рождения, проживания) с муниципальным образованием. Дополнительным фактором риска выступает информационная асимметрия в процедуре оценки личностных качеств кандидата на должность сити-менеджера. Таким образом, мероприятия по предотвращению профессиональной деформации сити-менеджера включают в себя оптимизацию конкурсных процедур (усиление роли местных сообществ в принятии решений), сближение позиций де-юре и де-факто в определении ключевого субъекта найма сити-менеджера, внимание к критерию территориальной оседлости кандидата.

3) Создание условий для обеспечения эффективного взаимодействия сити-менеджера и местных сообществ. Данный фактор является наиболее значимым условием, позволяющим вовлечь местных жителей в реализацию социально значимых проектов территории, например, инициативного бюджетирования. Как отмечают российские исследователи, эффективность действий городской власти обеспечивается за счет развития ее публичной легитимации, формирования условий для контроля за ее работой со стороны местных сообществ [160].

4) Предупреждение конфликтности во взаимоотношениях Главы муниципального образования и профессионального управляющего. Как уже отмечалось, профилактика конфликтов должна включать в себя четкое нормативно-правовое определение полномочий и ответственности

двух ключевых субъектов управления территорией (избираемого Главы и нанимаемого по контракту городского управляющего), обеспечения условий для реализации принципа единонаочалия в руководстве муниципалитетом. Дополнительным механизмом снижения конфликтных рисков может выступать модернизация процедуры найма сити-менеджера: целесообразно после первичного отбора претендентов в соответствии с формальными требованиями оставить за Главой муниципалитета окончательный выбор кандидатуры сити-менеджера. Изменение практики найма позволит устраниить элемент соревнования и противоборства, определив иерархические статусы двух ключевых фигур муниципалитета.

5) Снижение рисков организационного сопротивления со стороны ключевых субъектов местного самоуправления. Как уже отмечалось в главе 1 данного исследования, введение модели «сити-менеджер» в муниципальную практику может сопровождаться значительными рисками непринятия деятельности профессиональных управляющих со стороны ключевых субъектов местного самоуправления. Данные выводы опираются на ключевые положения теории Ж. Ролана [116]. Рассмотрим специфику организационного сопротивления и механизмы его преодоления:

а) Так, причинами отторжения деятельности сити-менеджера со стороны *представителей местных сообществ* может являться снижение их значимости в условиях отмены прямых выборов, сужение границ артикуляции их потребностей, обеспечиваемых ранее практиками предвыборных обязательств со стороны кандидата на пост мэра. Снижение данных рисков может достигаться за счет установления обратных связей с сити-менеджером и (или) Главой муниципального образования, развития системы общественного контроля. Нивелирование данных издержек для местных сообществ может достигаться за счет установления обратных связей с сити-менеджером и (или) Главой муниципального образования, обеспечения результативности деятельности органов местного самоуправления в социально значимых сферах функционирования города.

б) Причинами организационного сопротивления *местных элит* могут являться риски, связанные с усилением влияния «внешних» региональных субъектов, лоббирующих пересмотр и трансформацию местного рынка товаров и услуг в соответствии со своими интересами. Зависимость сити-менеджера от региональных элит при ослаблении связей с муниципальным сообществом усиливает данные опасения и может инициировать отсутствие мотивации со стороны местных предпринимателей на участие в реализации инициатив сити-менеджера, направленных на социально-экономическое развитие территории. Снижение значимости данных ограничений может достигаться за счет обеспечения прозрачности конкурсных процедур, достижения паритетных решений в формировании конкурсных комиссий (приоритет местным сообществам при учете мнений региональных властей), развитии системы контроля за деятельностью сити-менеджера. Кроме того, требуется создание условий для формирования пространства коммуникационных взаимодействий сити-менеджера и представителей местного бизнес-сообщества. Поиск точек взаимовыгодного интереса в реализации проектов межмуниципального сотрудничества, уход от потребительской политики в отношении бизнеса позволит сформировать условия для эффективного взаимодействия власти и предпринимательского сообщества.

в) Причинами организационного сопротивления со стороны *муниципальных служащих*, как уже отмечалось, может стать неготовность к принятию инноваций, новых рыночных моделей управления, недостаточность компетенций для реализации стратегических инициатив сити-менеджера. Данные ограничения могут быть нивелированы в процессе командной работы, аттестации кадров, повышения квалификации муниципальных служащих [161; 162].

Опираясь на теорию Г. Либекапа [176], можно предположить, что механизмами консолидации интересов может стать «переговорные стратегии установления диапазона привилегий», разработка

«компенсационных мер», направленных на возмещение ущерба при утрате полномочий, влияния и (или) доступа к ресурсам. В частности, опасения местных элит и инициативных граждан по поводу снижения своей значимости могут быть компенсированы мероприятиями по их вовлечению в общественные слушания, процессы согласования стратегических решений, систему общественного контроля, как изображено на рисунке 19.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 19 – Механизмы преодоления организационного сопротивления со стороны ключевых субъектов местного самоуправления

Аналогичным образом «переговорные стратегии» и разъяснительные мероприятия могут использоваться в работе с Главой муниципального образования. Разграничение политических и хозяйственно-экономических ролей, воспринимаемые избираемым мэром как часть репутационных потерь, должно компенсироваться закреплением его доминирующей иерархической позицией в системе муниципального управления. Снятие рутинной нагрузки должно рассматриваться как возможность расширения границ стратегического планирования в деятельности Главы муниципального образования, установления устойчивых коммуникаций и взаимодействий с населением.

Учет потребностей всех социальных акторов, в первую очередь, местных сообществ, формирование коммуникационных связей между ними и органами власти, развитие общественного контроля, закрепление функциональных ролей субъектов управления, установление их иерархических статусов, согласование интересов и консолидация усилий всех участников процесса организационных изменений может рассматриваться в качестве предпосылок совершенствования деятельности сити-менеджера. Как свидетельствуют результаты других исследований, эффективность деятельности сити-менеджера во многом достигается за счет максимизации учета социально-экономических и политических условий, включенности в территориальный контекст, а также соответствие его стратегических целей планам и интересам социальных акторов регионального и локального уровней [164].

Основываясь на анализе дисфункций процессов планирования, организации, мотивации и контроля в работе сити-менеджера, предложена социальная технология оптимизации функционального наполнения деятельности сити-менеджера. Предложенная социальная технология включает в себя реализацию ряда последовательных действий:

1) Конкретизация целей муниципального управления, постановка релевантных задач деятельности сити-менеджера по их достижению, соответствие поставленных целей имеющимся ресурсам, разработка измеримых показателей и критериев оценки, определение сроков.

Особое внимание должно уделяться принципам стратегического планирования в деятельности сити-менеджера. Принятые на федеральном уровне нормативно-правовые акты, которые регламентируют деятельность муниципальных образований по направлениям стратегического планирования, обеспечивают реализацию системного, научно-обоснованного подхода к постановке целей и задач на локальном уровне. Однако, законодатель не унифицирует практики разработки документов стратегического планирования, каждое муниципальное образование, опираясь

на имеющиеся ресурсы, оценку проблемного фона, самостоятельно определяет специфику целей и задач территориального развития. Ключевым требованием здесь может являться сбалансированность концепций стратегического планирования муниципального и регионального уровня, детализация показателей развития территории, комплементарность поставленных целей и имеющихся материально-финансовых, организационно-административных и иных ресурсов.

Принципом стратегического планирования должна стать социальная ориентированность поставленных целей и задач. Учитывая выявленные в ходе исследования риски ориентации сити-менеджера на достижение краткосрочных, сиюминутных результатов, обеспечивающих лояльность региональных органов власти, особое внимание следует уделить научно-методическому обеспечению процессов стратегического планирования в муниципальном образовании. Научно-методическими элементами обеспечения могут выступать: экспертная оценка, мониторинг социально-экономических показателей функционирования муниципальной экономики и социальной сферы, прогнозирование последствий принимаемых решений. Представляется целесообразным проведение соответствующей экспертизы поставленных стратегических целей и задач на предмет их соответствия социальным стандартам, недопущения принятия решений, повлекших за собой ухудшения качества жизни населения. Реализуемость планов стратегического развития во многом подкрепляется факторами согласования интересов всех заинтересованных субъектов. В данном контексте Главе муниципального образования и сити-менеджеру необходимо обеспечить максимизацию участия бизнес-сообщества, руководителей муниципальных учреждений, инициативных граждан в разработке стратегии развития территории, в целом, и планов деятельности местной администрации по ее реализации, в частности.

2) Повышение эффективности организационного обеспечения деятельности сити-менеджера. В данном контексте особую роль играет

создание релевантных организационных структур в системе местной администрации, обеспечивающих реализацию ключевых задач развития муниципалитета. Результаты исследования показали высокий уровень рутинной нагрузки, сужающей горизонты планирования деятельности сити-менеджера. Учитывая данный деструктивный фон работы профессионального управляющего, представляется целесообразным совершенствование кадрового обеспечения организации его деятельности.

По мнению российских ученых, наличие профессиональной команды у руководителей современных городов является наиболее значимым фактором обеспечения повышения качества управленческих решений. [161; 162]. Так, в ходе проведенных интервью с руководителями муниципалитетов, была высказана идея, что только при наличии профессиональной команды можно добиться существенных результатов на муниципальном поле, обеспечить эффективность взаимодействия с региональными властями и бизнесом. А.Е. Чирикова и В.Г. Ледяева, проводя обзор муниципальных практик, подчеркивают проблему отсутствия команд, способных на высоком уровне осуществлять поддержку стратегических инициатив руководителя в достижении целей территориального развития [163].

Аналогичные результаты получены в ходе проведенного опроса. Так, более, чем каждый третий руководитель муниципалитета (39,4%) отметил нехватку профессиональной команды для эффективного осуществления своей деятельности. Данная проблема обуславливает перегруженность сити-менеджера рутинным функционалом, смещает фокус его внимания на решение сиюминутных задач. При этом достижение стратегических ориентиров развития территории остается на периферии управленческого внимания. Данные организационные дисфункции отметили подавляющее большинство опрошенных респондентов (75%). Решение указанных проблем видится, с одной стороны, в регламентации норм подбора персонала муниципалитета в увязке с назначением нового Главы местной администрации.

В частности, видится целесообразным расширение вариативности наполнения структурных подразделений, создание «штаба сити-менеджера», в который входят члены его профессиональной команды. Численность сотрудников «штаба» может определяться, как финансовыми возможностями муниципалитета, так и масштабностью поставленных задач. С другой стороны, решение проблем организационных дисфункций работы сити-менеджера видится в совершенствовании программ повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих. Указанные рекомендации требуют соответствующего финансового обеспечения, однако, затраты на их реализацию представляются вполне обоснованными, учитывая, что стоящие перед муниципалитетами задачи повышения качества жизни населения, развития муниципальной экономики могут быть достигнуты только при условии высокого уровня профессионализма управленческого корпуса [164; 165; 166]. Недостаточность кадрового обеспечения работы муниципалитетов, подбор персонала в соответствии с требуемыми количественными и качественными показателями нивелирует преимущества модели «сити-менеджер».

Таким образом, организационный механизм повышения эффективности деятельности сити-менеджера должен обеспечиваться перераспределением его функциональных обязанностей с учетом ресурсных возможностей муниципального образования. Под перераспределением функциональных обязанностей понимается, с одной стороны, разделение политических ролей, которое в основном закрепляется за Главой муниципального образования и хозяйственно-экономических ролей (закрепляется за сити-менеджером). С другой стороны, представляется целесообразным снятие рутинной нагрузки с сити-менеджера за счет расширения функционала и развития компетенций его профессиональной команды.

3) Мотивация и оценка деятельности сити-менеджера. Престиж, высокий уровень оплаты труда, оценка и контроль деятельности выступают факторами поддержания заданных стандартов деятельности сити-менеджера.

При этом остается вопрос о достаточности данных мер для достижения эффективности муниципального управления, связи между стимулированием труда сити-менеджера и его ориентацией на результат. Разработка ключевых показателей эффективности (КПИ) деятельности сити-менеджера может стать основой формирования и усиления его ориентации на результат, применения инновационных методов в ходе достижения целей социально-экономического развития территории. Как подчеркивается в ряде исследований, дисфункции деятельности городских управляющих в сфере управления бюджетом и расходования средств, низкий уровень инициативы могут быть преодолены за счет введения принципа оплаты по результатам [45]. Однако, данный принцип может быть реализован только при условии четко поставленных критериях оценки деятельности сити-менеджера, обеспечения прозрачности и открытости в работе местной администрации. Доступность информации о поставленных целях и задачах, а также ходе их реализации при детализированном разъяснении возможных ограничений, не только позволит проводить релевантную оценку результативности труда управленческой команды, но и создаст условия для эффективности взаимодействия ключевых субъектов местного самоуправления. Как уже отмечалось в главе II данного исследования, низкий уровень доверия населения выступает одной из проблем реализации модели «сити-менеджер». На наш взгляд, привлечение местной общественности, как к процедурам обсуждения кандидатов, так и к оценке результативности действий позволит существенным образом сократить дефицит доверия.

4) Формирование трехуровневой системы контроля деятельности сити-менеджера. Контроль качества работы муниципального управляющего в рамках его контракта может осуществляться на следующих уровнях:

– Система оперативного контроля текущей деятельности, включающая в себя регулярный мониторинг выполнения задач и текущих мероприятий по жизнеобеспечению территории, оперативный контроль

может осуществляться Главой муниципального образования в форме консультаций, совещаний, рекомендаций, отчетов.

– Система стратегического контроля включает в себя согласование стратегических планов и мероприятий их реализации, разработанных сити-менеджером и его командой. Также проводится оценка эффективности деятельности профессионального управляющего за определенные временные интервалы (на основе сопоставления затраченных организационных, финансовых ресурсов и уровня достижения заявленных результатов). При этом представляется целесообразным использование преимуществ программно-целевого подхода, в первую очередь, опору на количественные и качественные показатели оценки результативности деятельности. Субъектом стратегического контроля выступает Представительный орган муниципального образования, который согласовывает и утверждает стратегические планы развития территории, проводит заслушивание отчетов о достижении заявленных целей.

– Система общественного (внешнего) контроля за деятельностью сити-менеджера. Общественный контроль может складываться из следующих элементов: оценка деятельности сити-менеджера со стороны жителей территории (может проводиться в онлайн формате и быть дополнена результатами социологических замеров); экспертная оценка со стороны научного сообщества на основе комплексного анализа показателей деятельности сити-менеджера, определения эффективности использования им финансовых ресурсов территории, степени рассогласования между заявленными целями и реальными практиками; экспертная оценка со стороны местных сообществ с точки зрения реализации стратегических задач территориального развития, а также улучшения условий жизнедеятельности местного населения.

При этом весьма значимым моментом представляется необходимость обеспечения результативности контрольных мероприятий, возможность досрочного прекращения полномочий сити-менеджера в случае

недостаточной эффективности его деятельности, наличии существенных проблем субъективного характера в достижении заявленных целей социально-экономического развития территории, ненадлежащего исполнения обязанностей.

Как уже отмечалось в параграфе 1.1 исследования, существенным недостатком привлечения профессионального управляющего является сложность досрочного расторжения контракта. Представляется необходимым совершенствование процедур контрактного найма и закрепление положений, регламентирующих досрочное прекращение полномочий городского управляющего. Основаниями для данных процедур может являться результаты контрольных мероприятий, свидетельствующих о нарушениях или низкой эффективности использования сити-менеджером финансовых ресурсов территории, рассогласованности между заявленными им целями и реальными практиками, ненадлежащего исполнения обязанностей, принятия управленческих решений, которые приводят к ухудшению качества жизни местных сообществ.

Таким образом, социальная технология оптимизации функционального наполнения деятельности сити-менеджера включает в себя совокупность элементов, обеспечивающих повышение эффективности процессов планирования, организации, мотивации и контроля за деятельностью руководителя местной администрации, представленной на рисунке 20.

Как показали результаты исследования, ключевыми проблемами функционирования модели «сити-менеджер» является дисфункции организации конкурсных процедур.

В данном контексте особое значение имеет нивелирование рисков информационной асимметрии, разработка системы оценки профессиональных и личных качеств претендента на должность сити-менеджера, организационных процедур проведения конкурса.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 20 – Социальная технология оптимизации функционального наполнения деятельности сити-менеджера

Приоритет оценки профессиональных качеств претендентов в ущерб оценки их этических и моральных качеств может приводить к крайне неблагоприятным последствиям в виде оппортунистского поведения, преследования личных интересов в деятельности сити-менеджера. Однако, надо отметить, что разработка процедур оценки этических и моральных качеств претендентов на должность сити-менеджера в современных условиях имеет существенный ограничения ввиду недостаточности научно-обоснованного инструментария, возможностей его применения на практике. Учитывая сложность поставленной задачи, практические рекомендации по совершенствованию процессов профессионального отбора и обучения сити-менеджеров будут рассмотрены в отдельном параграфе.

Таким образом, для совершенствования деятельности сити-менеджера отмечается значимость следования следующим рекомендациям:

1) Научно-методическое обеспечение деятельности сити-менеджера, позволяющие снизить риски возникновения ошибок целеполагания. Элементами научно-методического обеспечения могут выступать средства социологической диагностики, а также финансового мониторинга.

2) Предотвращение деформаций профессиональной самоидентификации сити-менеджера.

3) Предупреждение конфликтности во взаимоотношениях Главы муниципального образования и сити-менеджера посредством закрепления иерархических позиций ключевых субъектов местного самоуправления, четкого определения их полномочий и ответственности с соответствующим нормативно-правовым закреплением функционала, модернизации процедуры найма Главы местной администрации.

4) Нивелирование рисков организационного сопротивления проводимым реформам со стороны ключевых субъектов местного самоуправления. Для повышения доверия местных сообществ рекомендовано установление устойчивых коммуникаций с населением, предоставление открытой информации о результатах деятельности органов местного самоуправления в социально значимых сферах функционирования города. Для формирования доверия местных элит рекомендовано обеспечение прозрачности конкурсных процедур в ходе отбора кандидатов на должность сити-менеджера, достижение паритетных решений в формировании конкурсных комиссий (приоритет местным сообществам при учете мнений региональных властей), консолидация усилий власти и бизнеса, поиск путей взаимовыгодного сотрудничества. Для снижения организационного сопротивления со стороны муниципальных служащих рекомендовано: проведение аттестации кадров, организация курсов повышения квалификации.

Опираясь на результаты эмпирических исследований, предложена социальная технология оптимизации функционального наполнения деятельности сити-менеджера с дифференциацией ее элементов по функциям планирования, организации, мотивации и контроля. Механизм оптимизации функции планирования включает в себя конкретизацию целей муниципального управления, постановку релевантных задач деятельности сити-менеджера по их достижению, соответствие поставленных целей имеющимся ресурсам, разработку измеримых показателей и критериев оценки.

### **3.2 Социальные технологии профессионального отбора сити-менеджера**

В ходе анализа результатов опроса руководителей муниципалитетов, было установлено, что требование профессионализации муниципального управления контрастирует с проблемами подбора компетентных кадров. При этом, если респонденты в ходе опроса указывали на данную проблему в числе ограничений второго радиуса, то российские ученые рассматривают дефекты системы оценки и подбора кандидатов на должность сити-менеджера в числе ключевых причин недостаточной эффективности муниципального управления. В частности, отмечается, что работа конкурсных комиссий, фокусируясь на формальных требованиях к кандидату (образование, опыт) не в состоянии дать адекватную оценку управленческого потенциала будущего руководителя муниципалитета [167].

Опираясь на результаты проведенного исследования, выделим следующие дисфункции организации конкурсного отбора на должность сити-менеджера:

- 1) Недостаточный уровень престижа позиции сити-менеджера в части его материального обеспечения и общественной значимости может провоцировать низкий уровень заинтересованности среди управленческих

кадров, что ограничит варианты конкурсного отбора кандидатов с высоким уровнем профессиональных компетенций. В качестве худшего сценария может рассматриваться ситуация отсутствия конкурса или крайне неблагоприятный выбор кандидата с точки зрения уровня его квалификации и соответствия требований к занимаемой должности.

2) Влияние третьих лиц на итоги конкурса, в том числе, представителей региональной власти или политической элиты, фаворитизм приводят к конфликту целей между интересами местного сообщества и установками сити-менеджера, ориентированного на реализацию задач тех субъектов, которые организовали его выдвижение на должность.

3) Информационная асимметрия в процессе конкурсных мероприятий инициирует риски неблагоприятного отбора, деструктивные практики в ходе выполнения профессиональных обязанностей сити-менеджера, обусловленные либо его недостаточной компетенцией, либо скрытыми качествами субъективного характера (низкий уровень мотивации, неспособность к эффективной организации труда, ориентация на другие интересы).

Современные исследования свидетельствуют о необходимости разработки, как четкой и обоснованной системы отбора муниципальных управленческих кадров, так и формирования эффективных образовательных программ по подготовке городских управляющих [168; 169]. В данном контексте особую значимость представляет социальная технология разработки компетентностной модели отбора и обучения сити-менеджеров. Элементы компетенций должны оцениваться, как на этапе отбора кадров, так и формироваться в ходе обучения и повышения квалификации.

Формирование элементов модели компетенций детерминировано требованиями к должности, функциональным направлениям деятельности и спецификой территории. Под спецификой территории следует понимать особые социально-экономические и (или) природно-климатические условия функционирования муниципального образования, которые формируют

границы и содержательное наполнение управленческих стратегий его развития. В частности, особые климатические условия территории предъявляют повышенные требования к компетенциям сити-менеджера в сфере обеспечения и поддержания бесперебойного функционирования отраслей жилищно-коммунального хозяйства, определяют вектор реализации стратегий социально-экономической модернизации с учетом возможностей и уровня конкурентоспособности отраслей муниципальной экономики. Специфика территориального развития, накладывая отпечаток на вектор политики муниципального образования, с одной стороны, формирует ограничения управленческих действий сити-менеджера, с другой стороны, задаёт потенциальные возможности оздоровления муниципальной экономики.

Однако, для использования имеющегося потенциала и адекватной оценки существующих ограничений, руководитель муниципалитета должен обладать не только общими компетенциями в сфере экономики, права, управления, хозяйственной деятельности. Учитывая высокий уровень региональной дифференциации в России, представляется необходимым иметь специальные знания, позволяющие наладить профессиональный диалог с представителями бизнес-сообщества, осуществляющих свою деятельность в определенных отраслях локальной экономики; обеспечить создание условий для развития территориальной инфраструктуры, промышленности и (или) сельского хозяйства.

Анализ научных работ по данной проблематике свидетельствует, что модель компетенций охватывает весьма широкий спектр знаний и навыков сити-менеджера [51]. Современные вызовы требуют интеграции разновекторных направлений деятельности сити-менеджера, с одной стороны, в условиях финансового дефицита актуализируются компетенции в сфере экономики, бюджета, развития высокотехнологичной промышленности и инноваций; с другой стороны, возрастание потребностей населения к условиям своего проживания, требуют от сити-менеджера

навыков управления социальной инфраструктурой, формирования партнерских взаимодействий с местным сообществом.

Таким образом, социальная технология разработки модели компетенций сити-менеджера опирается на требования к знаниям и умениям кандидата по различным направлениям его деятельности.

В частности, зарубежные ученые особый акцент делают на финансовых компетенциях городского управляющего, его навыках формирования и управления муниципальным бюджетом [56].

Дополнительно выделяются знания, позволяющие поддерживать развитие социальной сферы территории: по оказанию коммунальных услуг населению, повышению качества жизни, созданию рабочих мест, функционированию системы социальной защиты [170].

При разработке модели компетенций представляется целесообразным обратиться к мнениям руководителей современных муниципалитетов о необходимых знаниях и навыках сити-менеджера, указанных в таблице 9.

Таблица 9 – Распределение ответов на вопрос: «Какими компетенциями (знаниями, умениями, навыками) должен обладать Глава местной администрации (сити-менеджер)?» (не более 3-х вариантов ответов)

В процентах

Компетенции	Доля опрошенных
Компетенциями в области стратегического управления муниципальным образованием	63,3
Компетенции в области формирования и исполнения местного бюджета	55,8
Навыки в области управления городским хозяйством и эксплуатация объектов инфраструктуры муниципального образования	51,1
Психологические навыки взаимодействия с жителями, муниципальными служащими, внешними партнерами	45,7
Компетенциями в области управления с учетом исторической и национальной идентичности муниципального образования	21,8
Бизнес компетенции	12,8

Источник: составлено автором по результатам исследования.

По мнению большинства руководителей муниципалитетов, указанное в таблице 9, (63,3%) приоритетным элементом модели компетенций сити-менеджера должны стать знания и навыки стратегического управления. Не менее значимы финансовые компетенции, обеспечивающие грамотное формирование и исполнение местного бюджета (55,8%).

В ходе исследования было установлено, что половина опрошенных руководителей муниципалитетов (51,1%) признают значимость хозяйственных компетенций сити-менеджера, позволяющих осуществлять управление в наиболее рискованной сфере – жилищно-коммунальном комплексе. Признавая невозможность для сити-менеджера быть «универсальным» специалистом, имеющим глубокие знания по всем областям муниципального управления, тем не менее, на наш взгляд, полномочия нанимаемого по контракту руководителя местной администрации должны центрироваться в сфере городского хозяйства, муниципальной экономики и финансов. Необходимость реализации принципа ситуационной осведомленности, осуществления управленческих функций с учетом сложившихся исторических, культурных, национальных характеристик территории признается только каждым пятым опрошенным руководителем муниципалитета (21,8%). Полученные результаты могут отражать не столько низкий уровень значимости данной компетенции, сколько фокусировку внимания респондентов на более приоритетных знаниях и навыках сити-менеджера, представляющих собой фундамент для эффективного функционирования муниципального образования.

Таким образом, анализ полученных данных позволяет выстроить иерархию компетенций сити-менеджера, в которой верхнее звено представлено знаниями и навыками в области разработки стратегий развития территорий, среднее – компетенциями в области бюджета и городского хозяйства, а нижний радиус – коммуникативными способностями, позволяющими осуществлять эффективные взаимодействия с жителями, муниципальными служащими, внешними партнерами согласно рисунку 21.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 21 – Иерархия компетенций сити-менеджеров в ответах респондентов

Учитывая широкий объем полномочий сити-менеджера, система отбора кандидатов на должность должна быть многоуровневой, объективной и прозрачной. При этом существующие на данный момент конкурсные процедуры представляются недостаточно эффективными и зачастую используются в нечестных политических манипуляциях [171]. По мнению ряда российских ученых современная модель профессионального отбора и назначения сити-менеджеров носит «теневой» характер и опирается на нелегитимные договоренности [32]. Обратной деструкцией конкурсных процедур может стать доминирование формальных критериев отбора кандидатов на должность Главы местной администрации. По мнению российских исследователей, сравнение образовательных характеристик и трудового стажа претендентов не обеспечивает формирования четкой аргументированной позиции в пользу выбора одного из них, что, в свою очередь, также может стать почвой для манипуляций, достижения нужного политического результата для заинтересованных сторон [167]. Формализация и бюрократизация процессов рекрутирования профессиональных

руководителей муниципалитета, сужение критериев отбора до очевидных классификационных признаков (опыт пребывания в руководящей должности, стаж, профиль образования, наличие курсов повышения квалификации и (или) переподготовки) существенным образом нарушает логику функционирования модели «сити-менеджер», препятствует достижению целей профессионализации муниципального управления.

В этой связи предлагается использование социальной технологии интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера. Прежде всего, отметим, что практики использования интегративной оценки должны опираться на ряд принципов. В их числе:

1) Принцип «ситуационной осведомленности» (situational awareness) [96], который можно понимать в контексте данного исследования как комплексный анализ территориальных элементов в общем пространственно-временном континууме, осознанной оценки их роли и значения для достижения целей социально-экономического развития муниципального образования.

2) Принцип территориальной идентичности, который апеллирует к такому критерию оценки, как «оседлость» кандидата. С одной стороны, данный принцип может быть интерпретирован как дискриминационный подход к отбору кандидатов на должность поскольку ограничивает круг потенциальных соискателей требованием проживания на определенной территории, исключая из данного списка специалистов с других муниципальных образований.

С определенной долей вероятности территориальная идентичность сити-менеджера может стать барьером для недобросовестных практик управления, принятия решений, которые будут способствовать ухудшению социально-экономических условий жизнедеятельности местного населения. Однако, с другой стороны, принцип территориальной идентичности призван отражать не только принадлежность к определенной территории,

но и вовлеченность в ее проблемы, коммуникативные практики с различными лидерами общественного мнения и группами общественности.

3) Принцип экспертизы, который акцентирует внимание на профессиональных компетенциях кандидата на должность сити-менеджера. В отличии от первых двух принципов, когда на первый план выходит знание конкретных ситуационных проблем территории и вовлеченность в них, принцип экспертизы акцентирует внимание на профессиональных знаниях кандидата на должность сити-менеджера. В их число должны входить знание основ обеспечения безопасности населения, механизмов бесперебойного функционирования и развития жилищно-коммунального хозяйства, оказания качественных коммунальных услуг населению, управление муниципальным бюджетом, привлечение инвестиций в социальную сферу, цифровые компетенции, знание законодательных основ государственного и муниципального управления, градостроительства, муниципальной экономики и другие.

4) Принцип объективности, который обеспечивает опору на комплексные данные о кандидате представленные во всей полноте и достоверности, а также учете реальных замеров уровня профессиональных компетенций и достижений соискателя должности. Принцип объективности обеспечивает равных подход ко всем кандидатам, недопущение дискриминационных проявлений и сегрегации на основе расовых, национальных, религиозных и гендерных отличий.

5) Принцип прозрачности – открытость требований, системы оценки, полноты информационного освещения процедур отбора и назначения на должность сити-менеджера. Каждый кандидат не только предоставляет свои данные, но имеет возможность ознакомиться с информацией по другим соискателем, а также запросить пояснения по процедуре и критериям отбора на должность сити-менеджера.

6) Принцип интеракции, который может быть реализован посредством общественного участия в процедуре оценки и отбора кандидата

на должность сити-менеджера. Российские ученые отмечают снижение легитимности практик назначения «городских управляющих» при сохранении общественного запроса на традиционность выборных процедур (голосование) [1].

7) Принцип когерентности систем оценки кандидата, как на этапе его отбора, так и на этапе выполнения им должностных обязанностей сити-менеджера. Данный принцип подразумевает, что в ходе конкурсных процедур комиссия оценивает заявленные кандидатом стратегические цели и механизмы социально-экономического развития муниципального образования, которые в дальнейшем отражают показатели оценки деятельности сити-менеджера на этапе исполнения им должностных обязанностей. Данный принцип может служить фактором предотвращения ряда негативных тенденций в деятельности сити-менеджера.

В частности, российскими учеными обращается внимание на наличие имитационных практик в работе сити-менеджера и рисков ориентации его деятельности на достижение личных/краткосрочных результатов, которые исключают из зоны внимания стратегические ориентиры территориального развития.

Таким образом, эффективность системы отбора кандидатов на должность городских управляющих может быть достигнута за счет реализации принципов: «ситуационной осведомленности», территориальной идентичности, экспертиности, объективности, прозрачности, интеракции, когерентности, указанных в таблице 10.

Реализация указанных принципов обеспечивает возможность использования формального и неформального подходов к оценке кандидатов на должность сити-менеджера. Также реализация указанных принципов обеспечивает возможность использования опоры на трехуровневую систему отбора соискателей.

Таблица 10 – Принципы интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера

Принцип	Содержание принципа
<i>Ситуационная осведомленность</i>	понимание специфики территории, ее проблем и преимуществ, оценка их роли для достижения целей социально-экономического развития муниципального образования
<i>Территориальная идентичность</i>	принадлежность к определенной территории, вовлеченность в ее проблемы, коммуникативные практики с различными лидерами общественного мнения и группами общественности
<i>Экспертность</i>	профессиональные компетенции сити-менеджера
<i>Объективность</i>	равный подход ко всем кандидатам, недопущение дискриминационных проявлений
<i>Прозрачность</i>	открытость требований, системы оценки, полноты информационного освещения
<i>Интеракция</i>	общественное участие в процедуре оценки и отбора кандидата на должность сити-менеджера
<i>Когерентность</i>	соответствие систем контроля деятельности сити-менеджера (после вступления в должность) заявленным целям и взятым на себя обязательствам (до вступления в должность, при проведении конкурсных процедур)

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Для обеспечения ее работы создается конкурсная комиссия. В конкурсную комиссию в целях паритетного представления мнений всех заинтересованных акторов и представления объективной оценки кандидатов следует включить: представителей региональной власти (не более 1/3 от общего числа комиссии), муниципальных депутатов и представителей местного сообщества. Особое внимание следует уделить представительству бизнес-структур в конкурсной комиссии. Председателем конкурсной комиссии целесообразно назначить Главу муниципального образования (в случае, если не предусмотрено совмещение двух должностей сити-менеджера и Главы).

Представляется целесообразным реализации социальной технологии комплексного, многоуровневого отбора кандидата на должность сити-менеджера, включающей в себя три этапа, проиллюстрированного на рисунке 22.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 22 – Социальная технология комплексного многоуровневого отбора кандидата на должность сити-менеджера

*Первый уровень.* Формальный отбор кандидатов на должность, который производится специально созданной конкурсной комиссией. Соискателем подается заявка с указанием открытой информации по кандидату, комиссией осуществляется проверка полноты и достоверности предоставленных данных.

В том числе, проверяется:

- гражданство Российской Федерации;
- отсутствие судимости или открытых делопроизводств в отношении кандидата;
- оценка деловой репутации (отзывы с прошлых мест работы, упоминание в СМИ, наличие успешных проектов и их вклад в развитие территории);
- опыт работы на административных и управленческих должностях не менее 5 лет;
- наличие профильного образования: профильным образованием является диплом о высшем образовании по специальности и (или) направлению подготовки «Государственное и муниципальное

управление». Либо высшее образование про экономическому, юридическому профилю с наличием удостоверения о повышении квалификации и (или) переподготовке по специальности «Государственное и муниципальное управление».

*Второй уровень.* Конкурсной комиссией на основе тестовых заданий осуществляется проверка профессиональных знаний и умений кандидатов. Система тестов включает в себя оценку знаний в сфере обеспечения безопасности, муниципальной экономики, коммунального хозяйства, землепользования, инвестиционной политики, муниципального бюджета, законодательных основ государственного и муниципального управления, градостроительства. Система тестов должна опираться на модель компетенций сити-менеджера.

Представляется целесообразным обеспечение принципа вариативности компетентностных моделей для различных типов муниципальных образований. В зависимости от особенностей территориального развития, набор элементов может быть, как типовым, так и специфическим – с дополнительным набором компетенций, отражающих уникальность локальной экономики, развития промышленности, сельского хозяйства, профессионально-демографической структуры населения. Инструментами оценки компетенций, помимо тестовых заданий, могут выступать собеседование, групповая работа, творческие задания [50].

По итогу второго уровня рассмотрения кандидатов, согласно рейтингу баллов, отбираются 3-5 кандидатов (в зависимости от количества поданных заявок).

*Третий уровень.* Кандидаты, прошедшие второй уровень отбора, готовят программу развития территории на 5 лет. Третий уровень оценки представляет собой возможность оценки навыков кандидата по таким блокам, как аналитический, проектный, инновационный [121]. Суть третьего уровня заключается в дебатах между кандидатами, в которых они представляют свое видение стратегии и перспектив развития территории муниципального

образования. Конкурсной комиссией оцениваются как коммуникативные навыки (ораторское искусство, умение отстаивать и аргументировать свою точку зрения, харизматичность, соблюдение норм и этики ведения полемики с оппонентами и так далее); так и содержание программы развития. Содержательная часть Программы оценивается по следующим показателям:

- а) учет территориальной специфики, ориентация Программы на решение наиболее острых проблем развития муниципального образования, полнота их охвата;
- б) социальная направленность программных решений, фокусировка на механизмах, обеспечивающих повышение качества жизни местного населения, создание условий для развития человеческого потенциала;
- в) степень реализуемости Программы, в том числе соответствие ключевых положений Программы стратегическим планам регионального развития, бюджетным ресурсам и возможности реализации в текущих социально-экономических условиях;
- г) ожидаемый эффект от внедрения программных решений, оценка результативности в контексте сопоставления затрат и преимуществ реализации;
- д) использование инновационных походов к решению территориальных проблем, реализация механизмов, обеспечивающих привлечение дополнительного финансирования и экономию средств местного бюджета.

Отдельного внимания заслуживают механизмы внедрения в практику программных решений: обращение к использованию инициативного бюджетирования, муниципально-частного партнерства, межмуниципального сотрудничества. Обратим внимание, что в случае назначения кандидата на должность сити-менеджера именно Программа, заявленная в ходе конкурсного отбора, становится основанием для оценки результатов его деятельности (показатели КРП), принятия решения о досрочном снятии

с должности либо ее пролонгации на следующий год, но не более срока, указанного в контракте [122].

Отметим, что указанное предложение выступает инструментом обеспечения принципа когерентности в оценке потенциала и результатов деятельности сити-менеджера, а также позволяет нивелировать дисфункции, связанные с размытостью показателей КРП сити-менеджера. В ходе опроса почти 2/3 опрошенных респондентов (61,7%) отметили наличие данной проблемы, которая инициирует уязвимость позиции нанимаемого по контракту руководителя местной администрации. Среди респондентов, занимающих должность сити-менеджера, доля таких респондентов несколько выше (64,4%).

Также видится необходимым привлечение общественности к процедурам отбора кандидата. Поэтому представляется целесообразным прямое транслирование дебатов кандидатов в местных СМИ, и организация прозрачного голосования населения на цифровой платформе. Таким образом, итоговый балл кандидата будет суммироваться исходя из баллов, выставленных конкурсной комиссией по следующим направлениям:

- 1) оценка коммуникативных навыков;
- 2) оценку программы;
- 3) место в рейтинге народного голосования на цифровой платформе.

Кроме того, предпочтение может отдаваться кандидату, соответствующему требованию оседлости (территориальной идентичности). Данный критерий может не входить в число обязательных требований, но при этом рассматриваться в качестве дополнительного аргумента при оценке кандидата на последнем этапе.

Указанные предложения позволяют не только комбинировать методики оценки кандидатов на должность сити-менеджера, но и устранить проблемы, обусловленные исключением населения из выборных процедур, дисфункциями процессов конкурсного отбора, как отражено в таблице 11.

Таблица 11 – Анализ рисков, последствий и компенсаторов дисфункций конкурсного отбора сити-менеджера

Факторы риска	Риски	Возможные последствия	Компенсаторы
1	2	3	4
<i>Лоббирование интереса региональных властей, фаворитизм</i>	Нелегитимные договоренности, «теневые» практики назначения на должность сити-менеджера	Приоритет региональных целей при принятии управленческих решений в ущерб интересам местных сообществ	Принцип территориальной идентичности, оседлости кандидата
<i>Низкий престиж должности - непривлекательность позиции среди управленческих кадров с высокой компетенцией</i>	Недостаточность или отсутствие компетентных кандидатов, желающих принять участие в конкурсе на замещение должности сити-менеджера	Низкий уровень профессионализма сити-менеджера. Отсутствие и (или) недостаточность компетенций для использования инновационных инструментов развития территории. Низкий уровень эффективности управленческих решений. Нарастание экономических и хозяйственных проблем	Повышение престижа муниципальной службы
<i>Отсутствие системного подхода к разработке оценочных критериев, пробелы, искающие уровень профессиональных компетенций</i>	Информационная асимметрия		Интегральная оценка кандидата, в том числе, оценка деловой репутации, опыта; трехуровневая система отбора, включающая в себя анализ документов, тестирование, дебаты, проектную работу
<i>Формальные критерии отбора кандидатов (образование, стаж работы)</i>	Неблагоприятный отбор Риски назначения кандидатов с недостаточным уровнем компетенций	муниципалитета вследствие недостаточного профессионализма в управлении	
<i>Отсутствие внимания к личным качествам претендента</i>	«Скрытые качества»	«Скрытые действия» при выполнении контракта	Коррупционные риски; Ориентация на краткосрочные результаты, реализацию политических амбиций

## Продолжение таблицы 11

1	2	3	4
<i>Исключение участия населения в процессе выбора Главы местной администрации</i>	Отсутствие поддержки со стороны населения	Углубление социального разрыва между населением и местной властью. Дефицит доверия. Социальная пассивность жителей, низкий уровень или отсутствие мотивации к участию в проектах территориального развития (например, инициативное бюджетирование, кооперация)	Принцип интеракции, общественное участие в процедуре оценки и отбора кандидата на должность сити-менеджера

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Как уже отмечалось во второй главе исследования, почти 2/3 опрошенных руководителей муниципалитетов (62,2%) отметили отсутствие эффективной системы подготовки сити-менеджеров. Интересно, что среди Глав муниципальных образований доля критически настроенных респондентов несколько выше, чем в среднем по выборке (68,3%). Респонденты, являющиеся сити-менеджерами более лояльны, только 58,9% отмечают отсутствие эффективной системы подготовки.

Учитывая полученные эмпирические результаты, весьма справедливым выглядит вывод российских ученых о необходимости не только оптимизации программ обучения в системе высшего образования (по направлениям подготовки управленцев муниципального уровня), но и о совершенствовании процессов повышения квалификации. Так, А.С. Барабанов, В.В. Приятелев и В.Н. Маковеев отмечают, что регулярность практик профессиональной переподготовки сити-менеджеров формирует основу для повышения эффективности их деятельности, обеспечивает условия для разработки научно-обоснованных проектов территориального развития [172]. При этом спецификой обучения сити-менеджера является необходимость интеграции двух полярных стратегий: с одной стороны, общественного служения,

обеспечения приоритетов интересов населения в ходе осуществления своей деятельности и достижения экономических успехов муниципального образования.

Нельзя не согласиться с мнением В.Н. Колесникова, который обосновывает необходимость приоритезации государственного и муниципального управления на публичных ценностях, интересах общества и личности. Именно такая содержательная характеристика публично-управленческой деятельности является первоочередным требованием к результатам обучения будущих руководителей как муниципального, так и регионального уровня [173]. При этом центрирование усилий сити-менеджера на ценностях общественного блага не должно контрастировать с принципами экономической эффективности, формирования коммерчески ориентированного подхода к развитию территории. Ценности общественного служения подразумевают деятельность, направленную на повышение качества жизни, создание новых рабочих мест, развитие социальной инфраструктуры, формирование общественных пространств и обеспечение благоустройства [174]. Данные цели могут достигаться только за счет успешной экономической и хозяйственной деятельности руководителей муниципалитетов, использования инновационных инструментов привлечения инвестиций, коммерчески результативных, научно-обоснованных механизмов управления финансовыми ресурсами и экономическими активами территории. Учитывая высокий уровень сложности функционала сити-менеджера, а также необходимость исполнения им своих обязанностей в ситуации неопределенности и динамично изменяющегося правового поля, программа обучения должна включать в себя, как базовые элементы по ключевым основам местного самоуправления, так и инновационные модели решения сложных проблем в условиях дефицита финансовых средств [175; 176]. Предлагаемая система подготовки через образовательную программу дополнительного программы

профессиональной переподготовки и повышения квалификации сити-менеджера проиллюстрирована на рисунке 23.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 23 – Система профессиональной переподготовки и повышения квалификации сити-менеджера

К базовым элементам программ профессиональной переподготовки можно отнести следующие: правовые основы местного самоуправления, муниципальная экономика, городское хозяйство, формирование бюджета, стратегическое управление. Выбор данных компетенций обусловлен анализом научных публикаций, а также результатами эмпирического исследования.

В частности, руководители муниципалитетов отмечали значимость компетенций стратегического управления, формирования бюджетов. В данном контексте важное значение имеет не только проведение теоретических занятий, но и ознакомление слушателей с передовым опытом других муниципальных образований. В ходе обучения представляется необходимым решение следующих задач:

а) формирование знаний и навыков стратегического управления территорией, исполнения бюджета, организации деятельности муниципальных бюджетных учреждений, управления развитием

муниципальной экономики, управления жилищно-коммунальным комплексом, предоставления социально значимых услуг;

б) ознакомление слушателей с лучшими практиками муниципального управления, обсуждение возможностей адаптации перспективного опыта к условиям конкретной территории [177];

в) предоставление слушателями информационных, аналитических материалов с детализацией конкретных механизмов и инструментов, используемых в современных практиках руководства муниципалитетом, для развития муниципальной экономики и социальной сферы, управления жилищно-коммунальным комплексом.

Учитывая значимость ознакомления слушателей с передовым опытом других территорий, хотелось бы отметить ряд принципиальных моментов. Основной задачей при этом является не просто ретрансляция чужих практик и отработанных механизмов развития территории, но, прежде всего, определение инструментов и целевых ориентиров адаптации перспективного опыта под условия и потребности муниципального образования [122]. Данные задачи подразумевают уход от шаблонных методик и универсальных подходов к организации процессов повышения квалификации сити-менеджеров. Актуальность приобретает формирование настраиваемых, дифференцированных программ обучения [173], обеспечивающие возможность адаптации и использования полученных знаний и компетенций в конкретных средовых условиях деятельности городских управляющих.

Инновационная часть программ профессиональной переподготовки может быть реализована за счет проектной, командной работы слушателей. Формирование элементов инновационной части переподготовки сити-менеджера целесообразно выстраивать вокруг инструментов территориального развития, обеспечивающих модернизацию социальной сферы и оздоровление местной экономики с учетом дефицита бюджетных средств. К таким инструментам можно отнести проекты муниципально-частного партнерства, межмуниципального сотрудничества,

привлечения инвестиций, инициативного бюджетирования, диверсификации муниципальной экономики, активизации предпринимательства, в том числе развития самозанятости среди местного населения, кооперации, формирование и (или) повышение туристского спроса, расширение туристских потоков.

Отметим, что данные инструменты не используются в современных практиках деятельности сити-менеджера в полной мере. Как свидетельствуют результаты исследования, о которых более подробно говорилось в параграфе 2.2 данного исследования, частое применение инновационных инструментов характерно для меньшей доли респондентов. Только по показателю участия в региональных и (или) национальных проектах более половины опрошенных руководителей муниципалитетов (57,5%) выбрали вариант ответа «часто». Учитывая необходимость наращивания импортозамещения в экономике, создания рабочих мест в российских муниципалитетах, привлечение инвестиций становится первоочередной задачей городских управляющих. Однако, только треть опрошенных респондентов (34,6%) часто используют в своей практике инструменты реализации инвестиционных проектов. Дополнительным аргументом в пользу указанного вывода стали результаты исследования, иллюстрирующие, что сити-менеджеры несколько реже, чем избираемые Главы муниципального образования, используют в своей практике механизмы межмуниципального сотрудничества, муниципально-частного партнерства, кооперации. Указанные обстоятельства обращают внимание на необходимость совершенствования программ обучения сити-менеджера.

При этом основным условием должно стать обеспечение практико-ориентированного характера обучения. Интеграция теоретических знаний и практических навыков развития территории может достигаться за счет использования индивидуального тьюторского сопровождения процесса обучения, командных взаимодействий, проектной работы. Дополнительной преференцией является формирование устойчивых

горизонтальных связей между руководителями муниципалитетов, осуществляющих свою профессиональную деятельность в рамках одного региона и (или) территориального кластера [178].



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 24 – Реализация практико-ориентированного характера обучения сити-менеджеров.

На рисунке 24 представлено комплексное отражение рекомендаций по формированию практико-ориентированного характера обучения сити-менеджеров. Так, содержательная часть программ обучения включает в себя изучение и анализ перспективных инструментов территориального развития (инициативное бюджетирование, муниципально-частное партнерство, межмуниципальное сотрудничество и другие). Механизмами реализации практико-ориентированного характера обучения сити-менеджеров выступают: проектная работа, тыторская поддержка, формирование команд и горизонтальных связей между руководителями муниципалитетов. Рассмотрим данные механизмы более подробно.

**Проектная работа.** Как отмечают российские исследователи, программы обучения руководящих кадров муниципалитета целесообразно наполнять, прежде всего, прикладным содержанием, в котором теоретические аспекты органично дополняются проектной работой [171]. Обучение сити-менеджеров не может ограничиваться теоретическими рамками: донесение информации, ее систематизация, анализ изменений новел муниципального законодательства, трансляция и обобщение экономических инноваций. Несмотря на необходимость освещения теоретических вопросов, формирование прикладных компетенций сити-менеджера может достигаться, в первую очередь, в процессе проектной работы. В частности, целесообразным представляется включение в учебный план обучения разработку проекта, направленного на социально-экономическое развитие конкретной территории. В данном проекте должны быть отражены навыки использования инновационных инструментов модернизации муниципальной экономики, такие как инициативное бюджетирование, муниципально-частное партнерство, межмуниципальное сотрудничество и другие.

**Тьюторская поддержка** руководителей муниципалитетов в ходе их обучения должна осуществляться высокопрофессиональными кадрами, имеющими непосредственный, практический опыт управления на муниципальном, региональном или федеральном уровне. Обеспечение эффективной тьюторской поддержки представляется наиболее финансово затратным механизмом реализации практико-ориентированного обучения сити-менеджеров. Однако, учитывая недостаточность использования инновационных инструментов территориального развития в современных муниципальных практиках, затраты на обеспечение функционирования данного механизма могут быть весьма оправданы. В частности, использование таких инструментов, как муниципально-частное партнерство, инициативное бюджетирование предполагает обращение к внутренним источникам развития территории и, соответственно, снижение нагрузки на местный бюджет. Работа тьютора может включать в себя следующие направления поддержки:

- Анализ и диагностика социально-экономических проблем территориального развития, помочь в определении и актуализации наиболее острых задач и вызовов, стоящих перед муниципальным образованием.
- Определение альтернатив использования инновационных инструментов развития территории, решения проблемы условиях дефицита финансовых ресурсов. Выбор альтернатив с учетом анализа нормативно-правовых условий, социально-экономических и политических факторов.
- Определение необходимых ресурсов, анализ имеющихся ресурсов муниципального образования, оценка их достаточности, определение возможностей поиска дополнительных источников.
- Формирование управленческого маршрута в определении ключевых властных субъектов внешней и внутренней среды, оказывающих непосредственное влияние на развитие проблемной ситуации, ее актуализацию и возможности использования инновационных инструментов территориального развития.
- Разработка проекта с учетом имеющихся ресурсов и возможностей его практической реализации в муниципальном образовании. Оценка его эффективности, рисков и последствий.

**Развитие горизонтальных связей между руководителями муниципалитетов** может быть достигнуто посредством организации круглых столов, семинаров и прежде всего, командной работы. При этом взаимодействие сити-менеджеров в границах одного территориального кластера может рассматриваться как фундамент для реализации проектов межмуниципального сотрудничества, стратегического партнерства. Итогом развития горизонтальных связей может стать формирование «управленческой сети» руководителей муниципалитетов, обеспечивающей обмен опытом, ресурсную поддержку и взаимовыгодное партнерство.

Что касается подготовки муниципальных кадров в системе высшего образования, хотелось бы отметить необходимость фокусировки программ

обучения на специфике местного самоуправления, популяризации данного профиля среди студентов [179]. Повышение привлекательности и востребованности образования по профилю «местное самоуправление» позволит восполнить кадровый голод в муниципалитетах, повысить качество подготовки руководителей территории [174]. Представляется целесообразным введение в образовательную программу студентов, обучающихся по профилю «местное самоуправление» дополнительных дисциплин, позволяющих профессиональным управляющим местных администраций эффективно выполнять возложенные на них хозяйствственно-экономические и административные функции [121; 180].

Таким образом, на основе материалов исследования сделан вывод о необходимости реализации технологии интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера. Ключевыми принципами, на которые должна опираться процедура отбора, могут стать следующие: «ситуационная осведомленности», территориальной идентичности («оседлость» кандидата), экспертизы (признание ведущей роли профессиональных компетенций кандидата на должность сити-менеджера), принцип объективности, прозрачности, принцип интеракции (расширение общественного участия в процедуре оценки и отбора кандидата на должность сити-менеджера) и принцип когерентности систем оценки кандидата, как на этапе его отбора, так и на этапе выполнения им должностных обязанностей сити-менеджера.

Разработана социальная технология комплексного, многоуровневого отбора кандидатов на должность сити-менеджера. Первый уровень включает в себя формальный отбор кандидатов по таким критериям, как гражданство Российской Федерации, оценка деловой репутации, опыт работы, наличие профильного образования. Второй уровень предполагает оценку профессиональных компетенций сити-менеджера. Инструментами оценки могут выступать: тесты, собеседование, групповая работа, творческие задания. Набор элементов компетентностной модели сити-менеджера может быть, как типовым, так и специфическим с учетом специфики развития

промышленности и сельского хозяйства, градостроительства, профессионально-демографической структуры населения [181]. Наиболее сложным с организационной точки зрения является третий уровень отбора кандидатов, который включает в себя оценку предоставляемых кандидатами стратегических программ развития данной территории. Содержательная часть Программы оценивается по следующим показателям: учет территориальной специфики, ориентация на решение наиболее острых проблем развития муниципального образования; социальная направленность программных решений, фокусировка на механизмах, обеспечивающих повышение качества жизни местного населения; степень реализуемости программы, в том числе соответствие ее ключевых положений стратегическим планам регионального развития, бюджетным ресурсам; ожидаемый эффект от внедрения программных решений, оценка результативности в контексте сопоставления затрат и преимуществ реализации; использование инновационных походов к решению территориальных проблем, реализация механизмов, обеспечивающих привлечение дополнительного финансирования и экономию средств местного бюджета. Отдельного внимания заслуживают механизмы внедрения в практику программных решений: обращение к использованию инициативного бюджетирования, муниципально-частного партнерства, межмуниципального сотрудничества. Обратим внимание, что в случае назначения кандидата на должность сити-менеджера именно Программа, заявленная в ходе конкурсного отбора, становится основанием для оценки результатов его деятельности (показатели KPI). Отметим, что указанное предложение выступает инструментом обеспечения принципа когерентности в оценке потенциала и результатов деятельности сити-менеджера, а также позволяет нивелировать дисфункции, связанные с размытостью показателей KPI сити-менеджера. Представляется крайне важным привлечь общественность к обсуждению и оценке предоставляемых кандидатами стратегических Программ территориального развития [182]. Реализация принципа интеракции позволит не только внести коррективы

в указанные программы, основываясь на результатах народного обсуждения, но и сократить дистанцию между властью и населением, нивелировать дисфункции исключения местных сообществ от процедур выбора муниципальных лидеров [183].

Были разработаны рекомендации по совершенствованию программ переподготовки и повышения квалификации сити-менеджера. Учитывая высокий уровень сложности функционала сити-менеджера, а также необходимость исполнения им своих обязанностей в ситуации неопределенности и динамично изменяющегося правового поля, программа обучения должна включать в себя, как базовые элементы по ключевым основам местного самоуправления, так и инновационные модели решения сложных проблем в условиях дефицита финансовых средств. Практико-ориентированный характер обучения достигается за счет включения в образовательные программы изучения перспективных инструментов территориального развития (инициативное бюджетирование, муниципально-частное партнерство, межмуниципальное сотрудничество). Механизмами реализации практико-ориентированного характера обучения сити-менеджеров выступают: проектная работа, тьюторская поддержка, формирование команд и горизонтальных связей между руководителями муниципалитетов.

### Выводы по главе 3

Таким образом, для совершенствования деятельности сити-менеджера отмечается значимость следования следующим рекомендациям: научно-методическое обеспечение деятельности сити-менеджера, позволяющие снизить риски возникновения ошибок целеполагания; предотвращение деформаций профессиональной самоидентификации сити-менеджера; предупреждение конфликтности во взаимоотношениях Главы муниципального образования и сити-менеджера посредством закрепления иерархических позиций ключевых субъектов местного самоуправления, четкого определения их полномочий

и ответственности с соответствующим нормативно-правовым закреплением функционала, модернизации процедуры найма Главы местной администрации; нивелирование рисков организационного сопротивления проводимым реформам со стороны ключевых субъектов местного самоуправления.

Опираясь на результаты эмпирических исследований, предложена **социальная технология оптимизации функционального наполнения деятельности сити-менеджера** с дифференциацией ее элементов по функциям планирования, организации, мотивации и контроля. Механизм оптимизации функции планирования включает в себя конкретизацию целей муниципального управления, постановку релевантных задач деятельности сити-менеджера по их достижению, соответствие поставленных целей имеющимся ресурсам, разработку измеримых показателей и критериев оценки.

Предложены социальные технологии профессионального отбора и обучения сити-менеджеров:

1) Технология интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера. Ключевыми принципами, на которые должна опираться процедура отбора, могут стать следующие: «ситуационной осведомленности», территориальной идентичности («оседлость» кандидата), экспертизы (признание ведущей роли профессиональных компетенций кандидата на должность сити-менеджера), принцип объективности, прозрачности, принцип интеракции (расширение общественного участия в процедуре оценки и отбора кандидата на должность сити-менеджера) и принцип когерентности систем оценки кандидата, как на этапе его отбора, так и на этапе выполнения им должностных обязанностей сити-менеджера.

2) Технология комплексного, многоуровневого отбора кандидатов на должность сити-менеджера. Первый уровень включает в себя формальный отбор кандидатов по таким критериям, как гражданство Российской Федерации, оценка деловой репутации, опыт работы, наличие

профильного образования. Второй уровень предполагает оценку профессиональных компетенций сити-менеджера. Набор элементов компетентностной модели сити-менеджера может быть, как типовым, так и специфическим с учетом специфики развития промышленности и сельского хозяйства, градостроительства, профессионально-демографической структуры населения. Наиболее сложным с организационной точки зрения является третий уровень отбора кандидатов, который включает в себя оценку предоставляемых кандидатами стратегических программ развития данной территории. Содержательная часть Программы оценивается по следующим показателям: учет территориальной специфики, ориентация на решение наиболее острых проблем развития муниципального образования; социальная направленность программных решений, фокусировка на механизмах, обеспечивающих повышение качества жизни местного населения; степень реализуемости программы, в том числе соответствие ее ключевых положений стратегическим планам регионального развития, бюджетным ресурсам; ожидаемый эффект от внедрения программных решений, оценка результативности в контексте сопоставления затрат и преимуществ реализации; использование инновационных походов к решению территориальных проблем, реализация механизмов, обеспечивающих привлечение дополнительного финансирования и экономию средств местного бюджета.

Разработаны рекомендации по совершенствованию программ переподготовки и повышения квалификации сити-менеджера. Учитывая высокий уровень сложности функционала сити-менеджера, а также необходимость исполнения им своих обязанностей в ситуации неопределенности и динамично изменяющегося правового поля, программа обучения должна включать в себя, как базовые элементы по ключевым основам местного самоуправления, так и инновационные модели решения сложных проблем в условиях дефицита финансовых средств. Практико-ориентированный характер обучения достигается за счет включения

в образовательные программы изучения перспективных инструментов территориального развития (инициативное бюджетирование, муниципально-частное партнерство, межмуниципальное сотрудничество). Механизмами реализации практико-ориентированного характера обучения сити-менеджеров выступают: проектная работа, тьюторская поддержка, формирование команд и горизонтальных связей между руководителями муниципалитетов.

## Заключение

Высокая значимость муниципального управления для решения проблем территориального развития постулируется сегодня и в научном, и в общественном дискурсе. Вместе с тем определенные барьеры, дефициты и дисфункции лимитируют потенциал муниципальных практик. Данные обстоятельства предопределили научно-обоснованный поиск новых подходов и моделей, ориентированных на повышение эффективности муниципального управления. Одной из такой моделей, имеющей значительный потенциал для повышения эффективности принимаемых на местах решений выступает модель «сити-менеджер». Привлечение профессионального корпуса муниципальной службы рассматривается сегодня как важный элемент проводимой институциональной трансформации муниципального управления в России.

Несмотря на определенный опыт привлечения городских управляющих, который имеет место быть в российских муниципальных образованиях, правовое поле интерпретации ключевого понятия сити-менеджер сегодня содержит некоторые лакуны. Предлагается использовать следующую интерпретацию: сити-менеджер представляет собой профессионального руководителя, нанимаемого по контракту для осуществления хозяйственно-экономических функций в муниципальном образовании. Ключевым принципом его назначения на должность является конкурсный отбор, в рамках которого осуществляется оценка профессиональных компетенций, опыта работы соискателя в соответствии с установленными требованиями.

Вместе с тем законодательные инициативы последнего десятилетия закрепили конкурсный способ избрания Главы муниципалитета (назначаемый мэр) при совмещении двух должностей: Мэра города и сити-менеджера.

В ходе проведенного анализа установлено, что указанная организационная форма имеет существенные недостатки и контрастирует

с ключевыми принципами профessionализации муниципального управления, которые предполагают разделение политического и экономического функционала в деятельности муниципалитета.

Делается вывод, что абсолютное исключение электоральных процедур из общественно-политической жизни несет в себе существенные риски, связанные с дистанцированием местной власти и населения.

Научно-обоснованный подход к совершенствованию деятельности сити-менеджера предполагает опору на разработку комплекса социальных технологий. В фокусе исследовательской парадигмы размещены преобразовательные функции технологий и социальный контекст их корректирующего воздействия. Делается вывод, что социальные технологии могут выступать примером локальной социальной инженерии, где субъект управления при использовании набора инструментальных средств модифицируют заданные свойства объекта своего воздействия. С опорой на тезис о возможности инструментального воздействия на элементы социальной системы для повышения эффективности ее функционирования, воспроизведения и поддержания социального порядка, под социальными технологиями предлагается понимать упорядоченную совокупность способов и инструментов преобразовательной деятельности. Использование социальных технологий вызвано необходимостью рационализации управленческой деятельности, в том числе ее структурирования, а также воспроизведения позитивных образцов управленческих практик.

Социальные технологии как определенные алгоритмы воздействия, инструменты и способы преобразовательной деятельности, выступают одним из важнейших элементов социоинженерной деятельности. В контексте совершенствования деятельности сити-менеджера особого внимания заслуживает научный подход, определяющий необходимость поэтапной модернизации управленческих практик, рационализации управленческих решений. Выбор траекторий социальных изменений в муниципалитетах

должен основываться на результатах социальной диагностики проблем и перспектив территориального развития, дисфункций управленческих практик.

Применение ключевых положений ситуационного и системного подходов позволило определить методологическую рамку анализа социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера в условиях неопределенности и динамично меняющейся внешней среды. Ситуационные факторы территориального развития требуют учета при решении вопросов о целесообразности использования модели «сити-менеджер» в различных типах муниципальных образований, отличающихся спецификой развития экономики, промышленности, уровнем политической активности граждан. Профессионализация муниципального управления приобретает особую актуальность в городских округах и муниципальных районах, характеризующихся высоким уровнем сложности организации муниципальной экономики, жилищно-коммунального хозяйства, систем безопасности. В противовес данным типам муниципальных образований, малые городские и сельские поселения имеют ряд ограничений, прежде всего ресурсного характера, для внедрения и поддержания контрактно-договорных отношений с сити-менеджером. Осмысление методологических положений системного и ситуационного подходов позволяет сделать вывод о необходимости дифференциации требований к компетенциям и критериям отбора претендентов на должность сити-менеджера с учетом специфики территориального развития, конкретизации вектора управленческой деятельности.

Высокий уровень дифференциации муниципальных образований Российской Федерации, а также разнообразие ситуационных факторов их развития исключают использование универсальных подходов к анализу и разработке социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера, что актуализирует значимость не только знаниевых компетенций претендентов на должность сити-менеджера,

но и их управленческого опыта, навыков решения вопросов местного значения, взаимодействий с органами региональной власти, бизнесом и населением.

В ходе проведенного исследования выделены и систематизированы институциональные ограничения деятельности сити-менеджера, обусловленные неготовностью, отторжением идей привлечения городских управляющих со стороны ключевых субъектов местного самоуправления. Со стороны населения отмечается неготовность к отмене муниципальных выборочных процедур, в том числе отсутствию предвыборных обязательств со стороны кандидата на пост мэра. Со стороны местных элит опасения в части усиления влияния региональных групп, лоббирования кандидатов, поддерживаемых внешними участниками, доминирования региональных интересов. Со стороны муниципальных служащих – неготовность к кадровым изменениям, принятию новых рыночных моделей управления, недостаток профессиональных компетенций. Со стороны Главы муниципального образования в случае, когда эта должность не совмещается с Главой администрации – риски связаны с сужением полномочий избираемого мэра до представительской роли, отсутствии доступа к принятию стратегических решений и ресурсам.

На основе эмпирических данных были определены ключевые деформации оценочных критериев отбора кандидатов на должность руководителя местной администрации: снижение значимости профессионального образования в системе оценок, приоритет лидерских качеств претендента. Обосновано, что приоритизация лидерских качеств в системе отбора кандидатов контрастирует с концептуальными смыслами функционирования модели «сити-менеджер», которая основывается на профессионализации муниципального управления, разделения политических и хозяйственных функций. Определены риски деформации оценочных критериев: нарушение логики и принципов конкурсных процедур, трансформация профессиональной самоидентификации сити-менеджера

(противоречием между лидерскими амбициями и необходимостью исполнения рутинных хозяйственных функций), развитие конфликтов, детерминированных неготовностью сити-менеджера занять подчиненную роль по отношению к Представительному органу и (или) Главе муниципального образования.

Деформация критериев отбора сити-менеджера, эксплицированная в снижении значимости профессионального образования кандидата (при доминировании критериев: опыт и практика взаимодействия с региональными властями), обусловлена возрастанием роли региональных элит, как в определении вектора развития муниципального образования, поддержания его конкурентоспособности, так и в формировании кадровой политики муниципалитета, организации конкурсных процедур выбора сити-менеджера.

Обоснована значимость критерия территориальной идентичности кандидата на должность сити-менеджера. Установлено, что территориальная идентичность сити-менеджера, выступая интегральным фактором формирования установок на защиту локальных интересов местных сообществ, может минимизировать издержки лоббирования региональной позиции в определении приоритетов развития муниципального образования.

В исследовании были разработаны социальные технологии совершенствования деятельности сити-менеджера. Они опираются на необходимость соблюдения следующих положений:

- Научно-методическое обеспечение деятельности сити-менеджера, позволяющие снизить риски возникновения ошибок целеполагания. Элементами научно-методического обеспечения могут выступать средства социологической диагностики, а также финансового мониторинга.
- Предотвращение деформаций профессиональной самоидентификации сити-менеджера.
- Предупреждение конфликтности во взаимоотношениях Главы муниципального образования и сити-менеджера посредством закрепления

иерархических позиций ключевых субъектов местного самоуправления, четкого определения их полномочий и ответственности с соответствующим нормативно-правовым закреплением функционала, модернизации процедуры найма Главы местной администрации.

– Нивелирование рисков организационного сопротивления проводимым реформам со стороны ключевых субъектов местного самоуправления.

Реализация социальных технологий требует соблюдения следующих рекомендаций. Для повышения доверия местных сообществ рекомендовано установление устойчивых коммуникаций с населением, предоставление открытой информации о результатах деятельности органов местного самоуправления в социально значимых сферах функционирования города. Для формирования доверия местных элит рекомендовано обеспечение прозрачности конкурсных процедур в ходе отбора кандидатов на должность сити-менеджера, достижение паритетных решений в формировании конкурсных комиссий (приоритет местным сообществам при учете мнений региональных властей), консолидация усилий власти и бизнеса, поиск путей взаимовыгодного сотрудничества. Для снижения организационного сопротивления со стороны муниципальных служащих рекомендовано: проведение аттестации кадров, организация курсов повышения квалификации.

Социальные технологии совершенствования деятельности сити-менеджера предполагают дифференциацию ее элементов по функциям планирования, организации, мотивации и контроля. Механизм оптимизации функции планирования включает в себя конкретизацию целей муниципального управления, постановку релевантных задач деятельности сити-менеджера по их достижению, соответствие поставленных целей имеющимся ресурсам, разработку измеримых показателей и критериев оценки. Принципиально важным моментом представляется необходимость разработки социально-ориентированной стратегии

социально-экономического развития муниципального образования. Реализация данного требования может обеспечиваться проведением экспертизы поставленных стратегических целей и задач на предмет их соответствия социальным стандартам, недопущения принятия управлеченческих решений, имеющих риски ухудшения качества жизни населения. Механизм оптимизации функции организации включает в себя формирование подразделений в структуре местной администрации (профессиональной команды), обеспечивающих результативность деятельности сити-менеджера, снятие с него части рутинной нагрузки. Другим направлением может стать перераспределение функциональных ролей ключевых субъектов местного самоуправления: разделение политических функциональных обязанностей, которые закрепляются за Главой муниципального образования и хозяйственно-экономических обязанностей, которые закрепляются за сити-менеджером. Механизм оптимизации функции мотивации включает в себя определение ключевых показателей эффективности (КПИ) деятельности сити-менеджера в соответствии со стратегическими целями развития муниципального образования, формирования более высокой мотивации к использованию инновационных инструментов привлечения инвестиций, модернизации социальной сферы территории. Механизм оптимизации функции контроля включает в себя элементы трех уровней: оперативный контроль текущей деятельности, (осуществляется Главой муниципального образования в форме консультаций, совещаний, рекомендаций); стратегический контроль (осуществляется Советом местных депутатов на основе оценки эффективности проведенных работ по достижению заявленных целей, анализа затраченных ресурсов, степени рассогласования между заявленными целями и реальными практиками); экспертный (представители науки, общественных организаций, бизнеса) и общественный контроль (на онлайн площадках, учет результатов анкетирования населения).

При этом весьма значимым моментом представляется необходимость обеспечения результативности контрольных мероприятий, возможность досрочного прекращения полномочий сити-менеджера в случае недостаточной эффективности его деятельности, наличии существенных проблем субъективного характера в достижении заявленных целей социально-экономического развития территории, ненадлежащего исполнения обязанностей.

На основе материалов исследования сделан вывод о необходимости разработки социальной технологии профессионального отбора и обучения сити-менеджеров – выстраивания интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера. Ключевыми принципами, на которые должна опираться процедура отбора, могут стать следующие: «ситуационная осведомленности», территориальной идентичности («оседлость» кандидата), экспертизы (признание ведущей роли профессиональных компетенций кандидата на должность сити-менеджера), принцип объективности, прозрачности, принцип интеракции (расширение общественного участия в процедуре оценки и отбора кандидата на должность сити-менеджера) и принцип когерентности систем оценки кандидата, как на этапе его отбора, так и на этапе выполнения им должностных обязанностей сити-менеджера.

Разработана трехуровневая модель организации конкурсных процедур выбора кандидатов на должность сити-менеджера. Первый уровень включает в себя формальный отбор кандидатов по таким критериям, как гражданство Российской Федерации, оценка деловой репутации, опыт работы, наличие профильного образования. Второй уровень предполагает оценку профессиональных компетенций сити-менеджера. Инструментами оценки могут выступать: тесты, собеседование, групповая работа, творческие задания. Набор элементов компетентностной модели сити-менеджера может быть, как типовым, так и специфическим с учетом специфики развития промышленности и сельского хозяйства, градостроительства, профессионально-демографической структуры населения. Наиболее сложным

с организационной точки зрения является третий уровень отбора кандидатов, который включает в себя оценку предоставляемых кандидатами стратегических программ развития данной территории. Содержательная часть Программы оценивается по следующим показателям: учет территориальной специфики, ориентация на решение наиболее острых проблем развития муниципального образования; социальная направленность программных решений, фокусировка на механизмах, обеспечивающих повышение качества жизни местного населения; степень реализуемости программы, в том числе соответствие ее ключевых положений стратегическим планам регионального развития, бюджетным ресурсам; ожидаемый эффект от внедрения программных решений, оценка результативности в контексте сопоставления затрат и преимуществ реализации; использование инновационных походов к решению территориальных проблем, реализация механизмов, обеспечивающих привлечение дополнительного финансирования и экономию средств местного бюджета. Отдельного внимания заслуживают механизмы внедрения в практику программных решений: обращение к использованию инициативного бюджетирования, муниципально-частного партнерства, межмуниципального сотрудничества. Обратим внимание, что в случае назначения кандидата на должность сити-менеджера именно Программа, заявленная в ходе конкурсного отбора, становится основанием для оценки результатов его деятельности (показатели КПИ). Указанное предложение выступает инструментом обеспечения принципа когерентности в оценке потенциала и результатов деятельности сити-менеджера, а также позволяет нивелировать дисфункции, связанные с размытостью показателей КПИ сити-менеджера. Представляется крайне важным привлечь общественность к обсуждению и оценке предоставляемых кандидатами стратегических Программ территориального развития. Реализация принципа интеракции позволит не только внести корректизы в указанные программы, основываясь на результатах народного обсуждения, но и сократить дистанцию

между властью и населением, нивелировать дисфункции исключения местных сообществ от процедур выбора муниципальных лидеров.

Дальнейшими направлениями исследования данной темы могут стать следующие: анализ ресурсов и ограничений профессионального обучения и развития городских управляющих, социальные технологии формирования их карьеры; перспективы деятельности городского управляющего по консолидации усилий ключевых субъектов местных сообществ в целях социально-экономического развития российских территорий; стратегии регулирования и предупреждения конфликтов во взаимодействиях городского управляющего и ключевых субъектов местных сообществ.

## Список литературы

1. Вискулова, В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики / В.В. Вискулова // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 26-37. – ISSN 1605-6590.
2. Константинов, К.В. Институт сити-менеджера: проблемы теории и практики / К.В. Константинов // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 2. – С. 21-27. – ISSN 2071-8136.
3. Конышева, Е.Г. «Конкурсный» глава муниципального образования: анализ и перспективы использования / Е.Г. Конышева // Право и политика. – 2020. – № 11. – С. 1-9. – ISSN 1811-9018.
4. Джагарян, Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) / Н.В. Джагарян // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2016. – № 2. Том 18. – С. 48-54. – ISSN 2224-0241.
5. Семенова, В.Г. Политическая субъектность органов местного самоуправления в современной России: основные контуры реформирования / В.Г. Семенова, Г.Д. Кузахметова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. – 2020. – № 3. Том 20. – С. 349-355. – ISSN 1818-9601.
6. Понамарев, А.Б. Оценка управленческой эффективности сити-менеджеров (по материалам фокусированных интервью с предпринимателями) / А.Б. Понамарев // Вестник Майкопского государственного технологического университета. – 2021. – № 1. – С. 119-124. – ISSN 2078-1024.
7. Иванова, С.П. Сити-менеджер против государственного администратора в современном экономическом и социальном развитии

на примере Румынии / С.П. Иванова, А.И. Мясоедов // Экономика. Социология. Право. – 2023. – № 3. – С. 9-18. – ISSN 2542-1697.

8. Майкова, Э.Ю. Институт муниципальных выборов в современной России: проблемы и перспективы развития / Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова // Власть. – 2019. – № 5. Том 27. – С. 19-27. – ISSN: 2071-5358.

9. Мерсиянова, И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия / И.В. Мерсиянова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 149-168. – ISSN 1999-5431.

10. Казанцев, К.И. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России / К.И. Казанцев, А.Е. Румянцева ; под редакцией М.О. Комина. – Москва : Центр перспективных управлеченческих решений, 2020. – 67 с. – ISBN отсутствует.

11. Муфазалова, Я.И. Проблематика отмены прямых выборов глав муниципальных образований в Российской Федерации / Я.И. Муфазалова, И.Р. Аминов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 12-4. – С. 128-131. – ISSN 2500-1000.

12. Бойков, В.Э. Эволюция идей социологии управления / В.Э. Бойков // Социология власти. – 2008. – № 2. – С. 5-14. – ISSN 2074-0492.

13. Тихонов, А.В. Проблема реформирования системы управления в стране: к истории разработки исследовательской программы / А.В. Тихонов // Вестник Института социологии. – 2018. – № 2 (25). Том 9. – С. 10-26. –ISSN 2221-1616.

14. Тощенко, Ж.Т. Социология: Общий курс: учебное пособие для студентов вузов / Ж.Т. Тощенко. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Юрайт, 2004. – 527 с.; – ISBN 5-94879-052-5.

15. Ядов, В.А. Современная теоретическая социология как концептуальная база исследования российских трансформаций : Курс лекций для студентов магистратуры по социологии / В.А. Ядов.

– 2-е издание, исправленное и дополненное. – Санкт-Петербург : Интерсоцис, 2009. – 138 с. – ISBN 978-5-94348-053-9.

16. Бабинцев, В. П. Белгородская школа исследователей социальных технологий / В.П. Бабинцев // Высшее образование в России. – 2016. – № 2. – С. 132-136. – ISSN 0869-3617.

17. Дятченко, Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами / Л.Я. Дятченко. – Белгород : Центр социальных технологий, 1993. – 343 с. – ISBN отсутствует.

18. Данакин, Н.С. Социальная технология как способ оптимизации целевого управления в муниципальной сфере / Н.С. Данакин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2013. – № 3 (29). – С. 46-55. – ISSN 2071-2367.

19. Иванов, В.Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. – 327 с. – ISBN 5-282-02087-4.

20. Щербина, В.В. Рационализирующие диагностические управленческие социальные технологии : монография / В.В. Щербина ; ФНИСЦ РАН. – Москва : Новый хронограф, 2018. – 416 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-94881.

21. Щербина, В.В. Теоретико-методологические основания рационализации управленческой деятельности: к разработке программы реформирования отечественной системы управления / В.В. Щербина // Научный результат. Социология и управление. – 2018. – № 4. Том 4. – С. 164-174. – ISSN 2408-9338.

22. Дюркгейм, Э.О разделении общественного труда. Метод социологии ; перевод с французского / Э. Дюркгейм ; издание подготовленное А.Б. Гофман ; примечание В.В. Сапова. – Москва : Наука, 1991. – 572 с. – (Социологическое наследие. СН). – ISBN 5-02-013399-X.

23. Вебер, М. Избранные произведения ; перевод с немецкого / Макс Вебер. – Москва : Прогресс, 1990. – 808 с.; – ISBN 5-01-001584-6.
24. Барабанов, А.С. Программа профессиональной переподготовки (сити-менеджер) как инструмент эффективного управления территорией / А.С. Барабанов, В.В. Приятелев, В.Н. Маковеев // Проблемы теории и практики управления. – 2018. – № 10. – С. 20-26. – ISSN 0234-4505.
25. Магомедов, К.О. Методология анализа влияния социальных факторов на эффективность государственной службы / К.О. Магомедов, Б.Т. Пономаренко // Государственная служба. – 2018. – № 5 (115). Том 20. – С. 29-34. – ISSN 2070-8378.
26. Проказина, Н.В. Привлекательность муниципальной службы в субъективных оценках молодежи / Н.В. Проказина // Среднерусский вестник общественных наук. – 2025. – № 2 (98). Том 20. – С. 75-93. – ISSN 2071-2367.
27. Панов, П.В. Рекрутование глав муниципальных образований: кроссрегиональная вариативность в выборе институциональных моделей / П.В. Панов // Вестник Пермского научного центра УрО РАН. – 2018. – № 2. – С. 39-47. – ISSN 1998-2097.
28. Турчинов, А.И. Государственное управление и государственная служба: проблемы теории и практики / А.И. Турчинов // Государственная служба. – 2012. – № 2 (76). – С. 69-72. – ISSN 2070-8378.
29. Фролова, Е.В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях / Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2018. – № 4 (146). – С. 369-385. – ISSN: 2219-5467.
30. Дятлов, А.В. Институционализация сити-менеджмента в муниципальном управлении Республики Крым: оценки экспертов / А.В. Дятлов, В.В. Ковалев, В.А. Чигрин // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2019. – № 1. Том 44. – С. 37-49. – ISSN 2075-4566.

31. Филимоненко, И.В. Критический анализ инструмента сити-менеджмента / И.В. Филимоненко, Н.Н. Муравьева // Материалы первой научной сессии факультета управления : сборник докладов, Ростов-на-Дону, 7–10 апреля 2015 года / Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону : Общество с ограниченной ответственностью «Медиа-Полис», 2015. – С. 8-10. – ISBN 978-5-9907147-7-9.
32. Зеленый, А.Н. Административная состоятельность института сити-менеджмента: пространство рисков в муниципальных образованиях ЮФО / А.Н. Зеленый // Гуманитарий Юга России. – 2022. – № 3. Том 11. – С. 155-166. – ISSN 2227-8656.
33. Акопов, Л.В. От выборного главы администрации к «сити-менеджеру» – утраченная легитимность / Л.В. Акопов // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2015. – № 3. – С. 131-134. – ISSN 2074-7306.
34. Парсонс, Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – Москва : Академический проект, 2002. – 880 с. – ISBN 5-8291-0237-4.
35. Акофф, Р.Л. О целеустремленных системах: человеческое поведение как «система целеустремленных действий» / Р. Акофф, Ф. Эмери ; под редакцией и с предисловием И.А. Ушакова ; перевод с английского Г.Б. Рубальского. - Издание 2-е, дополненное. – Москва : URSS, 2008. - 269, [2] с.– ISBN 978-5-382-00638-3.
36. Афанасьев, В.Г. Системность и общество. – Москва : Политиздат, 1981. – 368 с. – ISBN отсутствует.
37. Ludwig von Bertalanffy. General System theory: Foundations, Development, Applications. – First Edition – New York : George Braziller, Incorporated, 1968. – 289 p. – ISBN 0807604526.
38. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – Москва : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 187 с. – ISBN 5-88581-006-0.

39. Дудченко, В.С. Ситуационные структуры в организации. Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник / В.С. Дудченко. – Москва : Наука, 1983. – С. 236-253. – ISBN отсутствует.
40. Пригожин, А.И. Методы развития организаций / А.И. Пригожин. – Москва : МЦФЭР, 2003. – 864 с. – ISBN 5-7709-0198-5.
41. Поппер, К.Р. Открытое общество и его враги. В 2 томах / К.Р. Поппер ; перевод с английского под общей редакцией и с предисловием В.Н. Садовского. Чары Платона. — Москва : Открытое общество «Феникс». – 1992. – 446 с. – ISBN 5-85042-064-9.
42. Уржа, О.А. Социальная инженерия как методология управлеченческой деятельности / О.А. Уржа // Социальная политика и социология. – 2015. – № 5 (112). Том 14. – С. 180-191. – ISSN 2071-3665.
43. Дридзе, Т.М. Прогнозное социальное проектирование: Теоретико-методологические и методические проблемы : учебное пособие для вузов по специальностям «Социология», «Социальное Управление» / РАН, Институт социологии ; Т.М. Дридзе ; ответственный редактор Т.М. Дридзе. – 2-е издание, исправленное и дополненное. – Москва : Наука : Издательство фирма «Наука-философия, право, социология и психология», 1994. – 302 с. - ISBN 5-02-007973-1.
44. Crozier, M. Bureaucratic phenomenon / M. Crozier. – London : Taylor&Francis. – 2009. – 346. – ISBN 1412811589.
45. Мальцева, Е.П. Теория бюрократии М. Вебера и модернизация современной российской бюрократии / Е.П. Мальцева // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2010. – № 4. – С. 5-11. – ISSN 2218-9173.
46. Протопопова, Н.И. Российская бюрократия в свете экономической теории. Часть первая. Концепция рациональной бюрократии М. Вебера / Н.И. Протопопова // Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки. – 2014. – № 10. – С. 78-81. – ISSN 1810-0201.
47. Барабашев, А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации / А.Г. Барабашев // Вопросы

государственного и муниципального управления. – 2007. – № 1. – С. 19-52. – ISSN 1999-5431.

48. Оболонский, А.В. Не Вебером единым: исторические модели государственной бюрократии (достоинства и недостатки) / А.В. Оболонский // Вопросы теоретической экономики. – 2023. – № 1 (18). – С. 7-20. – ISSN 2587-7666.

49. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон № 131-ФЗ от 16.09.2003 (последняя редакция). – Справочно-правовая система «Консультант.Плюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 20.03.2025).

50. Шалашникова, В.Ю. Модель «сити-менеджер» как канал формирования политического лидерства в муниципальных образованиях РФ / В.Ю. Шалашникова, Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2024. – № 2. Том 18. – С. 36-46. – ISSN 2218-1067.

51. Марченко, И.П. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения / И.П. Марченко, А.И. Марченко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 185-195. – ISSN 1999-5431.

52. Дюжиков, С.А. Проблемы и перспективы применения медиации в современных управленческих практиках / С.А. Дюжиков, О.А. Нор-Аревян // Социально-гуманитарные знания. – 2019. – № 7. – С. 18-25. – ISSN 0869-8120.

53. Троянская, М.А. К вопросу о формировании доходов бюджета муниципального образования районного типа / М. А. Троянская // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2020. – № 4 (33). Том 9. – С. 369-373. – ISSN 2309-1762.

54. Игнатенко, В.А. Роль налоговых платежей при формировании доходной части местных бюджетов / В.А. Игнатенко // Вестник Академии знаний. – 2022. – № 48. – С. 428-433. – ISSN 2304-6139.
55. Thompson, M. Re-grounding the city with Pokanyi: From urban entrepreneurialism to entrepreneurial municipalism / M. Thompson, V. Nowak, A. Southern [et al.] // Environment and Planning A: Economy and Space. – 2020. – № 6. – Р. 1171-1194. – ISSN 0308-518X
56. Mani, B.G. Determinants of a City Manager's Tenure in Office: The Person, Job, Municipality, and Election System / B.G. Mani // SAGE Open. – 2014. – Volume 4 (1). – Р. 1-6. – ISSN 2158-2440.
57. Меркулова, К.Г. Развитие института местного самоуправления в современной России: основные этапы и актуальные проблемы / К.Г. Меркулова // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – № 6. Том 18. – С. 137-144. – ISSN 1682-2358.
58. Фролова, Е.В. Реализация модели «сити-менеджер» в России: ограничения и преимущества / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, В.Ю. Шалашникова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2021. – № 6 (166). – С. 506-527. – ISSN 2219-5467.
59. Lan, S.L. Trends in Sustainable Logistics in Major Cities in China / S.L. Lan, M.L. Tseng, C. Yang, D. Huisingsh // Science of the Total Environment. – 2020. – Volume 712. – Текст : электронный. DOI10.1016/j.scitotenv.2019.136381.URL:<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969719363776?via%3Dihub> (дата обращения: 05.03.2025) – ISSN отсутствует.
60. Karppi, I. Becoming Smart? Pursuit of Sustainability in Urban Policy Design / I. Karppi, J. Vakkuri // Public Management Review. – 2020. – № 5. Volume 22. – Р. 746-766. – ISSN 1471-9037.
61. Marques Da Silva, S. Building trust, resilient regions, and educational narratives: Municipalities dealing with COVID-19 in border regions of Portugal

/ S. Marques Da Silva // European Educational Research Journal. – 2021. – № 5. Volume 20. – P. 636-666. – ISSN 1474-9041.

62. Adhikari, B. Silver-lining in the Time of Mayhem: The Role of Local Government of Nepal During the COVID-19 Pandemic / B. Adhikari, S.S. Budhathoki // Journal of Nepal medical association. – 2020. – Volume 58 (231). – P. 960-964. – ISSN 0028-2715.

63. Лыхин, Д.А. Проблемы реализации молодежной политики на муниципальном уровне в условиях пандемии COVID-19 / Д.А. Лыхин // Наука и Образование. – 2022. – № 3. Том 5. – ISSN 2658-5642.

64. Дворак, Я. Ответ местных властей Литвы на первую волну COVID-19 / Я. Дворак // Балтийский регион. – 2021. – № 1. Том 13. – С. 70-88. – ISSN 2074-9848.

65. Рогач, О.В. Драйверы формирования гражданской активности населения в муниципальных образованиях Российской Федерации / О.В. Рогач, Е.В. Фролова // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2022. – № 2. Том 14. – С. 306-326. – ISSN 2218-9173.

66. Стрыгина, М.В. Право граждан на участие в управлении делами государства / М. В. Стрыгина // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1 (20). – С. 91-96. – ISSN 2225-8272.

67. Выдрин, И.В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями / И.В. Выдрин // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2010. – № 2 (11). – С. 67-73. – ISSN 2072-0033.

68. Неустроев, А.Н. Институт «сити-менеджера» в РФ: за и против / А.Н. Неустроев // European Science. – 2015. – № 5 (6). – С. 28-31. – ISSN 2410-2865.

69. Шалашникова, В.Ю. Сити-менеджер в России: баланс интересов или конфликтные риски? / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, В.Ю. Шалашникова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 4. – С. 114-136. – ISSN 1999-5431.

70. Миччи, Л. Подход сити-менеджера к развитию туризма в Москве / Л. Миччи // РМАТ. – 2014. – № 4. – С. 43-47. – ISSN 2224-6789.
71. Nam, J. Acceptability of income generation practices in 21st century urban park management: The case of city district parks / J. Nam, N. Dempsey // Journal of Environmental Management. – 2020. – Volume 264. – P. 109948 - 109970. – ISSN 0301-4797.
72. Liao, Y. Do professional associations make a difference? linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation / Y. Liao, L. Ma // Public Management Review. – 2019. – № 12. Volume 21. – P. 1824-1847. – ISSN 1471-9037.
73. Deffner, A. City marketing and planning in two Greek cities: plurality or constraints? / A. Deffner, N. Karachalis, E. Psatha [et al.] // European planning studies. – 2020. – № 7. Volume 28. – P. 1333-1354 – ISSN 0965-4313.
74. Timeus, K. Creating business models for smart cities: a practical framework / K. Timeus, J. Vinaixa, F. Pardo-Bosch // Public management review. – 2020. – Volume 22 (5). – P. 1-20. – ISSN 1471-9037.
75. Ларичев, А.А. Правовое положение мэра и главы местной администрации в системе местного самоуправления (сравнительный опыт Канады и России) / А.А. Ларичев // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 5 (66). – С. 191-197. – ISSN 1994-1471.
76. Nelson, K.L. Ethics by Design: The Impact of Form of Government on Municipal Corruption / K.L. Nelson, W.B. Afonso // Public administration review. – 2019 – № 4. Volume 79. – P. 591-600. – ISSN 0033-3352
77. Андреев, В.А. Некоторые проблемы, возникающие при расторжении контракта с главой местной администрации / В.А. Андреев // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. – 2014. – № 14. – С. 226-231. – ISSN отсутствует.
78. Кандрина, Н.А. Модели организации муниципального управления, глава муниципального образования и сити-менеджер

- / Н.А. Кандрина // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2011. – № 3 (21). – С. 39-43. – ISSN 1818-4057.
79. Дятлов, А.В. Гражданское общество / А.В. Дятлов, П.В. Сажин // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – № 3-1. – С. 64-68. – ISSN 2220-2404.
80. Дятлов, А.В. Социокультурные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления / А.В. Дятлов, В.А. Чигрин // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. – 2018. – № 1. Том 4 (70). – С. 3-9. – ISSN 2413-1709.
81. Дятлов, А.В. Проблемы реализации идеи сити-менеджмента в системе муниципальной власти Российской Федерации: научная рефлексия на осмысление проблемы / А.В. Дятлов, А.В. Попов // Гуманитарий Юга России. – 2017. – № 6. Том 6. – С. 222-231. – ISSN 2227-8656.
82. Вартанян, Г.Ш. Поиск оптимальной модели замещения должности главы муниципального образования: к постановке проблемы / Г. Ш. Вартанян // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2018. – № 6-2. – С. 57-62. – ISSN 2500-1000.
83. Fuenzalida, J. The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices / J. Fuenzalida, N.M. Riccucci // Review of Public personnel administration. – 2019. – № 4. Volume 39. – P. 544-569. – ISSN 0734-371X
84. Авдонин, В.С. Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы МСУ / В. С. Авдонин // Pro Nunc. Современные политические процессы. – 2015. – № 1 (14). – С. 99-121. – ISSN 2222-0747.
85. Тощенко, Ж.Т. Новые лики деятельности: имитация / Ж.Т. Тощенко // Социологические исследования. – 2012. – № 12 (344). – С. 23-36. – ISSN 0132-1625.
86. Волков, Ю.Г. Социальная имитация: опыт анализа символической социальной реальности: монография / Ю.Г. Волков; Министерство

образования и науки Российской Федерации, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южный федеральный университет». – Ростов-на-Дону : Издательство Южного федерального университета, 2016. – 111 с. – ISBN 978-5-9275-1890-6.

87. Андреев, В.А. Институт сити-менеджера: сохранить или упразднить / В.А. Андреев // Достижения вузовской науки. – 2014. – № 11. – С. 184-189. – ISBN отсутствует.

88. Меркулова, К.Г. «Управленческая консолидация» в муниципалитетах в условиях современного этапа реформы местного самоуправления: содержание и последствия / К.Г. Меркулова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – № 3. Том 12. – С. 156-163. – ISSN 2071-2367.

89. Щербина, В.В. Социальные технологии: история появления термина, трансформация содержания, современное состояние / В.В. Щербина // Социологические исследования. – 2014. – № 7 (363). – С. 113-124. – ISSN 0132-1625.

90. Щербина, В.В. Социолого-диагностические технологии в управлении: теоретико-методологические аспекты развития и применения / В.В. Щербина Социологические исследования. – 2007. – № 3 (275). – С. 30-42. – ISSN 0132-1625.

91. Шаронова, С.А. Управление и социальные технологии / С.А. Шаронова // Социология власти. – 2005. – № 5. – С. 99-110. – ISSN 2074-0492.

92. Берталанфи, Л. Общая теория систем – критический обзор ; перевод с английского / Л. Берталанфи // Исследования по общей теории систем : сборник переводов / Общая редакция и вступительная статья В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина. – Москва : Прогресс, 1969. – С. 23-82. – ISSN отсутствует.

93. Крупин, А.И. Управление экономическими ресурсами развития муниципального образования / А.И. Крупин // Современные тенденции

в экономике и управлении: новый взгляд. – 2011. – № 7. – С. 127-131. – ISSN отсутствует.

94. Burns, T. The Management of Innovation / T. Burns, G.M. Stalker // – London : Tavistock Publications. – 1961. – 269 p. – ISBN отсутствует.

95. Шалашникова, В.Ю. Социологический анализ предпосылок реализации модели «сити-менеджер» в системе местного самоуправления / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, В.Ю. Шалашникова // Ars Administrandi / Искусство управления. – 2021. – № 4. Том 13. – С. 592-610. – ISSN 2218-9173.

96. Endsley, M. Situation awareness: analysis and measurements / M. Endsley, D. Garland. – Lawrence : Erlbaum Associates, 2000. – 391 с. – ISBN 0805821333.

97. Костенко, Е.П. Эволюция ситуационного подхода в менеджменте / Е.П. Костенко // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012. – № 2. – С. 100-106. – ISSN 2079-1690.

98. Вебер, М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Том 1 / М. Вебер. - Москва : Высшая школа экономики, 2016-2019. – 444 с. – ISBN 978-5-7598-0333-1.

99. Барабашев, А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации / А.Г. Барабашев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – № 1. – С. 19-52. – ISSN 1999-5431.

100. Семенова, И.В. Специфика использования моделей компетенций на государственной службе / И.В. Семенова // Теория и практика общественного развития. – 2018. – № 6 (124). – С. 18-21. – ISSN: 1815-4964.

101. Бабинцев, В.П. Неформальные практики в муниципальном управлении / В.П. Бабинцев, О.Н. Юркова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – № 2. Том 11. – С. 79-85. – ISSN 2071-2367.

102. Самсонова, Т.Н. Актуальные проблемы документационного обеспечения контроля в системе местного самоуправления / Т.Н. Самсонова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2009. – № 3. – С. 44-47. – ISSN отсутствует.
103. Истомина, Е.А. Социально-обеспечительные гарантии муниципальным служащим: актуальные вопросы реализации / Е.А. Истомина // Муниципалитет: экономика и управление. – 2017. – № 2 (19). – С. 74-81. – ISSN 2304-3385.
104. Банных, Г.А. Социально-профессиональные характеристики муниципальных служащих в структуре их профессиональной идентичности: результаты социологического исследования / Г.А. Банных, Е.В. Зайцева, С.Н. Костина // Муниципалитет: экономика и управление. – 2017. – № 3 (20). – С. 31-36. – ISSN 2304-3385.
105. Купряшин, Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 51. – С. 56-84. – ISSN 2070-1381.
106. Купряшин, Г.Л. Модернизация государственного управления: рационализм vs традиционализм / Г.Л. Купряшин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 4. Том 4. – С. 70-82. – ISSN 2073-0470.
107. Веблен, Т. Теория делового предприятия / Т. Веблен ; перевод с английского. – Москва : Дело, 2007. – 288 с. – ISBN 5-7749-0447-4.
108. Веблен, Т. Теория праздного класса / Т. Веблен ; перевод с английского ; вступительная статья С.Г. Сорокиной. – Москва : Прогресс, 1984. – С. 5-56. – 367 с. – ISBN отсутствует.
109. Шаповалова, Н.А. Муниципальные практики инициативного бюджетирования: характеристика и механизмы поддержки / Н.А. Шаповалова // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте.

Серия 1: Экономика и управление. – 2020. – № 4 (35). – С. 24-38.  
– ISSN 2587-554X.

110. Новоселов, А.С. Стратегическое планирование в системе управления региональными и муниципальными финансами / А.С. Новоселов, Ф.В. Фалеев // Россия: тенденции и перспективы развития: Ежегодник : материалы XXI Национальной научной конференции с международным участием, Москва, 16–17 декабря 2021 года / Ответственный редактор В.И. Герасимов. Том Выпуск 17. Часть 1. – Москва : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2022. – С. 1187-1190. – ISBN 978-5-248-01032-5.

111. Забнева, Э.И. Социально-философские основы компетентностной модели муниципального служащего / Э.И. Забнева // Гуманитарный вектор. – 2019. – № 4. Том 14. – С. 47-54. – ISSN: 1996-7853.

112. Приятелев, В.В. Проектный подход к формированию управленческих команд на муниципальном уровне / В.В. Приятелев // Управленческое консультирование. – 2018. – № 1 (109). – С. 8-15. – ISSN 1726-1139.

113. Абрамовских, Т.А. Формирование профессиональной готовности муниципальных команд к проектированию деятельности центров образования «Точка роста» / Т.А. Абрамовских, И.С. Алексеева, А.В. Коптелов [и др.] // Современное педагогическое образование. – 2022. – № 5. – С. 124-130. – ISSN 2587-8328.

114. Деревнина, А.Ю. Концептуальная модель управления социальной системой / А.Ю. Деревнина, А.А. Добряков // Вестник Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана. Серия Естественные науки. – 2007. – № 1 (24). – С. 116-126. – ISSN 1812-3368.

115. Мухаметов, Р.С. Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ) / Р.С. Мухаметова // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 207–228. – ISSN 1998-1775.

116. Ролан, Ж. Экономика переходного периода / Ж. Ролан ; перевод с английского Д.Е. Тетерина ; перевод с английского под редакцией С.М. Гуриева и В.М. Полтеровича. – Москва : ГУ ВШЭ, 2007. – 568 с. – (Приоритетные национальные проекты «Образование»). – ISBN 978-5-7598-0569-4.
117. Мертон, Р. Социальная теория и социальная структура ; перевод с английского Е.Н. Егоровой, З.В. Кагановой, В.Т. Николаевой [и др.] / Р. Мертон. – Москва : АСТ: Хранитель, 2006. - 873 с. - ISBN 5-17-029089-6.
118. Гладышев, А.Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – Москва : Муниципальный мир, 2003. – 284 с.– (Энциклопедия управленческих знаний. Муниципальная наука / Академия наук социальных технологий и местного самоуправления (АНСТ и МС) [и др.]). – Белгород : Областная типография – ISBN 5-98084-005-2.
119. Шалашникова, В.Ю. Методологические подходы к анализу модели «сити-менеджер» / В.Ю. Шалашникова, О.В. Рогач, Е.В. Фролова // Социальная политика и социология. – 2022. – № 1 (142). Том 21. – С. 164-171. – ISSN 2071-3665.
120. Шалашникова, В.Ю. «Сити-менеджер» в системе муниципального управления: проблемы конкурсного отбора и эффективности деятельности / В.Ю. Шалашникова – Текст : электронный // Социодинамика. – 2024. – № 4. – С. 63-71. – ISSN 2409-7144.
121. Шалашникова, В.Ю. Показатели эффективности сити-менеджера в современных муниципальных образованиях Российской Федерации / В.Ю. Шалашникова // Социальная политика и социология. – 2015. – № 2 (108). Том 14. – С. 82-90. – ISSN 2071-3665.
122. Фролова, Е.В. Модель «сити-менеджер»: ограничения и принципы реализации в современных российских условиях / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, В.Ю. Шалашникова // Дискурс-Пи. – 2022. – № 4. Том 19. – С. 104-121. – ISSN 1817-9568.

123. Spreen, T.L. Can Employee Training Influence Local Fiscal Outcomes? / T.L. Spreen, W. Afonso, Ed. Gerrish // American Review of Public Administration. – 2020. – № 4-5. Volume 50. – P. 401-414. – ISSN 0275-0740.
124. Левина, В.В. Особенности и проблемы реализации муниципальных образований в городах федерального значения / В.В. Левина // Вопросы управления. – 2020. – № 1 (62). – С. 33-46. – ISSN 2304-3369.
125. Дорожкин, Ю.Н. Муниципальная власть в регионах современной России: конфликтогенный потенциал развития / Ю.Н. Дорожкин, И.В. Фролова, Л.И. Газизова [и др.] // Власть. – 2015. – № 10. – С. 21-27. – ISSN 2071-5358.
126. Грищук, В.А. Проблемы реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне / В.А. Грищук // Общество, экономика, управление. – 2018. – № 1. Том 3. – С. 24-30. – ISSN 2618-9852.
127. Бухарский, В.В. Жесткие бюджетные ограничения: теоретические основы и проблематика российских городов / В.В. Бухарский, А.М. Лавров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 1. – С. 7-40. – ISSN 1999-5431.
128. Малкина, М.Ю. Институциональные факторы политического доверия в современной России / М.Ю. Малкина, В.Н. Овчинников, К.А. Холодилин // Журнал институциональных исследований. – 2020. – № 4. Том 12. – С. 77-93. – ISSN 2076-6297.
129. Ковалев, В.В. Состоятельность института сити-менеджмента (по материалам глубинных интервью с сити-менеджерами) / В.В. Ковалев, А.В. Дятлов // Гуманитарий Юга России. – 2020. – № 6. Том 9. – С. 111-118. – ISSN 2227-8656.
130. Петухов, Р.В. О причинах восприятия местных органов власти как наиболее коррумпированных властных и общественных институтов современной России / Р.В. Петухов // Власть. – 2019. – № 6. Том 27 – С. 77-86. – ISSN 2071-5358.

131. Конфликт как традиция: почему в Мурманске мэр спорит с сити-менеджером и при чем здесь губернатор? // Портал «Региональные комментарии» : сайт. – Текст : электронный.  
 – URL: <http://regcomment.ru/regions/murmansk/konflikt-kak-traditsiya-pochemu-v-murmanske-mer-sporit-s-siti-menedzherom-i-pri-chem-zdes-gubernator/> (дата обращения: 03.02.2021).

132. В Назарово между мэром и сити-менеджером назревает конфликт из-за кабинета // Интернет-газета newslab.ru : сайт. – Текст : электронный.  
 – URL: <http://newslab.ru/news/640549> (дата обращения: 03.02.2021).

133. Васильева, Е.И. Проблемы назначения на должность главы местной администрации / Е.И. Васильева, М.В. Хачатурян // Муниципалитет: экономика и управление. – 2014. – № 3 (8). – С. 37-42.  
 – ISSN 2304-3385.

134. Киселев, М. Конфликт элит в Калининграде довёл до «виртуального Хабаровска» / М. Киселев. – Текст : электронный // Портал dp.ru : [сайт]. – 2020.  
 URL: [https://www.dp.ru/a/2020/10/20/Konflikt\\_jelit\\_v\\_Kaliningr](https://www.dp.ru/a/2020/10/20/Konflikt_jelit_v_Kaliningr) (дата обращения: 03.02.2021)

135. Головинов, С. Конфликт губернатора с сити-менеджером приближает Сипягина к статусу «всероссийского аутсайдера» / С. Головинов.  
 – Текст : электронный // Портал ЗЕБРА.ТВ. : [сайт]. – 2019.  
 – URL: <http://zebra-tv.ru/novosti/vlast/konflikt-gubernatora-s-siti-menedzherom-priblizhaet-sipyagina-k-statusu-vserossiyskogo-autsaydera/> (дата обращения: 03.02.2021).

136. Вязовецкая, Н.П. Роль института сити-менеджера в Российской Федерации / Н.П. Вязовецкая // Инновации в науке. – 2018. – № 10 (86). – С. 17-18. – ISSN 2308-6009.

137. Гаджиев, Г.Н. Развитие регионов в западных странах / Г.Н. Гаджиев // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – № 1. – С. 69-71. – ISSN 2073-1477.

138. Рой, О.М. Коррупция в органах местного самоуправления / О.М. Рой // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : сборник трудов по итогам Второй Всероссийской научной конференции, Екатеринбург, 29 сентября – 1 октября 2015 года. – Екатеринбург : Институт философии и права УрО РАН, 2016. – С. 163-175. – ISBN 978-5-9905636-5-0.
139. Фролова, Е.В. Доверие населения к сити-менеджеру: новые модусы развития местного самоуправления / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, В.Ю. Шалашникова // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2024. – № 80. – С. 185-193. – ISSN 1998-863X.
140. Шалашникова, В.Ю. Деятельность профессионального управляющего как стратегия социального развития современного общества / В.Ю. Шалашникова // Стратегии социального развития современного общества : российские и мировые тренды : сборник материалов XIV Международного социального конгресса. – Москва : Издательство РГСУ, 2015. – С. 462-465. – 488 с. – ISBN 978-5-7139-1224-6.
141. Ковалев, В.В. Институт сити-менеджмента: причины низкой эффективности в муниципальном управлении Юга России / В.В. Ковалев, Н.А. Пруель // Caucasian Science Bridge. – 2021. – № 3 (13). Том 4. – С. 54-63. – ISSN 2658-5820.
142. Римский, В.Л. Как действуют институты политических и государственных карьер в российских регионах / В.Л. Римский // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2013. – № 3 (115). – С. 78-81. – ISSN 2219-5467.
143. Кострова, Ю.Б. Проблемы подготовки кадров для местного самоуправления / Ю.Б. Кострова, О.Ю. Шибаршина // Экономические и социально-гуманитарные исследования. – 2018. – № 4 (20). – С. 122-128. – ISSN 2409-1073.

144. Иващенко, Г.М. Методологические ограничения в организации подготовки кадров для государственного и муниципального управления / Г. М. Иващенко // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2014. – № 1 (40). – С. 16-23. – ISSN 1682-2358.

145. Юркова, О.Н. Потенциал неформальных практик в системе муниципального управления / О.Н. Юркова // Теория и практика общественного развития. – 2016. – № 7. – С. 36-39. – ISSN 1815-4964.

146. Моляренко, О.А. Теневое государственное и муниципальное управление / О.А. Моляренко // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2016. – № 3 (133). – С. 119-132. – ISSN 2219-5467.

147. Семенова, А.Г. Муниципальная элита в местном самоуправлении: оценка населения г. Якутска / А.Г. Семенова, В.Е. Данилова // Социология. – 2017 – № 2. – С. 163-167. – ISSN 1812-9226.

148. Гордеева, Т.Н. Политическая активность в муниципальных образованиях как фактор локальной идентичности / Т.Н. Гордеева // Известия Алтайского государственного университета. – 2012. – № 4-2 (76). – С. 236-240. – ISSN 1561-9443.

149. Барышная, Н.А. К вопросу о территориальной идентичности: концептуальные аспекты / Н.А. Барышная // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2020. – № 4 (29). – С. 50-53. – ISSN 2308-8923.

150. Федотова, Н.Г. Территориальная идентичность как символический ресурс региона / Н.Г. Федотова // Вестник Новгородского государственного университета. – 2015. – № 7 (90). – С. 105-108. – ISSN 2076-8052.

151. Романенко, В.Д. Анализ проблем развития муниципально-частного партнерства в России / В.Д. Романенко, О.Г. Осипов, И.В. Омельченко, М.В. Максимов // Гуманитарные,

социально-экономические и общественные науки. – 2021. – № 4-1. – С. 146-149. – ISSN 2220-2404.

152. Акбердина, В.В. Муниципально-частное партнерство в городах большого Урала: тенденции и перспективы развития / В.В. Акбердина, А.В. Трынов // Вестник Академии знаний. – 2021. – № 46 (5). – С. 32-43. – ISSN 2304-6139.

153. Симак, Р.С. Преимущества и недостатки государственно-частного партнерства в развитии транспортной инфраструктуры / Р.С. Симак, Д.И. Васильев // Вестник Сибирского государственного автомобильно-дорожного университета. – 2017. – № 3 (55). – С. 175-181. – ISSN 2071-7296.

154. Киржинова, С.А. Перспективы применения механизма муниципально-частного партнерства (МЧП) / С.А. Киржинова, М.С. Нахушева // Новые технологии. – 2022. – № 4. Том 18. – С. 109-117. – ISSN 2072-0920.

155. Акопян, Е.А. Практика применения механизмов муниципально-частного партнерства как инструмента социально-экономического развития муниципального образования на примере городского округа Нальчик / Е.А. Акопян, Н.Б. Гусельщикова, О.И. Сердюкова // Kant. – 2022. – № 4 (45). – С. 4-9. – ISSN 2222-243X.

156. Ковалев, В.В. Административная и общественная состоятельность института сити-менеджмента (в оценках экспертов Ростовской области) / В.В. Ковалев, А.В. Дятлов, А.Ю. Нечушкин, А.В. Попов // Гуманитарий Юга России. – 2018. – № 5. Том 7. – С. 220-234. – ISSN 2227-8656.

157. Серова, Н.А. Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области / Н.А. Серова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 186-196. – ISSN 1999-5431.

158. Сизганова, Е.Ю. Модель эффективного лидера в муниципальном управлении / Е.Ю. Сизганова, А.К. Кайдашова, А.А. Ашин // Лидерство и менеджмент. – 2023. – № 1. Том 10. – С. 127-138. – ISSN 2410-1664.
159. Атрохова, А.Н. Совершенствование методики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств / А.Н. Атрохова // Финансы: теория и практика. – 2022. – № 5. Том 26. – С. 33-48. – ISSN 2587-5671.
160. Слатинов, В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре / В.Б. Слатинов // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2009. – № 4. – С. 28-40. – ISSN 2073-2643.
161. Аксенов, И.А. Кадровая политика и управление кадрами государственной и муниципальной службы / И.А. Аксенов, А.А. Абрывалин // Диалог. – 2023. – № 1 (23). – С. 20-22. – ISSN: 3033-6546.
162. Абрамов, Р.А. Восприятие карьеры и мотивация молодых специалистов в сфере государственного и муниципального управления / Р.А. Абрамов, М.Н. Сурилов, А. И. Денисова // Вестник МГПУ. Серия: Экономика. – 2023. – № 3 (37). – С. 79-98. – ISSN 2312-6647.
163. Чирикова, А.Е. Конфигурация основных акторов в малом российском городе и лидерство: векторы перемен / А.Е. Чирикова, В.Г. Ледяев // Власть и элиты. – 2019. – № 1. Том 6. – С. 216-238. – ISSN 2410-9517.
164. Серова, Н.А. Институциональная организация органов местного самоуправления в условиях российской муниципальной реформы / Н.А. Серова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. – № 2 (23). – С. 5-10. – ISSN 2304-3385.
165. Каменева, Т.Н. Барьеры привлечения молодых специалистов в систему муниципальной службы / Т.Н. Каменева // Теория и практика общественного развития. – 2025. – № 7 (207). – С. 35-40. – ISSN 1815-4964.

166. Лимкина, Н.А. Восприятие муниципальной власти местным сообществом (на примере Республики Мордовия) / Н.А. Лимкина // Муниципалитет: экономика и управление. – 2024. – № 4 (49). – С. 58-67. – ISSN 2304-3385.

167. Мархинин, В.В. Электоральные и неэлекторальные механизмы рекрутования профессионалов для местного самоуправления в России (на примере регионов Тюменской области) / В.В. Мархинин, Н.В. Ушакова // Общество: политика, экономика, право. – 2021. – № 11 (100). – С. 17-28. – ISSN 2071-9701.

168. Mhlanga, T.S. Personality and job engagement among municipal workers in the Eastern Cape province, South Africa / T.S. Mhlanga, T.Q. Mjoli, S.F. Chamisa // SA Journal of Human Resource Management. – 2019. – Volume 17. – ISSN 2331-0707.

169. Herout, L. The impact of professional education master of business administration (MBA) to changes in the area of personal and managerial skills on selected mayors and deputy mayors from Czech Republic / L. Herout, V. Benes // Inted2014: 8th international technology, education and development conference. 2014. – Volume 8. – P. 861-869. – ISBN 978-84-616-8412-0.

170. Thesari, S.S. A decision model for municipal resources management / S.S. Thesari, F. Trojan, D.R. Batistus // Management Decision. – 2019. – Volume 57 (11). – P. 3015-3034. – ISSN 0025-1747.

171. Макаров, С.Н. Трансформация социальных практик управления на муниципальном уровне / С.Н. Макаров // Социальные трансформации. – 2021. – № 32. – С. 181-185. – ISSN отсутствует.

172. Барабанов, А.С. Опыт разработки и реализации программы профессиональной переподготовки сити-менеджеров / А.С. Барабанов, В.В. Приятелев, В.Н. Маковеев // Государственная служба. – 2018. – № 4 (114). Том 20. – С. 78-81. – ISSN 2070-8378.

173. Колесников, В.Н. Публичные ценности в системе подготовки государственных служащих в рамках компетентностного подхода

/ В.Н. Колесников // Управленческое консультирование. – 2014. – № 1 (61). – С. 7-17. – ISSN 1726-1139.

174. Шалашникова, В.Ю. Профессионализация муниципального управления: ключевые тренды и проблемы / В.Ю. Шалашникова, П.В. Разов // Социально-политические науки. – 2025. – № 3. Том 15. – С. 160-168. – ISSN 2223-0092.

175. Gal-Arieli, N. Can Leadership Transform Educational Policy? Leadership Style, New Localism and Local Involvement in Education / N. Gal-Arieli, I. Beeri, E. Vigoda-Gadot [et al.] // Sustainability. – 2020. – № 22. Volume 12. – P. 9564. – ISSN 2071-1050.

176. Libecap, G. Contracting for Property Rights / G. Libecap – New York : Cambridge university press, 2004. – 132 p. – ISSN отсутствует.

177. Абрамов, Р.А. Траектории карьерного роста обучающихся направления «Государственное и муниципальное управление» в регионах / Р.А. Абрамов, А.Н. Сагуева, П.Е. Гордеева [и др.] // Вестник экономики, права и социологии. – 2025. – № 2. – С. 8-14. – ISSN 1998-5533

178. Зайцева, М.В. Проблемы лидерства в муниципальной службе / М.В. Зайцева, Ю.В. Шахова, Н.А. Мартынова [и др.] // Вестник Академии знаний. – 2025. – № 1 (66). – С. 798-802. – ISSN 2304-6139.

179. Фролова, Е.В. Привлекательность муниципальной службы в оценках студентов профильной специальности (кейс Курской области) / Е.В. Фролова, А.С. Голобородова // Профессиональное образование и рынок труда. – 2025. – № 3 (62). Том 13. – С. 99-110. – ISSN 2307-4264.

180. Шалашникова, В.Ю. Совершенствование конкурсного отбора профессионального управляющего местной администрации современной российской практики муниципального управления / В.Ю. Шалашникова // Материалы Ивановских чтений. – 2014. – № 4 (4). – С. 277-282. – ISSN 2413-5674.

181. Шалашникова, В.Ю. Зарубежный опыт функционирования модели «сити-менеджер» / В.Ю. Шалашникова // Сборник трудов кафедры

менеджмента и административного управления ; под редакцией О.В. Рогач. В 5 томах : Том 2. – Москва : Перспектива, 2020.– С. 105-111. – 146 с. – ISBN 978-5-88045-431-0.

182. Шалашникова, В.Ю. Взаимодействие населения с профессиональным управляющим местной администрации («сити-менеджера»), как фактор развития местного самоуправления / В.Ю. Шалашникова // Материалы Афанасьевских чтений. – 2015. – № 13. – С. 250-254. – ISSN 2413-5666.

183. Шалашникова, В.Ю. Трансформация роли местного самоуправления / В.Ю. Шалашникова // Материалы Ивановских чтений. – 2015. – № 5 (5). – С. 126-132. – ISSN 2413-5674.

**Приложение А**  
(информационное)

**Инструментарий № 1**

**АНКЕТА**  
Кадровые ресурсы местного самоуправления

*Здравствуйте, уважаемые главы муниципального образования и местной администрации.*

*Информируем Вас, что Всероссийский Совет по местному самоуправлению проводит социологическое исследование в целях анализа управленческих кадровых ресурсов местного самоуправления. Объективность и точность Ваших ответов может повлиять на улучшение процесса кадровой обеспеченности муниципальных образований.*

1	Субъект Российской Федерации
2	Тип муниципального образования:
3	Название муниципального образования:
4	Стаж муниципальной службы (кол-во лет) (если глава муниципального образования является главой местной администрации продублировать идентичную цифру): 1 Глава муниципального образования _____ 2 Глава местной администрации _____
5	Уровень среднемесячной заработной платы руководителей муниципального образования и местной администрации руб.: _____
6	Укажите размер бюджета муниципального образования: 2013 год: _____ 2014 год: _____ 2015 год: _____
7	Главой местной администрации в Вашем муниципальном образовании: 1 является глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах; 2 является глава муниципального образования, избранный представительным органом из своего состава; 3 является лицо, избранное представительным органом муниципального образования 4 из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией;
8	Используются ли в Вашем муниципальном образовании в процедурах конкурсного отбора управленческих кадров инновационные профессиональные методики отбора и подбора муниципальных служащих (если ответ положительный, указать какие именно): 1 Нет; 2 Да
9	9.1 Существует ли управленческий кадровый резерв в Вашем образовании? (Если ответ положительный, опишите технологию формирования резерва) 1 Нет; 2 Да; 9.2 Часто ли участники кадрового резерва в Вашем муниципальном образовании переходят на реальные должности: 1 Нет; 2 Да (привести пример)

	<p>9.3 Является ли формирование кадрового резерва фактором эффективности муниципального управления:</p> <p>1 Нет; 2 Да; 3 Другое _____</p> <p>9.4 В современных условиях существует ли необходимость формирования кадрового резерва:</p> <p>1 Да, так как необходимо соблюдать преемственность кадров в муниципальной службе; 2 Нет, в связи с общегосударственных тенденций сокращения управленческих кадров; 3 Да, так как кадровый резерв позволяет сформировать у участников первичные профессиональные умения и навыки; 4 Нет, так как современный рынок труда переполнен специалистами в области муниципального управления; 5 Другое _____</p>
10	<p>Какие формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении реализуются на территории муниципального образования:</p> <p>1 местный референдум; 2 сход граждан; 3 опрос граждан; 4 собрание (конференция) граждан; 5 голосование населения; 6 публичные слушания; 7 правотворческая инициатива граждан; 8 ТОС; 9 мирные массовые акции населения; 10 непосредственное взаимодействие с главой местной администрации; (личный прием главы, социальные сети и так далее)</p>
11	<p>Укажите общее количество муниципальных служащих в Вашем муниципальном образовании по состоянию на текущую дату _____:</p> <p>11.1 Из них в % (<i>муниципальные служащие аппарата представительного органа власти</i>)</p> <p>1 от 21-35: _____ 2 от 35-55: _____ 3 старше 55 _____</p> <p>11.2 Из них в % (<i>муниципальные служащие исполнительно-распорядительного органа власти</i>)</p> <p>1 от 21-35: _____ 2 от 35-55: _____ 3 старше 55 _____</p>
12	<p>12.1 Какие направления (какое направление) профессиональной подготовки необходимы для эффективной работы в статусе главы муниципального образования:</p> <p>1 государственное и муниципальное управление; 2 юридическое; 3 экономическое; 4 сельское хозяйство; 5 педагогическое; 6 военное; 7 естественные науки и математика; 8 другое (<i>указать</i>) _____</p>

	<p><u>12.2 В случае, если главы муниципального образования и местной администрации разные физические лица</u>, указать, какие направления (какое направление) профессиональной подготовки необходимы для эффективной работы в статусе главы муниципального образования:</p> <p>1 государственное и муниципальное управление;      2 юридическое;      3 экономическое;      4 сельское хозяйство;      5 другое (указать)</p>																																
13	<p>Оцените, пожалуйста, имеющиеся в Вашем муниципальном образовании кадровые ресурсы:</p> <p>13.1:</p> <table border="1"> <tr> <td><i>Для муниципальных служащих аппарата представительного органа власти</i></td><td>Вполне достаточно</td><td>Достаточно, но не в полной мере</td><td>Недостаточно</td></tr> <tr> <td>Количество штатных сотрудников</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Уровень образования штатных служащих</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Среднемесячная заработка плата муниципальных служащих</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>13.2:</p> <table border="1"> <tr> <td><i>Для муниципальных служащих исполнительно-распорядительного органа власти</i></td><td>Вполне достаточно</td><td>Достаточно, но не в полной мере</td><td>Недостаточно</td></tr> <tr> <td>Количество штатных сотрудников</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Уровень образования штатных служащих</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Среднемесячная заработка плата муниципальных служащих</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table>	<i>Для муниципальных служащих аппарата представительного органа власти</i>	Вполне достаточно	Достаточно, но не в полной мере	Недостаточно	Количество штатных сотрудников				Уровень образования штатных служащих				Среднемесячная заработка плата муниципальных служащих				<i>Для муниципальных служащих исполнительно-распорядительного органа власти</i>	Вполне достаточно	Достаточно, но не в полной мере	Недостаточно	Количество штатных сотрудников				Уровень образования штатных служащих				Среднемесячная заработка плата муниципальных служащих			
<i>Для муниципальных служащих аппарата представительного органа власти</i>	Вполне достаточно	Достаточно, но не в полной мере	Недостаточно																														
Количество штатных сотрудников																																	
Уровень образования штатных служащих																																	
Среднемесячная заработка плата муниципальных служащих																																	
<i>Для муниципальных служащих исполнительно-распорядительного органа власти</i>	Вполне достаточно	Достаточно, но не в полной мере	Недостаточно																														
Количество штатных сотрудников																																	
Уровень образования штатных служащих																																	
Среднемесячная заработка плата муниципальных служащих																																	
14	<p>Как бы Вы охарактеризовали содержание программ обучения в рамках повышения квалификации и переподготовки Ваших муниципальных служащих, проводимых в последние годы?</p> <p>1 Теоретические вопросы муниципальной службы, муниципального управления;      2 Анализ современной нормативно-законодательной базы, регламентирующей решение вопросов местного значения;      3 Анализ эффективных управленческих практик по решению вопросов местного значения;      4 Анализ и решение непосредственных, конкретных проблем муниципального образования;      5 Выработка практических навыков оценки ситуации и принятия управленческих решений;      6 Все перечисленное;      7 Другое</p>																																

15	<p>Как бы Вы оценили эффективность реализуемых в последние годы программ обучения?</p> <p>1 Высокая, полностью раскрыты все интересующие вопросы, приведены примеры из практики управления, информацию и данные можно использовать в работе;</p> <p>2 Средняя, в целом программа содержит все необходимые данные и информационное обеспечение, но некоторые вопросы не были освещены, мало, что может пригодиться в практической деятельности;</p> <p>3 Низкая, подготовка данной программы нуждается в корректировках и изменениях, ничего не пригодилось в практической деятельности;</p> <p>4 Затрудняюсь ответить;</p>
16	<p>Как бы Вы оценили уровень профессионализма преподавательских кадров, участвующих в системе обучения муниципальных служащих?</p> <p>1 Высокий;</p> <p>2 Средний;</p> <p>3 Низкий;</p> <p>4 Затрудняюсь ответить;</p>
17	<p>Как Вы считаете, что способствовало бы повышению эффективности программ обучения?</p> <p>1 Преодоление узкой теоретической направленности программ обучения;</p> <p>2 Более детальное рассмотрение правовых аспектов, позволяющее более эффективно адаптироваться к новым условиям муниципального управления;</p> <p>3 Рассмотрение лучших практик муниципального управления;</p> <p>4 Конкретизация программ с учетом реалий деятельности конкретного муниципального образования, его социально-экономических проблем;</p> <p>5 Организация взаимодействия между муниципальными образованиями, органами местного самоуправления с целью обмена опытом, расширения практик межмуниципального сотрудничества;</p> <p>6 Дистанционное проведение занятий;</p> <p>7 Индивидуальный подход, повышения уровня вариативности программ обучения, с учетом образовательных запросов, обучающихся в той или иной сфере (экономика, маркетинг, право или другое);</p> <p>8 Другое</p>
18	<p>Какие тематики дополнительного профессионального образования являются актуальными для муниципальных служащих:</p> <p>1 «Особенности муниципального управления в условиях реализации реформы местного самоуправления»;</p> <p>2 «Организация и проведение торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд»;</p> <p>3 «Организационное и правовое обеспечение кадровой деятельности органов местного самоуправления»;</p> <p>4 «Организация и ведение досуговой и социально- воспитательной работы с населением по месту жительства»;</p> <p>5 «Финансово - экономические основы деятельности местного самоуправления»;</p> <p>6 «Управление государственными и муниципальными заказами»;</p> <p>7 Другое;</p>
19	<p>Какое направление является приоритетным в деятельности</p> <p>19.1 главы муниципального образования:</p> <hr/> <p>19.2 главы местной администрации:</p> <hr/>
20	<p>Как Вы считаете, является ли назначение на должность Главы местной администрации по контракту (Сити-менеджер) эффективной практикой управления?</p> <p>1 да;</p> <p>2 нет; (указать причину) _____</p> <p>3 затрудняюсь ответить;</p>

21	<p>Какие Вы видите преимущества назначения по контракту сити-менеджер на должность Главы местной администрации?</p> <p>1 Возможность привлечения к управлению муниципальным образованием профессионала, обладающего специальными знаниями в области администрирования, хозяйственной деятельности;</p> <p>2 Разделение политических и административных функций в управлении;</p> <p>3 Участие представителей региональных властей в назначении главы администрации по контракту позволяет снизить конфликтные риски по линии «губернатор-мэр», консолидировать усилия местных и региональных органов власти;</p> <p>4 Более широкие возможности контроля за деятельностью Главы местной администрации (сити-менеджера) со стороны депутатов Представительного органа муниципального образования;</p> <p>5 Прозрачность деятельности главы местной администрации;</p> <p>6 Снижение риска противостояния муниципальных и региональных властей;</p> <p>7 Преимуществ у данной модели нет;</p> <p>8 Затрудняюсь ответить;</p> <p>9. Другое</p>
22	<p>Какие Вы видите недостатки назначения по контракту Сити-менеджера на должность Главы местной администрации?</p> <p>1 Наличие коррупционных рисков в процессе взаимодействия главы муниципального образования и главы местной администрации;</p> <p>2 Лоббирование политических интересов региональных властей на главу местной администрации по контракту, назначаемого путём конкурсной процедуры;</p> <p>3 Конфликтность во взаимодействии представительного и исполнительно-распорядительного органов власти;</p> <p>4 Другое</p>
23	<p>Как Вы считаете, каковы главные проблемы реализации модели «Сити-менеджер» в современных муниципальных образованиях?</p> <p>1 Данная модель не является достаточно демократичной, учитывая высокий уровень влияния региональных элит при выборе кандидата на должность Главы местной администрации;</p> <p>2 Выбор Главы администрации сопряжен с высокими рисками конфликтных ситуаций внутри Представительного органа муниципального образования;</p> <p>3 Отсутствует четкая система критериев отбора кандидата на должность Главы местной администрации;</p> <p>4 Руководить местной администрацией, должен всенародно избранный Глава муниципального образования;</p> <p>5 Деятельность Сити-менеджера сопровождается конфликтами и противостоянием с Главой муниципального образования и (или) Представительным органом муниципального образования;</p> <p>6 Низкий уровень доверия населения к Сити-менеджеру;</p> <p>7 Другое</p>
24	<p>Какие критерии являются решающими при выборе кандидата на должность Главы местной администрации (сити-менеджера)?</p> <p>1 Опыт работы;</p> <p>2 Образование;</p> <p>3 Практика взаимодействия с региональными властями;</p> <p>Другое</p>

25	<p>Кто оказывает решающее воздействие на выбор кандидатуры главы местной администрации по контракту (сити-менеджера) (<i>если в Вашем муниципальном образовании глава местной администрации и глава муниципального образования одно физическое лицо, Вы можете пропустить данный вопрос</i>):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Представительный орган власти муниципального образования;</li> <li>2 Представители исполнительно-распорядительного органа власти;</li> <li>3 Глава муниципального образования;</li> <li>4 Представители региональных властей;</li> <li>5 Представитель общественных организаций;</li> <li>6 При конкурсной процедуре принимается паритетное решение;</li> </ol>
26	<p>Назовите основные проблемы управления, характерные для муниципальных образований сегодня.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Систематические конфликтные риски во взаимодействии представительного и исполнительно-распорядительного органа власти;</li> <li>2 Отсутствие профессионализма управленческих кадров муниципальной службы;</li> <li>3 Отсутствие системы показателей эффективности взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органа власти;</li> <li>4 Отсутствие полномочного разделения политических и административно-хозяйствующих функций;</li> <li>5 Политическое влияние региональных властей на принятие управленческих решений в муниципальном образовании;</li> <li>6 Другое</li> </ol>
27	<p>Оцените уровень стабильности (<i>наличие системной статичности кадров и всех видов социальной мобильности</i>) кадров в органе власти муниципального образования. Выберите нужный вариант:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Высокий;</li> <li>2 Средний;</li> <li>3 Низкий;</li> </ol>
28	<p>Какое количество проверок в отношении органов местного самоуправления Вашего муниципального образования было проведено в 2015 году?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 проверок не было;</li> <li>2 если да, указать количество</li> </ol>
29	<p>Какое количество запросов было направлено в 2015 году в органы местного самоуправления Вашего муниципального образования?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 запросов не было;</li> <li>2 если да, указать количество</li> </ol>
30	<p>Какое количество рабочего времени затрачивается сотрудниками Вашей администрации на подготовку ответов в вышестоящие инстанции (в часах)?</p>
31	<p>Сколько человек в Вашей администрации занимаются подготовкой ответов в вышестоящие инстанции?</p>
32	<p>Были ли в 2015 году органы местного самоуправления либо должностные лица Вашего муниципального образования оштрафованы?</p> <p>Если Вы ответили да, то сколько раз?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Нет;</li> <li>2 Да</li> </ol>
33	<p>Насколько изменились доходы Вашего муниципального образования в 2015 году по сравнению с 2014 годом?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 доходы увеличились;</li> </ol>

	2 доходы уменьшились; 3 затрудняюсь ответить;
34	Оцените бюджетную обеспеченность исполнения собственных полномочий в 2015 году? 1 потребность в финансах превышает ассигнования, предусмотренные бюджетом; 2 потребность в финансах соответствует ассигнованиям, предусмотренным бюджетом;
35	Требуется ли совершенствование межбюджетных отношений? 1 Да; 2 Нет; 3 Затрудняюсь ответить;
36	Есть ли у Вас какие-либо предложения по совершенствованию межбюджетных отношений?
37	37.1 Оцените, пожалуйста, уровень развития социальной инфраструктуры в Вашем муниципальном образовании по следующим направлениям: (оценка 5 – крайне высоко, оценка 1- крайне низко)
	Жилищные условия населения
	Благоустройство территории
	Общественная безопасность
	Транспортное обслуживание
	Развитие культурно-досуговой сферы
	Развитие физической культуры и спорта
	Сфера образования

**Приложение Б**  
**(информационное)**

**Инструментарий № 2**

Здравствуйте, коллеги! Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления проводит социологическое исследование в целях анализа управленческих кадровых ресурсов местного самоуправления.

Объективность и точность Ваших ответов может повлиять на улучшение процесса кадровой обеспеченности муниципальных образований.

Как Вы считаете, является ли назначение на должность Главы местной администрации по контракту (Сити-менеджер) эффективной практикой управления?

1. да;
2. нет;
3. затрудняюсь ответить;

Если нет, то почему:

---

Как Вы считаете, каковы главные проблемы реализации модели «Сити-менеджер» в современных муниципальных образованиях? (выбор не более 3-х вариантов ответов)

1. Данная модель не является достаточно демократичной, учитывая высокий уровень влияния региональных элит при выборе кандидата на должность Главы местной администрации;
2. Выбор Главы администрации сопряжен с высокими рисками конфликтных ситуаций внутри Представительного органа муниципального образования;
3. Отсутствует четкая система критериев отбора кандидата на должность Главы местной администрации;
4. Руководить местной администрацией, должен всенародно избранный Глава муниципального образования;
5. Деятельность сити-менеджера сопровождается конфликтами и противостоянием с Главой муниципального образования и (или) Представительным органом муниципального образования;
6. Низкий уровень доверия населения к сити-менеджеру;
7. Другое \_\_\_\_\_;

Кто оказывает решающее воздействие на выбор кандидатуры главы местной администрации по контракту (сити-менеджера)?

1. Представительный орган власти муниципального образования;
2. Глава муниципального образования;
3. Представители региональных властей;
4. Представитель общественных организаций;
5. При конкурсной процедуре принимается паритетное решение;
6. Другое \_\_\_\_\_;

Согласны ли вы с тем, что данные факторы являются преимуществами модели «сити-менеджер»?

Преимущества	Да	Нет
привлечение профессиональных кадров		
разделение политических и административных функций в управлении		
повышение финансово-экономической эффективности управленческих решений		
снижение конфликтных рисков во взаимодействии региональной и местной власти		
расширение возможности контроля сити-менеджера за счет досрочного расторжения контракта при неэффективной работе		
снижение доли популистских решений.		

Согласны ли вы с тем, что данные факторы являются недостатками модели «сити-менеджер»?

Факторы	Да	Нет
нарушение принципов демократии и автономии местного самоуправления		
сужение границ воздействия жителей на деятельность Главы города		
исключение практики «предвыборных обещаний», в ходе которых решаются проблемы жителей		
высокий уровень влияния региональных элит		
ориентация деятельности сити-менеджера на достижение сиюминутных, краткосрочных результатов		
отсутствие четких критериев отбора кандидата на должность сити-менеджера.		

Активно ли привлекается бизнес к социально-экономическому развитию территории в Вашем муниципальном образовании?

- а) Да, в рамках проектов муниципально-частного партнерства;
- б) Да, социально ответственные предприятия регулярно на безвозмездной основе вкладывают средства в социально-экономическое развитие муниципального образования, его инфраструктуры;
- в) Крайне редко предприятия вкладывают средства в социально-экономическое развитие муниципального образования, его инфраструктуры;
- г) Нет, бизнес не участвует в жизни муниципального образования, не вкладывает средства в его социально-экономическое развитие;
- д) Иное \_\_\_\_\_;

На сколько перечисленные ниже проблемы ограничивают возможность социально-экономического развития Вашего муниципального образования

Утверждение	Сильно ограничивает	Отчасти ограничивает	Нет проблемы, не имеет значения
дефицит местных бюджетов			

недостаточность финансовой поддержки со стороны региональных органов власти			
недостаточная профессиональная подготовка муниципальных служащих			
недостаточная численность штатного состава муниципальных служащих			
пассивность населения в решении вопросов местного значения			
низкий уровень развития предпринимательства в муниципальном образовании			
нежелание/неготовность местных жителей участвовать в кооперации			
низкий уровень доверия населения к местной власти			
инфраструктурные проблемы (аварийный жилищный фонд, плохие инженерные коммуникации, плохие дороги и пр.)			

Согласны ли Вы со следующими утверждениями, которые характеризуют проблемы деятельности сити-менеджера в современных российских условиях

Утверждение	Да	Нет
В современных условиях отсутствует эффективная система подготовки сити-менеджеров		
Сити-менеджер в своей работе больше ориентирован на задачи, поставленные губернатором, чем на интересы местного населения		
В современных условиях отсутствует прозрачная система отбора и назначения на должность сити-менеджера		
Успешность сити-менеджера в современных условиях определяется выполнением задач, поставленных перед ним региональной властью		
Недостаточность финансовых ресурсов мешает сити-менеджеру достигать стратегических целей экономического развития территории (привлечение инвестиций, развитие предпринимательства, кооперации)		
Перегруженность рутинными обязанностями мешает сити-менеджеру достигать стратегических целей экономического развития территории (привлечение инвестиций, развитие предпринимательства, кооперации)		
В современных условиях отсутствует четкая система критериев оценки деятельности сити-менеджера (КПИ), что ставит его в зависимое положение от региональной власти		
Руководить местной администрацией, должен всенародно избранный Глава муниципального образования		
Деятельность Сити-менеджера сопровождается конфликтами и противостоянием с Главой муниципального образования и/или Представительным органом муниципального образования		

Какие критерии должны стать приоритетными при назначении на должность сити-менеджера, где 5 – очень важно, 1 – совсем неважно

Критерии	1	2	3	4	5
Принцип оседлости (кандидат должен проживать на данной территории)					
Профессиональная подготовка					
Опыт работы в системе государственного и муниципального управления					
Набор личных качеств					
Поддержка Губернатора (региональных властей)					
Коммуникативные компетенции					
Лидерские качества					

Используете ли Вы в своей деятельности следующие механизмы социально-экономического развития территории?

Механизмы	Часто	Редко	Никогда
Инициативное бюджетирование			
Муниципально-частное партнерство			
Создание условий для развития кооперации			
Межмуниципальное сотрудничество			
Технологии краудфандинга			
Реализация инвестиционных проектов			
Участие в региональных/национальных проектах			

Оцените специфику функционирования Вашего муниципального образования по следующим показателям, где 5 – очень хорошо, 1 – очень плохо

Показатели	1	2	3	4	5
Достаточность рабочих мест для населения					
Развитие предпринимательства					
Развитие производственной/ сельскохозяйственной кооперации					
Развитие потребительской кооперации (кооперативные магазины)					
Инвестиционная привлекательность					
Благоустройство территории					
Коммунальное хозяйство					
Культурно-досуговая инфраструктура					

Чего не хватает сегодня сити-менеджеру для повышения эффективности его работы?

Показатели	Хватает	Не хватает
Профессиональных знаний		
Опыта работы		
Профессиональной команды		
Поддержки Губернатора		
Поддержки от Главы и (или) Представительного органа муниципального образования		
Поддержки от населения		
Поддержки от бизнес-сообщества		
Правовых и (или) организационных механизмов для привлечения инвестиций		
Правовых/организационных механизмов для развития предпринимательства		
Средств местного бюджета		

В заключение скажите несколько слов о себе:

1. Субъект Российской Федерации
2. Тип муниципального образования
  - Сельское поселение;
  - Городское поселение;
  - Муниципальный район;
  - Городской округ;
3. Количество жителей
  - До 50 тысяч;
  - 50-100;
  - 100-500;
  - 500 тысяч;
4. Должность???
5. Стаж работы
  - До 1 года;
  - 1-3;
  - 3-10;
  - Свыше 10 лет;

Приложение В  
(информационное)

**Инструментарий № 3**

на выполнение прикладной научно-исследовательской работы по теме:  
«Подготовка предложений по повышению привлекательности муниципальной службы  
формированию системы мотивации муниципальных служащих к высокому качеству  
работы с населением»

Цель НИР: выявление и анализ мотивационных установок муниципальных служащих к высокому качеству работы с населением, оценка деструкций професионализации муниципальных кадров, а также разработка научно-обоснованных предложений по повышению привлекательности муниципальной службы для талантливой молодежи.

Что из перечисленного в большей степени ассоциируется у Вас с муниципальной службой (не более 3-х вариантов ответов):

- Служение народу
- Тяжелый труд
- Возможность решить острые проблемы территории
- Высокая ответственность
- Риски
- Достижение цели с минимум возможностей и ресурсов
- Умение договариваться
- Подчинение региональной власти
- Престиж

В целом Вы удовлетворены вашей работой?

- Да
- Скорее да, чем нет
- Затрудняюсь ответить
- Скорее нет, чем да
- Нет

Оцените уровень своей мотивации к высокому качеству работы с населением.

- Высокий
- Скорее высокий
- Затрудняюсь ответить
- Скорее низкий
- Низкий

Знаете ли Вы о наличии Всероссийской муниципальной премии «Служение»?

- Да
- Нет

Удовлетворены ли Вы следующими аспектами своей работы:

Аспекты муниципальной службы	Да	Нет
материальное поощрение (уровень заработка, премии, предоставление льгот и надбавок и прочее)		
общение с широким кругом людей		
комфортные условия работы		
наличие четких правил работы, структурированных заданий		
признание со стороны руководства		
признание со стороны жителей		
наличие стабильных, доверительных отношений с коллегами		
возможность ставить сложные цели, совершенствовать свои профессиональные навыки		
возможность донести свои идеи руководству, реализовать свои инициативы		
перемены и разнообразие, отсутствие рутины		
принадлежность к органам власти		
реализация управленческих функций		
карьерный рост		
ощущение социальной востребованности (выполнение общественно-полезной деятельности)		

Согласны ли Вы со следующими утверждениями?

Утверждение	Да	Нет
<i>социальные факторы</i>		
Местные жители пассивны, не хотят сами включаться в решение территориальных проблем		
Очень конфликтная работа, жители всегда чем-то недовольны		
Жители не доверяют местной власти		
Местная власть делает все возможное для жителей		
<i>организационно-административные факторы</i>		
На муниципальной службе высокие риски уголовно-административной ответственности		
На муниципальном уровне трудно реализовать даже полезные проекты, так как недостаточно ресурсов		
На муниципальной службе понятные правила работы, четкие инструкции		
Опыт работы на муниципальной службе позволит построить карьеру органах власти региона		
На муниципальной службе высоки риски увольнения и (или) сокращения кадров (нестабильность)		

Что из перечисленного снижает Вашу мотивацию к высокому качеству работы с населением?

Причины	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
Неконкурентный уровень заработной платы			
Чрезмерная загруженность на работе			
Много рутин			
Большое количество проверок со стороны контрольно-надзорных органов			
Отсутствие карьерных перспектив			
Риски уголовной ответственности			
Неопределенность, отсутствие реальной возможности что-то сделать			
Высокие требования			
Работа в режиме многозадачности			
Недостаточный профессионализм руководителей			

Как вы полагаете, что из перечисленного способно повысить Вашу мотивацию к высокому качеству работы с населением?

Причины	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
привести размер заработной платы к средним значениям по региону			
установление системы премирования, учитывающей оценки работы муниципального служащего со стороны населения			
установление четких правил и критериев перехода на следующую должностную ступень			
общественное признание и (или) возможность получения правительственные наград			
снижение количества проверок со стороны вышестоящих инстанций, органов власти			
снижение нагрузки			
внедрение искусственного интеллекта, который позволит исключить из работы рутинную нагрузку			

Вспомните свои чувства, когда Вы устроились на муниципальную службу. С какими ожиданиями Вы выходили на работу?

Утверждение	Да	Нет
Я смогу внести свой вклад в развитие своего города/села и помочь людям		
Возможность набраться опыта для дальнейшей работы в коммерции		
Это престижная работа		
Старт карьеры в органах власти		
Возможность реализовать свои профессиональные навыки в управлении		

Чувствуйте ли вы профессиональное выгорание (разочарование в профессии, желание сменить профессиональную область)?

- Да
- Скорее да, чем нет
- Затрудняюсь ответить
- Скорее нет, чем да
- Нет

Как Вы считаете с чем может быть связано профессиональное выгорание муниципальных служащих? (выберите все возможные варианты ответов)

- Постоянными перегрузками
- Невозможностью реализовать намеченные в работе планы
- Противоречивостью профессиональных требований
- Сложностями, связанными с продвижением по карьерной лестнице
- Конфликтами на работе
- Частыми и необоснованными проверками со стороны контрольно-надзорных органов
- Низкой оплатой труда
- Другое (напишите) \_\_\_\_\_

Планируете ли Вы оставаться на муниципальной службе надолго или рассматриваете возможность ухода?

- Не задумывался об этом
- Планирую оставаться здесь надолго
- Планирую уйти в ближайшее время
- Уже ищу новую работу

Как вы планируете свою дальнейшую карьеру?

- Хочу «расти» в своем муниципалитете
- Рассматриваю возможность карьерного роста на других уровнях управления (регион, федеральный уровень)
- Планирую уйти в другую профессиональную сферу
- Ничего не планирую

Оцените по 5-ти бальной шкале эффективность кадрового резерва муниципальной службы, где

- Не эффективен
- Скорее не эффективен, чем эффективен
- Скорее эффективен, чем не эффективен
- В целом эффективен
- Полнотью эффективен

Испытываете ли Вы чувства усталости от работы, равнодушия?

- Да, постоянно
- Иногда
- Такое случается, но редко
- Нет, не испытываю

- Затрудняюсь ответить

Если Вам знакомы усталость от работы, негатив и недовольство, связанные с невозможностью реализации всех задач, противоречивостью требований к должности, уточните через какой период Вы столкнулись с подобными чувствами на муниципальной службе?

- В первый год  
 В первые 3 года  
 В первые 5 лет  
 После 10-ти лет  
 Нет, не сталкивался  
 Другое \_\_\_\_\_

Как вы оцениваете сегодня престиж муниципальной службы?

- Высокий  
 Скорее высокий  
 Затрудняюсь ответить  
 Скорее низкий  
 Низкий

Как бы Вы охарактеризовали уровень текучести кадров на муниципальной службе в Вашем регионе

- Высокий  
 Скорее высокий  
 Затрудняюсь ответить  
 Скорее низкий  
 Низкий

Каким образом, по Вашему мнению, контрольно-надзорные органы, в том числе прокуратура, влияют на деятельность муниципального служащего

- Способствуют повышение качества, эффективности профессиональной деятельности  
 В существенной степени усложняют деятельность  
 Способствуют снижению мотивации  
 Помогают в решении профессиональных задач  
 Другое (напишите) \_\_\_\_\_

Что на Ваш взгляд снижает сегодня престиж муниципальной службы?

Факторы	Да	Нет
Негативное освещение муниципальной службы в СМИ		
Низкая заработная плата		
Отсутствие ресурсов на местном уровне, в том числе бюджетных средств, необходимых для решения территориальных проблем		
Низкий уровень доверия к местной власти		
Отсутствие возможностей для построения карьеры		
Низкий уровень профессионализма муниципальных служащих		

Большое количество проверок со стороны контрольно-надзорных органов		
Недостаточная эффективность реализации модели «сити-менеджер», проблемы конкурсного отбора на должность Главы местной администрации		

Укажите Вашу должность:

- главные муниципальные должностям муниципальной службы (заместитель главы муниципального образования; главы населенного пункта, сельсовета).
- ведущие муниципальные должности муниципальной службы (руководители департаментов, комитетов, управлений, самостоятельных отделов и их заместителей)
- старшие муниципальные должности муниципальной службы (руководители отделов, секторов в составе департаментов, комитетов, управлений и их заместителей, главные и ведущие специалисты; помощники, советники, консультанты, секретари территориальных избирательных комиссий (на постоянной основе)
- младшие муниципальные должности муниципальной службы (специалисты 1 и 2 категории)

Укажите Ваш стаж работы:

- до 1 года
- от 1 года до 3 лет
- от 3 до 5 лет
- от 5 до 10 лет
- более 10 лет

Вы работаете в:

- сельском поселении
- городе численностью до 50 тыс. чел
- городе численностью от 50 до 100 тыс. чел
- городе численностью от 100 до 500 тыс. чел
- городе численностью от 500 тыс. чел до 1 млн чел
- городе-мегаполисе от 1 млн чел.

Укажите Ваш регион:

Укажите Ваш возраст:

- от 18 до 25 лет
- от 26 до 35 лет
- от 36 до 45 лет
- от 46 до 55 лет
- старше 56 лет