

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Научный руководитель

Фролова Елена Викторовна,
доктор социологических наук, профессор

Москва – 2025

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с представленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно приложениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоятся 11 февраля 2026 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.125 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, аудитория 406.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, ком.100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru

Персональный совет диссертационного совета:

председатель – Фролова Е.В., д.социол.н., профессор;
заместитель председателя – Юдина Т.Н., д.социол.н., профессор;
ученый секретарь – Каменева Т.Н., д.социол.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Александрова О.А., д.э.н., доцент;
Барков С.А., д.социол.н., профессор;
Вершинина И.А., д.социол.н., доцент;
Наберушкина Э.К., д.социол.н., доцент;
Проказина Н.В., д.социол.н., профессор;
Тен Ю.П., д.филос.н., доцент;
Тюриков А.Г., д.социол.н., профессор;
Шарков Ф.И., д.социол.н., профессор.

Автореферат диссертации разослан 15 декабря 2025 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Финансового университета Д 505.001.125

Т.Н. Каменева

I Общая характеристика работы

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.

Сегодня все большее признание получает принцип профессионализации местного самоуправления, который находит отражение в практике привлечения сити-менеджера к управлению процессами развития муниципалитетов. В основе модели «сити-менеджер» лежат субъектно-объектные отношения, детерминирующие привлечение профессиональных администраторов в систему муниципального управления через процедуру конкурсного отбора.

Понятие «сити-менеджер», являясь заимствованным термином из английского языка (англ. «City manager» - городской управляющий), нашло свое широкое распространение в российском научном и политическом дискурсе. Необходимо 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.

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. Вместе с тем реальная практика привлечения сити-менеджера в систему муниципального управления иллюстрируется наличием существенных рассогласований и барьеров реализации эффективного управления муниципальными образованиями.

Одной из ключевых причин институциональных ограничений использования модели «сити-менеджер» в российских условиях, видится отсутствие соответствующей

научной и методологической базы для использования 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.

Проблема исследования заключается в противоречии между потребностью общества в профессионализации муниципального управления, привлечении 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, К.В. Константинова, Е.Г. Конышевой, Н.В. Джагаряна.

Фокус анализа экономических аспектов рассматриваемой проблемы представлен научными трудами В.Г. Семеновой, Г.Д. Кузахметовой, А.Б. Понамарева, С.П. Ивановой. В рамках исследования вопросов муниципального менеджмента в аспекте социально-экономического развития муниципальных образований изучены работы Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой, И.В. Мерсияновой, К.И. Казанцева, Я.И. Муфазаловой 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, А.В. Тихонова, Ж.Т. Тощенко, В.А. Ядова.

Специфика применения социальных технологий в различных сферах общественной жизни представлена в научных работах В.П. Бабинцева, Л.Я. Дятченко, Н.С. Данакина, В.Н. Иванова, В.И. Патрушева, В.В. Щербина.

Идеи разделения труда в выполнении индивидом определенных профессиональных функций реализованы в положениях об органической солидарности Э. Дюркгейма, раскрыты в теории рациональности М. Вебера. Кадровое обеспечение муниципальных органов власти рассмотрено в работах А.С. Барабанова,

В.В. Приятелева, В.Н. Маковеева, К.О. Магомедова, Б.Т. Пономаренко, Н.В. Показиной, П.В. Панова, А.И. Турчинова, Е.В. Фроловой и О.В. Рогач.

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, И.В. Филимоненко, Н.Н. Муравьевой, А.Н. Зеленого, Л.В. Акопова, К.И. Казанцева, А.Е. Румянцевой, М.О. Комина.

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.

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, продуцирующие 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-менеджеров.

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 заключается в следующем:

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, Р. Акофф, В.Г. Афанасьев, Л. Берталанфи), институциональный (Д. Норт, П. ДиМаджио, Р. Скотт), ситуационный (Дж. Лорш, Г. Минцберг, В.С. Дудченко, А.И. Пригожин) и социоинженерный (К. Поппер, О.А. Уржа, Т.М. Дридзе, В.В. Щербина).

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 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. 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 г. и в 2023 г.):

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 экспертность 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 обусловлено 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.

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 деятельностной 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 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 (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 деятельностью 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).

б) 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, апробация 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 апробацию на следующих научных мероприятиях: 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 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, 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. Выводы и рекомендации диссертационного исследования были использованы для определения показателей эффективности деятельности 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.

II Основное содержание работы

В первой главе **«Деятельность сити-менеджера как объект социологического анализа»** раскрываются теоретические и методологические основы социологического анализа деятельности сити-менеджера.

В параграфе 1.1 **«Понятие «сити-менеджер» в научном и общественном дискурсе»** сделан вывод о наибольшей устойчивости такой формы привлечения сити-менеджера, при которой сохраняются электоральные процедуры выбора мэра, обеспечивается конструктивное сотрудничество двух ключевых акторов муниципалитета (Глава и Руководитель местной администрации), а также разграничение их функционала по политическому и хозяйственно-экономическому профилю.

Определены предпосылки, обуславливающие необходимость привлечения сити-менеджера в систему управления муниципалитетами:

- 1) 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);
- 2) расширение диапазона хозяйственно-технологических функций территориальных руководителей (повышение значимости компетенций - распоряжение земельной собственностью, градостроительное планирование, управление в системе коммунального хозяйства и безопасности);
- 3) цифровизация муниципальных практик, актуализация концепции «умный город»;
- 4) усложнение и дифференциация социальных потребностей населения (реализация мер, направленных на поддержание социальной стабильности);
- 5) общественный запрос на новые модели муниципального лидерства, обусловленный субъектной активностью жителей, формированием деятельностной позиции инициативных групп в местных сообществах;
- 6) высокий уровень конфликтности и полисубъектность общественного пространства деятельности сити-менеджера.

Проведенный анализ научного дискурса позволяет сделать вывод о наличии ряда противоречий в практиках привлечения сити-менеджера. 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.

В параграфе 1.2 **«Методологические подходы к исследованию социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера»** обосновано, что совершенствование деятельности сити-менеджера должно опираться на комплекс 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 модифицирует заданные свойства объекта своего воздействия.

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

Выделены и систематизированы институциональные ограничения реализации 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, и, как следствие, отсутствие предвыборных обязательств со стороны кандидата на пост мэра, снижению роли местных сообществ, сужению полей влияния на главу города. *Со стороны местных элит* – опасения по поводу расширения зоны влияния региональных групп, лоббирования кандидатов, доминирования региональных интересов над локальными в процессе принятия управленческих решений сити-менеджером. *Со стороны муниципальных служащих* – неготовность к кадровым изменениям, принятию новых рыночных моделей управления, опасения, связанные с несоответствием имеющихся у сотрудников компетенций требованиям и задачам сити-менеджера. *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. В данном случае игнорирование ограничений данного типа может привести к формированию политического противоборства двух топ менеджеров муниципалитета.

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.

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, осмысления преимуществ и ограничений работы сити-менеджера до интерпретации первопричин возможных деструкций, заключающихся в деформации процедур отбора и найма контрактных управляющих.

Во второй главе **«Социологический анализ преимуществ и ограничений деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации»** представлены эмпирические данные, характеризующие основные направления и специфику деятельности сити-менеджера, выявлены ключевые проблемы реализации данной модели.

В параграфе 2.1 **«Оценка деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований Российской Федерации»** выявлена и обоснована недостаточная эффективность деятельности сити-менеджера по таким направлениям работы, как жилищно-коммунальное хозяйство, создание рабочих мест для населения, развитие инвестиционной привлекательности территории. Установлено, что сити-менеджеры недостаточно используют в своей практике инновационные механизмы развития территории: 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. Подавляющее большинство опрошенных руководителей органов местного самоуправления рассматривают практики привлечения сити-менеджера в систему муниципального управления в позитивном ключе. Так, 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%.

К числу ограничений наибольшей значимости отнесены ресурсные проблемы: 88,8% отметили, что недостаточность финансовых средств не позволяет сити-менеджеру достигать поставленных им целей. Дисфункции организационного характера (перегруженность рутинными обязательствами) концентрируют усилия сити-менеджера на решении рутинных задач, что также, по мнению 75% опрошенных, относится к существенным ограничениям его деятельности. Проблемы второго радиуса значимости связаны с дисфункциями оценки деятельности сити-менеджера и определения субъекта данной оценки. В частности, почти 2/3 опрошенных (60,6%)

не согласны с утверждением о том, 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 одним из ключевых ограничений деятельности сити-менеджера. Третьей группой ограничений деятельности сити-менеджера были обозначены проблемы профессиональной подготовки, об этом говорят 62,2% респондентов, а также - отбора кадров - 49,5%.

Результаты исследования позволили сделать вывод об инверсии декларируемых преимуществ модели «сити-менеджер»:

- 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.

В параграфе 2.2 **«Анализ специфики конкурсного отбора и профессиональной подготовки сити-менеджера»** на основе эмпирических данных были определены ключевые деформации оценочных критериев отбора кандидатов на должность руководителя сити-менеджера: снижение значимости профессионального образования в системе оценок, приоритет лидерских качеств претендента. 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 искаженное восприятие 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 и обеспечения профессионализации муниципального управления.

В ходе исследования 49,5% опрошенных указали на непрозрачность систем отбора кандидатов. Определены риски деформации оценочных критериев: нарушение логики и принципов конкурсных процедур, трансформация профессиональной самоидентификации сити-менеджера, 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, обусловлена возрастанием роли региональных элит, как в определении вектора развития муниципального образования, так и в формировании кадровой политики муниципалитета, организации конкурсных процедур выбора сити-менеджера.

Обоснована значимость критерия территориальной идентичности кандидата на должность сити-менеджера. 73,4% респондентов расценили принцип оседлости как достаточно значимый. Результаты корреляционного анализа показывают зависимость между значимостью критерия оседлости кандидата и выбором приоритетов деятельности в пользу местных сообществ. Можно предположить, что территориальная идентичность сити-менеджера, может минимизировать издержки лоббирования региональной позиции и повысить уровень доверия населения. Признание первичности интересов местного населения в сравнении с региональными задачами иллюстрирует наличие интерпретационных смыслов в определении ценностей развития коллективных территориальных общностей.

Результаты исследования показали, что оценка достаточности профессиональных знаний сити-менеджера - 87,2% 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.

В третьей главе **«Разработка социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера по развитию муниципальных образований России»**

обоснованы авторские предложения в части разработки социальных технологий интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера как инструмента оптимизации процессов отбора и обучения сити-менеджеров; а также социальных технологий совершенствования деятельности сити-менеджера, включающие меры по перераспределению функциональных ролей ключевых субъектов местного самоуправления, определению показателей эффективности деятельности сити-менеджера в соответствии со стратегическими целями развития муниципального образования.

В параграфе 3.1 **«Социальные технологии совершенствования деятельности сити-менеджера»** опираясь на результаты эмпирических исследований, предложена социальная технология оптимизации функционального наполнения деятельности сити-менеджера с дифференциацией ее элементов по функциям управления. 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. Для повышения эффективности организационного обеспечения деятельности сити-менеджера видится целесообразным расширение вариативности наполнения структуры местной администрации, перераспределение функциональных ролей ключевых субъектов местного самоуправления. Механизм оптимизации функции мотивации предполагает определение показателей эффективности (KPI) деятельности сити-менеджера в соответствии со стратегическими целями развития муниципального образования, формирование более высокой мотивации к использованию инновационных инструментов привлечения инвестиций, модернизации социальной сферы территории. Разработаны направления оптимизации контроля за деятельностью сити-менеджера на трех уровнях: оперативный контроль (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.

Разработаны следующие рекомендации по совершенствованию деятельности сити-менеджера:

- 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. Механизмы преодоления организационного сопротивления представлены на рисунке 1.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 1 – Механизмы преодоления организационного сопротивления со стороны ключевых субъектов местного самоуправления

В параграфе 3.2 «Социальные технологии профессионального отбора сити-менеджера» на основе материалов исследования сделан вывод о необходимости реализации технологии интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера. Ключевыми принципами процедуры отбора, могут стать: «ситуационной осведомленности», территориальной идентичности, экспертности, принцип объективности, прозрачности, принцип интеракции и принцип когерентности систем

оценки кандидата, как на этапе его отбора, так и на этапе выполнения им должностных обязанностей сити-менеджера.

На рисунке 2 отображена разработанная социальная технология комплексного, многоуровневого отбора кандидатов на должность сити-менеджера.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 2 – Социальная технология комплексного многоуровневого отбора кандидата 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 муниципального образования. Наиболее сложным с организационной точки зрения является третий уровень отбора кандидатов, который включает в себя оценку предоставляемых кандидатами стратегических программ развития данной территории (далее - Программа). 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 подходов к решению территориальных проблем, реализация механизмов, обеспечивающих привлечение дополнительного финансирования и экономию средств местного бюджета и так далее. На третьем уровне 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. Суть третьего уровня заключается в дебатах между кандидатами, в которых они представляют свое видение стратегии и перспектив развития территории муниципального образования.

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 и другое). Механизмами реализации практико-ориентированного характера обучения сити-менеджеров выступают: проектная работа, тьюторская поддержка, формирование команд и горизонтальных связей между руководителями муниципалитетов.

III Заключение

Привлечение сити-менеджеров выступает важным элементом развития муниципального управления в России, фактором повышения уровня и качества жизни населения.

Ключевые проблемы деятельности сити-менеджера связаны с деформацией оценочных критериев отбора кандидатов на должность руководителя местной администрации, а также с институциональными ограничениями, обуславливающими сужение горизонтов планирования деятельности сити-менеджера, фокусировку усилий на достижение краткосрочных результатов, приоритезацию региональных задач, снижение уровня профессионализма и так далее.

Опираясь на полученные эмпирические результаты, разработаны социальные технологии, позволяющие нивелировать указанные проблемы (социальная технология интегральной оценки кандидата на должность сити-менеджера как инструмента оптимизации процессов профессионального отбора и обучения сити-менеджеров; социальная технология совершенствования его деятельности).

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. 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.
2. Шалашникова, В.Ю. 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.
3. 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.
4. Шалашникова, В.Ю. Доверие населения к сити-менеджеру: новые модусы развития местного самоуправления / В.Ю. Шалашникова, Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2024. – № 80. – С. 185-193. – ISSN 1998-863X.
5. Шалашникова, В.Ю. «Сити-менеджер» в системе муниципального управления: проблемы конкурсного отбора и эффективности деятельности / В.Ю. Шалашникова // Социодинамика. – 2024. – № 4. – С. 63-71. – ISSN 2409-7144. – Текст: электронный. – DOI 10.25136/2409-7144.2024.4.70268. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/siti-menedzher-v-sisteme-munitsipalnogo-upravleniya-problemy-konkursnogo-otbora-i-effektivnosti-deyatelnosti> (дата обращения: 24.07.2025).
6. 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.

Публикации в других научных изданиях:

7. 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.

8. 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.

9. 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.

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

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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. Политология. – 2024. – № 2. Том 18. – С. 36-46. – ISSN 2218-1067.

15. Шалашникова, В.Ю. 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.