

*На правах рукописи*

**Понамарёв Александр Борисович**

**ИНСТИТУТ СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ОБЩЕСТВЕННАЯ СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ  
(НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЮЖНОГО  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Ростов-на-Дону

2021

**Работа выполнена на кафедре теоретической социологии и методологии региональных исследований Института социологии и регионоведения ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»**

**Научный  
руководитель**

**Ковалев Виталий Владимирович**

доктор социологических наук, доцент,  
профессор кафедры прикладной социологии Института социологии и регионоведения ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»

**Официальные  
оппоненты:**

**Воденко Константин Викторович**

доктор философских наук, профессор,  
заведующий кафедрой «Социальные и гуманитарные науки» ФГБОУ ВО «Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова»

**Маркин Валерий Васильевич**

доктор социологических наук, профессор,  
главный научный сотрудник, руководитель Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФГБУН «Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук»

Защита состоится «22» декабря 2021 года в 12.00 на заседании диссертационного совета ЮФУ22.01 по социологическим наукам при Южном федеральном университете по адресу: 344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая 105/42, а. 203.

С диссертацией можно ознакомиться в Зональной научной библиотеке Южного федерального университета по адресу: г. Ростов-на-Дону, ул. Зорге, д. 21Ж, 2 этаж и на сайте Южного федерального университета по адресу: <https://hub.sfedu.ru/diss/show/1295086/>

Автореферат разослан «\_\_» ноября 2021 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Войтенко Валерия Петровна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Тема диссертации имеет как научную, так и социальную актуальность.

Социальная значимость определяется высокой степенью влияния муниципального управления на качество жизни населения и на достижение социально-экономических показателей развития муниципальных образований. В сферу его деятельности входит поддержание городской инфраструктуры и создание благоприятной среды для повседневной жизни населения муниципальных образований. Но при этом высоко и его влияние на привлекательность муниципалитета для инвесторов и предпринимателей: как отечественных, так и иностранных. Эффективность работы муниципального управления является одним из важнейших условий качества жизни населения. Удовлетворение базовых потребностей в тепле, дорогах, водоснабжении, доступном жилье, а также выстраивание партнерских отношений с местным сообществом позволяет говорить о том, что муниципальное управление является комплексным процессом, связанным не только с решением актуальных проблем жизни муниципалитета, но и со стратегическим планированием муниципального развития.

Российское муниципальное управление находится в постоянном поиске оптимальной модели работы. Изначально законодатель сделал ставку на сильную и независимую муниципальную власть, которая должна иметь достаточно ресурсов для самоорганизации и поддержания муниципальных образований на должном уровне, соответствующим постоянно растущим потребностям населения. Однако на практике это оказалось недостижимым из-за множества факторов: горизонтальные связи в социуме не окрепли и не привели к созданию гражданского общества, активно участвующего в развитии муниципальной среды, бизнес-сообщество дистанцировалось от контактов с органами власти, видя в них лишь экономические риски, а неизменившаяся со времен Советского Союза

управленческая культура не позволяла муниципальным служащим и управленцам работать эффективно, что привело к бюрократизации муниципального управления, расширяющей дистанцию между местной властью и населением.

Всё это привело к решению кардинально изменить принцип функционирования муниципального управления путем введения института сити-менеджмента, в рамках которого глава муниципального образования назначается на основе контракта, заключенного с представительным органом муниципальной власти, а не путем демократических выборов. Таким образом, демократические ценности были принесены в жертву управленческой эффективности. Исключение зависимости выбора главы муниципального образования от стихийного настроения электората должно, по задумке, вывести муниципальное управление на качественно новый уровень, так как легитимность главы муниципального образования обеспечивается не выбором населения, не имеющего возможности контролировать качество работы своего избранника, а контрактом, четко определяющим целевые показатели, которые необходимо достигнуть. Институциональные инновации по замыслу реформаторов должны изменить основной вектор работы муниципального управления и отделить политику от менеджмента.

В контексте всего сказанного очень важно понять, как институт сити-менеджмента изменяет систему управления в российских муниципалитетах, какое влияние он оказывает на интеракции значимых социальных акторов и как трансформирует процесс принятия управленческих решений в органах муниципальной власти. Вышеописанные проблемы напрямую связаны с опасениями, что имплементация зарубежного опыта в муниципальное управление может привести к несоответствию реальных и ожидаемых управленческих практик, что, в свою очередь, поставит под сомнение состоятельность муниципальной реформы.

Научная актуальность исследования заключается в том, что имеет место как дефицит работ теоретической направленности, так и, собственно, самих эмпирических исследований сложившихся в новых институциональных условиях

практик муниципального управления. Имеющиеся публикации характеризуются однотипным характером, связанным лишь с определением преимуществ и недостатков сити-менеджмента как формы муниципального управления, заимствованной из западного опыта. На данном этапе сложился свой собственный, российский опыт, который мы планируем оценивать на предмет его общественной состоятельности.

**Степень научной разработанности.** Научное изучение института сити-менеджмента имеет устоявшуюся традицию, укорененную в исследованиях американских исследователей, предпринимавших попытки оценить перспективы и проблемы развития сити-менеджмента. Стоит оговориться, что в западном научном дискурсе эту форму организации муниципального управления принято называть «советно-управленческая» (англ. Council-management) система. В этом понятии демонстрируется иерархия субъектов муниципальной власти, где муниципальный парламент легитимизирует власть сити-менеджера на основе заключенного контракта. В научной литературе интерес к сити-менеджменту возникает в процессе установления причин перехода к этой форме организации муниципальной власти (C.J. Friedrich<sup>1</sup>, E.B. Schulz<sup>2</sup>, E.T. Paxton<sup>3</sup>, H.W. Dodds<sup>4</sup>), обоснования ее преимуществ по отношению к традиционной «мэрской» форме муниципального управления (K. Mathewson<sup>5</sup>, J. Vanderleuw, J. Sides, B. Williams<sup>6</sup>, H.A. Stone, K. Stone, Price D.K.)<sup>7</sup>, а также рассмотрения вопросов ее соответствия ценностям демократии (B.J. Carr<sup>8</sup>).

---

<sup>1</sup> Friedrich C.J. The Rise and Decline of the Spoils Tradition, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1937. 189. Improved Personnel in Government Service. pp. 10-16.

<sup>2</sup> Schulz E.B. An unsolved problem in city government: political leadership and expert administration. The Southwestern Social Science Quarterly, 1933. vol. 14. no. 2. pp. 120–132.

<sup>3</sup> Paxton E.T. The Trend of Reorganization in City Government. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1924. vol. 113. pp. 195–201.

<sup>4</sup> Dodds H. W. City Manager Government in American Municipalities. Journal of Comparative Legislation and International Law, 1924. vol. 6. no. 4, pp. 183–192.

<sup>5</sup> Mathewson K. Democracy in Council-Manager Government. Public Administration Review, 1959.19(3). pp. 183-185.

<sup>6</sup> Vanderleuw J., Sides J., Williams B. An advanced degree in public administration – is it valued by city councils? Public Administration Quarterly, 2015. 39(3). pp. 453-483.

<sup>7</sup> Stone, Harold A., et al. Appraisal of Council-Manager Cities. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1938. vol. 199. pp. 50–56.

<sup>8</sup> Carr B.J. What have we learned about the performance of council-manager government? A review and synthesis of the research, Public administration review. 2015. №75(5). pp. 673-689.

Российская социологическая мысль активно начинает уделять внимание институту сити-менеджмента с 2014 года, что инициировалось принятием поправок к федеральному закону №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Традиция его осмысления относительно молода. Характерной особенностью отечественного научного дискурса является поляризация исследователей по двум противоположным позициям: противников и сторонников института сити-менеджмента. Оценки перспектив и проблем этой формы организации муниципального управления выстроены вокруг следующих вопросов: соответствия сити-менеджмента демократическим ценностям, способности обеспечить управленческую эффективность, политических мотивов реформы, её поддержка со стороны населения муниципальных образований.

Представим анализ литературы в виде последовательного изложения указанных позиций.

Вопрос соответствия института сити-менеджмента ценностям демократии является дискуссионным и противоречивым. К противникам внедрения института сити-менеджмента можно отнести А.Н. Неустроева, считающего, что сити-менеджмент делает возможным прямое вмешательство федеральной власти в дела местного самоуправления<sup>9</sup>, а также И.В. Выдрина, определяющего появление института сити-менеджмента как нарушение конституционного принципа независимости муниципальной власти от государственной.<sup>10</sup> В.А. Очаковский, И.Н. Иваненко, Я.А. Крутова и В.С. Коробков считают, что отказ от прозрачной процедуры выборов мэра неизбежно приведет к росту неформальных практик в местном самоуправлении и повысит потенциал коррупции в муниципальном управлении.<sup>11</sup> Имеется и альтернативная точка зрения А.И. Ласько, считающего, что значимость потери населением возможности голосовать за главу муниципального образования переоценена, так как институт выборов в России де

---

<sup>9</sup> Неустроев А.Н. Институт сити-менеджера в РФ: за и против // European Science. 2015. № 5.

<sup>10</sup> Выдрин И.В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2011. № 2. С. 67–70.

<sup>11</sup> Очаковский В.А., Иваненко И.Н., Крутова Я.А., Коробков В.С. К вопросу о введении института сити-менеджера в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 11. С. 3–5.

факто дискредитирован.<sup>12</sup> Соответствие сити-менеджмента ценностям демократии оценено в целом негативно, однако эта оценка связана не с исследованием того, как значимые социальные акторы воспринимают данный институт, а лишь с их умозрительными заключениями, опирающихся на политические убеждения авторов.

Управленческая эффективность института сити-менеджмента положительно оценивается Е.А. Шутниковой и А.А. Михеевым, так как связывается с инновационным способом объединения власти, науки и бизнеса.<sup>13</sup> П.А. Меркулов и М.Н. Караджова рассматривают вопрос соответствия кадрового обеспечения российского муниципального управления требованиям института сити-менеджмента<sup>14</sup>, А.Н. Фадеева предпринимает попытку связать управленческую эффективность сити-менеджеров и их взаимодействие с местным населением<sup>15</sup>, вопрос фактической реализации управленческого потенциала сити-менеджеров ставится под сомнение Л.Н. Окоповым, утверждающим, что бюрократизация муниципального управления не позволит институту сити-менеджмента функционировать эффективно.<sup>16</sup> Проблему того, что сити-менеджер не представляет интересы населения и работает рассогласованно с интересами местного сообщества поднимают В.С. Авдонин<sup>17</sup>, А.В. Дятлов<sup>18</sup>, В.В. Ковалев, А.В. Сериков и Г.А. Кипкеева<sup>19</sup>. Н.А. Кандрина видит большое преимущество сити-менеджмента в том, что эта модель подразумевает возможность увольнения неэффективного и некомпетентного управленца, что намного сложнее

---

<sup>12</sup> Ласько А.И. Кто должен управлять городом: мэр или сити-менеджер? // Политика, государство и право. 2014. № 7.

<sup>13</sup> Михеев А.А., Шутикова Е.А. Социальные проблемы урбанизации и сити-менеджмент на этапе постмодерна // Право и управление. XXI Век. 2015. № 2 (35). С. 73-78.

<sup>14</sup> Меркулов П.А., Караджова М.Н. Кадровое обеспечение муниципальных органов власти в контексте проблемы реформирования местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №2 (38). С. 56-60.

<sup>15</sup> Фадеева А.Н. Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. №6 (119). С. 52-57.

<sup>16</sup> Окопов Л.В. От выборного главы администрации к «сити-менеджеру» - утраченная легитимность // Северо-кавказский юридический вестник. 2015. С. 131-134.

<sup>17</sup> Авдонин В.С. Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы МСУ // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1. С. 99-119.

<sup>18</sup> Дятлов А.В., Ковалев В.В., Сериков А.В. Риски от введения института сити-менеджмента (в оценках экспертов Южного Федерального Округа) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. №4.

<sup>19</sup> Кипкеева Г.А. Общественные организации в структуре гражданского общества России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2016. №201.

реализовать в мэрской системе.<sup>20</sup> Этой позиции придерживается и А.А. Шмелев, считающий разделение политики и управления важным шагом по совершенствованию работы муниципального управления.<sup>21</sup> Неоднозначно трактуется возможность сити-менеджера принимать непопулярные управленческие решения. Так, например Н.В. Полякова, В.Е. Залешин и В.В. Поляков считают, что сити-менеджера можно будет уволить по политическим причинам, если его решения пойдут в разрез с векторами развития муниципальных образований, заданных федеральным центром.<sup>22</sup> А.А. Володин утверждает, что возможность сити-менеджера не оглядываться на интересы населения может привести не только к эффективным управленческим решениям, но и к уходу главы муниципального образования от понимания нужд местного сообщества.<sup>23</sup>

В целом исследователи видят в сити-менеджменте большой управленческий потенциал, но обращают внимание, что имеет место множество институциональных препятствий по его реализации. Иными словами, оценка научным сообществом управленческого потенциала сити-менеджеров связана с заключениями, сделанными на основе анализа преимуществ и недостатков данного института, не подкрепленных эмпирическими исследованиями того, как население муниципальных образований воспринимает качество работы муниципального управления.

Многие исследователи считают, что институционализация сити-менеджмента имеет конкретную политическую цель – достроить властную вертикаль до местного уровня. Такой позиции придерживается В.И. Васильев<sup>24</sup>, Н.М. Гладких<sup>25</sup> и Л.К. Бзегежева.<sup>26</sup> Стоит отметить, что практически все

---

<sup>20</sup> Кандрина Н.А. Модели организации муниципального управления: глава муниципального образования и сити-менеджер // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. №3. С. 40

<sup>21</sup> Шмелев А.А. Развитие института сити-менеджера в современной России: проблемы определения статуса // Новое слово в науке и практике. 2014. № 10. С. 21-22.

<sup>22</sup> Полякова Н. В., Залешин В.Е., Поляков В.В.. Маркетинговая стратегия развития города и проблемы ее реализации // Развитие теории и практики управления социальными и экономическими системами. 2019. №8.

<sup>23</sup> Володин А.А. Система распределения власти на уровне местного самоуправления // Власть. 2012. №8. С. 66.

<sup>24</sup> Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 7.

<sup>25</sup> Гладких Н.М. К новой модели организации структуры органов местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке. 2014. № 11. С. 16-17.



исследователи, касавшиеся вопроса политических целей появления института сити-менеджмента, пришли к консенсусу о том, что он связан с достройкой властной вертикали до уровня местного самоуправления, но оценка влияния этого вопроса на муниципальное управление является объектом полемических споров, так как мнения множества исследователей не подкреплены эмпирическими данными, позволяющими определить отношение социальных акторов к этой проблеме.

О влиянии института сити-менеджмента на то, как изменится порядок взаимодействия органов власти с населением муниципальных образований написано мало работ, что объясняется относительно низким интересом научного сообщества к проблематике гражданского общества на местном уровне. Наиболее значимой в этом контексте мы видим работу А.Н. Самойловой<sup>27</sup>, сосредоточившей внимание на институциональных условиях реализации модели сити-менеджмента в российском муниципальном управлении. Она утверждает, что для эффективного функционирования сити-менеджмента необходимо развитое гражданское общество, в котором население муниципалитетов является полноценным социальным актором, имеющим возможность актуализировать свою волю в том или ином виде. Население муниципальных образований, напротив, является разобщенным, центрированным вокруг проблем ограниченного круга людей и не проявляющим инициатив по развитию городской среды. Здесь также определяется характер взаимоотношения власти и населения, который можно определить как патроналистический, известный как «патронаж-клиента». В этих условиях В.В. Ковалев и В.А. Чигрин определяют сити-менеджера как управленца, работа которого будет сосредоточена на оптимизации средств, полученных в виде межбюджетных трансфертов, и его эффективность

---

<sup>26</sup> Бзегежева Л.К. Проблема назначения главы администрации на контрактной основе // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2016. № 1. С. 86.

<sup>27</sup> Самойлова А.Н. Институциональные условия реализации модели сити-менеджмента в городском управлении // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2010. №1 (9). С. 154-169.

будет определяться не столько тесной связью с местным населением, сколько с собственным пониманием проблем муниципального образования.<sup>28</sup>

Научные работы, посвященные вышеописанным вопросам, так или иначе связаны лишь с установлением преимуществ и недостатков института сити-менеджмента, что не позволяет выйти на реальные проблемы имплементации этого института в российскую социальную реальность. Главной проблемой мы видим здесь умозрительность заключений исследователей, основанную на их политических предпочтениях, и концентрацию на рассмотрении сити-менеджмента как заимствованной модели вне контекста с её теоретическим и эмпирическим обоснованием. Исследователи концентрируют свое внимание на определенных гранях сити-менеджмента, частных проблемах, но редко предпринимают попытку определить отношение социальных акторов к институту сити-менеджменту. Невозможно говорить о целостности и завершенности исследований сити-менеджмента без эмпирических замеров оценки работы сити-менеджеров населением муниципальных образований. Этой проблеме уделил серьезное внимание исследовательский коллектив под руководством А.В. Дятлова, сконцентрировавший своё внимание на вопросе сопоставления ожиданий, возложенных на институт сити-менеджмента, и реально достигнутых результатов.<sup>29</sup>

Для придания исследованиям, посвященным сити-менеджменту, завершенного и целостного характера необходимо сосредоточиться на формализации мнений социальных акторов институционального пространства и анализе того, как население и представители бизнес-сообщества оценивают работу сити-менеджеров. Изучение результативности работы института, ориентированного на предоставление муниципальных услуг, невозможно без обращения к мнению их потребителей. Концепция общественной состоятельности позволяет решить эту проблему и наполнить социологию управления новым

---

<sup>28</sup> Ковалев В.В., Чигрин В.А. Политико-административные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т.4. №2. С. 30-38.

<sup>29</sup> Дятлов А.В., Ковалев В.В., Нечушкин А.Ю., Дементьев С.А., Понамарев А.Б. Институт сити-менеджмента (в поисках административной эффективности). Ростов-на-Дону: Фонд науки и образования. 2019. 210 с.

знанием, имеющим теоретическое обоснование, за которым стоит репрезентативная эмпирическая информация.

**Объект исследования:** институт сити-менеджмента как форма муниципального управления.

**Предмет исследования:** общественная состоятельность института сити-менеджмента в муниципальных образованиях Южного федерального округа.

**Цель исследования:** выявить барьеры достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента в муниципальных образованиях Южного федерального округа и способы их преодоления.

Достижение поставленной цели осуществляется посредством решения следующих **задач**:

1. Рассмотреть научный дискурс, сложившийся вокруг проблематики сити-менеджмента;
2. Разработать методологический конструкт исследования общественной состоятельности института сити-менеджмента;
3. Определить степень принятия власти сити-менеджеров населением муниципальных образований и его удовлетворенность результатами работы сити-менеджеров в Южном федеральном округе;
4. Выделить основные проблемы взаимодействия сити-менеджеров с бизнес-сообществом Южного федерального округа;
5. Выявить барьеры достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента в муниципальных образованиях Южного федерального округа;
6. Определить пути преодоления барьеров достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента в Южном федеральном округе.

**Гипотеза исследования.** Достижение общественной состоятельности института сити-менеджмента является важным условием для реализации целей, связанных с повышением социально-экономических показателей развития муниципальных образований. Однако реальные управленческие практики, реализуемые в муниципальных образованиях Южного федерального округа, не соответствуют заложенным на этапе замысла реформы. Мы предполагаем, что это

обусловлено наличием барьеров, носящих формальный и неформальный характер. Их преодоление считаем возможным, если будет разработан комплекс мер по оптимизации сложившейся в ЮФО модели сити-менеджмента.

**Методологическая база исследования.** Исследование опирается на методологическую платформу неoinституциональной теории, в частности на концепцию институциональной эволюции Дугласа Норта. Она наиболее подходит для изучения работы социальных институтов, так как муниципалитеты действуют как площадка столкновения интересов множества социальных акторов, где институт выступает в качестве набора правил, в рамках которых осуществляется социальное взаимодействие. В этой ситуации основной ролью института будет согласование интересов социальных акторов и создание благоприятной среды для их взаимодействия. Применение неoinституционального подхода дает возможность оценивать эффективность работы института сити-менеджмента опираясь на выявление факторов, оказывающих влияние на рациональный выбор значимых субъектов институционального пространства, что позволит выявить не только формальные барьеры общественной состоятельности, лежащие в нормативно прописанной и наблюдаемой плоскости, но и неформальные, укорененные в управленческой культуре и предшествующих управленческих практиках.

В диссертационном исследовании также применялась классификация моделей местного самоуправления, разработанная В.Е. Чиркиным<sup>30</sup> и Н.А. Емельяновым.<sup>31</sup> Она очерчивает различия англосаксонской, континентальной и смешанной формы организации местного самоуправления и позволяет осуществлять институциональный анализ исходя из формальных правил и ограничений. Важной частью методологической базы исследования является теория трансплантации институтов В.М. Полтеровича, описывающая издержки и риски импорта зарубежных социальных институтов.<sup>32</sup> Она позволяет выявить

---

<sup>30</sup> Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. №8. С. 98.

<sup>31</sup> Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. М. 1997. С.10.

<sup>32</sup> Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов. Экономическая наука современной России. 2001. №3. С. 24-50.

неформальные барьеры имплементации сити-менеджмента и определить механизмы неформального сопротивления формальным изменениям (или инновациям), выражающиеся в теневых практиках, осуществляемых социальными акторами.

Важное значение в построении концептуальной основы исследования также играет концепция состоятельности института сити-менеджмента А.В. Дятлова и В.В. Ковалева, позволяющая оценить соответствие реально достигнутых институтом сити-менеджмента результатов поставленным перед ним целям. Она адаптирована под предметное поле социологии управления и позволяет сконцентрироваться на выявлении специфических характеристик института сити-менеджмента. Состоятельность – достижение главной институциональной цели сити-менеджмента – повышения социально-экономических показателей развития муниципальных образований. Общественная состоятельность, в свою очередь, связана с убежденностью местного сообщества в том, что качество жизни действительно улучшилось в результате работы сити-менеджеров. Концепция общественной состоятельности позволяет формализовать оценки значимых акторов институционального пространства сити-менеджмента и определить результативность деятельности сити-менеджеров, а также выявить препятствия эффективной работы.

**Эмпирическая база исследования.** В эмпирическую базу исследования вошли результаты массового опроса населения муниципальных образований, фокусированных интервью с представителями бизнес-сообщества и глубинного интервью с депутатом Государственной Думы РФ, являющимся председателем комитета Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) по муниципально-частному партнерству выполненных в рамках гранта РФФИ, в котором автор исследования работал в качестве исполнителя. Полное название грантового исследования: проект № 18–011-01113 «Институт сити-менеджмента в современной России: административная и общественная состоятельность (на примере муниципальных образований Южного федерального округа)». Кроме того, применялся метод анализа документов. Использовались данные,

полученные из федеральных законов РФ, официальных сайтов Министерства экономического развития, цифровых инвестиционных порталов<sup>33</sup>, отчётов о реализации проектов ГЧП и МЧП<sup>34</sup>, единого портала бюджетной системы РФ<sup>35</sup>, отчётов о заключенных концессионных соглашениях и проектах МЧП<sup>36</sup>, национального центра общественного контроля в сфере ЖКХ.<sup>37</sup> Для сравнения с зарубежной практикой анализировались документы, демонстрирующие успехи советно-управленческой системы в США.<sup>38</sup> Также использовались данные из опросов ВЦИОМ<sup>39</sup> и РБК<sup>40</sup>.

**Научная новизна диссертационной работы.** В результате теоретического анализа и обобщения эмпирических данных получены следующие результаты, обладающие научной новизной:

1. Осуществлена классификация научных работ, посвященных институту сити-менеджмента, в основе которой лежит оценка этого института с позиций положительных и отрицательных коннотаций. Выделены наиболее часто обсуждаемые проблемные поля сити-менеджмента: соответствие демократическим ценностям, управленческая эффективность, политические мотивы внедрения института и его влияние на характер взаимодействия органов власти и населения муниципальных образований. Определено, что в научном дискурсе отсутствует теоретическое обоснование модели сити-менеджмента, а

---

<sup>33</sup> Официальный сайт Министерства экономического развития Ростовской области, инвестиционная карта. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://factor.invest-don.com> (Дата обращения: 15.02.2021).

<sup>34</sup> Инвестиционный портал Ростовской области. Информация о соглашениях в сфере ГЧП. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://invest-don.com/ru/Agreements\\_of\\_PPP/](http://invest-don.com/ru/Agreements_of_PPP/) (Дата обращения 12.03.2021).

<sup>35</sup> Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Межбюджетные%20трансферты?\\_adf.ctrl-state=hdmuzp0q5\\_37&regionId=45](http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Межбюджетные%20трансферты?_adf.ctrl-state=hdmuzp0q5_37&regionId=45) (дата обращения: 21.02.2021).

<sup>36</sup> База данных ИНВЕСТИНФРА. с. 24. [Электронный ресурс] <https://investinfra.ru/frontend/images/PDF/NAKDI-koncessii-2019-full.pdf> (Дата обращения 11.03.2020).

<sup>37</sup> Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль», рейтинг проблем ЖКХ за 2018 год. [Электронный ресурс] <http://gkhkontrol.ru/2019/01/51175> (Дата обращения 11.03.2021).

<sup>38</sup> McNichol D. The United States: the world's largest emerging p3 market. 2014. [Электронный ресурс] URL: <https://www.danmcnichol.com/wp-content/uploads/2014/03/FINAL-P3-AIG-Whitepaper.pdf> (Дата обращения: 15.02.2021).

<sup>39</sup> ВЦИОМ. Исследование на тему: «Оценка динамики факторов, влияющих на бизнес и антикризисные меры». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://profi.wciom.ru/open\\_projects/business2018/](https://profi.wciom.ru/open_projects/business2018/) (Дата обращения 15.03.2021).

<sup>40</sup> Опрос РБК выявил страхи бизнеса по поводу незаконного преследования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/13/06/2019/5cfd659a79470a5ccdf037> (Дата обращения 15.03.2021).

также эмпирические исследования состоятельности его работы через оценки населения муниципальных образований.

2. Разработан методологический конструкт изучения общественной состоятельности института сити-менеджмента в современной России, на основе которого сформулированы эмпирические индикаторы: 1) принятие сити-менеджеров населением как легитимных глав муниципальных образований, 2) удовлетворенность населения муниципальных образований результатами работы сити-менеджеров, 3) результативность взаимодействия муниципальной власти с бизнес-сообществом по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований.

3. Установлено, что жители муниципальных образований ЮФО готовы принять любую модель муниципального управления, способную достигать реальных результатов в повышении качества жизни населения, и что порядок легитимации главы муниципального образования для них не имеет значения. Выявлено, что замена порядка вступления главы муниципального образования в должность не оказала существенного влияния на качество жизни населения.

4. Сформулированы следующие проблемы, препятствующие эффективному взаимодействию муниципальной власти и бизнес-сообщества по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований в ЮФО: несогласованность закона о муниципально-частном партнерстве с антикоррупционным законодательством; низкая рентабельность проектов муниципально-частного партнерства в малых городах; дефицит квалифицированных кадров, обладающих компетенциями по сопровождению проектов муниципально-частного партнерства. Установлено, что институт сити-менеджмента в ЮФО не достиг общественной состоятельности.

5. Выявлены барьеры достижения институтом сити-менеджмента общественной состоятельности в ЮФО: несовпадение управленческой культуры российских муниципальных служащих и той, в которой сити-менеджмент может функционировать эффективно; патроналистическая модель взаимодействия населения и власти; неблагоприятная зависимость современных управленческих

практик от советских; отсутствие механизмов горизонтальной координации, компенсирующих негативные последствия вертикальности властных отношений; отсутствие доверия со стороны значимых социальных акторов к местной власти.

6. Определены два пути преодоления барьеров достижения общественной состоятельности: приведение российского сити-менеджмента в соответствие с американским или оптимизация той модели сити-менеджмента, которая уже сложилась в современной управленческой ситуации в Южном федеральном округе. Барьеры достижения общественной состоятельности разделены на фундаментальные и частные. Сформулирован комплекс рекомендаций по преодолению частных барьеров.

### **Положения, выносимые на защиту.**

1. Социологический дискурс по изучению института сити-менеджмента в России поляризован на два подхода, различаемых степенью принятия этого института отечественными исследователями. Первый отличается скептицизмом по отношению к управленческому потенциалу нанимаемых по контракту глав муниципальных образований. Второй характеризуется доверием к сити-менеджменту, что основано на положительном восприятии попытки законодателя разделить управление и политику в муниципальных образованиях. Несмотря на описанную выше поляризованность мнений, которая, по идее, должна наполнить научный дискурс плюрализмом мнений и подходов, большинство публикаций, посвященных российскому сити-менеджменту, сводится к его определению преимуществ и недостатков, рассматриваемых в формате заданной западными стандартами модели. Аргументация исследователей опирается на умозрительные заключения, основанные на их политических предпочтениях, а не на анализ реальных управленческих практик и их результативности. Концепция общественной состоятельности выделяется из общего ряда теоретическим обоснованием и обобщением эмпирических данных, наполняющих теоретизацию о преимуществах и недостатках сити-менеджмента практическим контекстом, ориентированным на оценку субъектами общественной состоятельности результатов работы российских сити-менеджеров. Актуальность ее применения в



социологии управления объясняется невозможностью научного осмысления результатов работы институтов, направленных на удовлетворение потребностей населения, без учета того мнений непосредственно самих социальных акторов.

2. Теоретико-методологической основой исследования общественной состоятельности института сити-менеджмента в России выступает методологический конструкт, парадигмальной основой которого является неoinституциональная теория, в частности концепция институциональной эволюции Д. Норта. Для анализа формальных факторов, влияющих на рациональный выбор социальных акторов, использовалась классификация моделей местного самоуправления В.Е. Чиркина и Н.А. Емельянова, для неформальных – теория трансплантации институтов В.М. Полтеровича. Методологический конструкт исследования создан на основе операционализации следующих понятий: муниципальное управление, институт сити-менеджмента, общественная состоятельность, субъекты общественной состоятельности. Муниципальное управление – деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития территории. Институт сити-менеджмента – форма муниципального управления, в рамках которой власть главы муниципального управления легитимизируется на основе контракта, заключенного с представительным органом муниципального образования. Состоятельность – достижение главной институциональной цели сити-менеджмента – повышения качества жизни населения муниципальных образований. Общественная состоятельность – принятие населением муниципальных образований сити-менеджеров как легитимных и эффективных управленцев, успешно реализующих свои задачи по повышению социально-экономических показателей развития территорий. Субъекты общественной состоятельности – социальные акторы, на удовлетворение интересов которых направлена работа сити-менеджеров. К ним относится население территорий и местное бизнес-сообщество. Достижение институтом сити-менеджмента общественной состоятельности одновременно обеспечивает и свидетельствует об эффективной реализации управленческого потенциала института сити-

менеджмента и о положительном влиянии на качество жизни населения муниципальных образований, а также считается важнейшим условием функционирования муниципального управления. Эмпирические индикаторы общественной состоятельности института сити-менеджмента: 1) принятие сити-менеджеров населением как легитимных глав муниципальных образований, 2) удовлетворённость населения муниципальных образований результатами работы сити-менеджеров, 3) результативность взаимодействия муниципальной власти с бизнес-сообществом по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований.

3. Принятие сити-менеджеров населением ЮФО как легитимных глав муниципальных образований связана не с их высокой управленческой эффективностью, а с отсутствием интереса к общественно-политической жизни на уровне местного самоуправления и низкой ценностью демократического выбора, что и объясняет относительно легкий отказ от права участвовать в выборах главы муниципального образования. Объясняется это тем, что демократические практики, реализуемые на муниципальном уровне, де факто дискредитированы и приводят местных избирателей к самоустранению от общественно-политической жизни. Качество работы сити-менеджеров оценена населением муниципальных образований как неудовлетворительное, что объясняется отсутствием осознания явного различия в качестве своей жизни после появления сити-менеджмента в российском муниципальном управлении. Качество жизни можно понимать как улучшение работы городской инфраструктуры, а именно школ, больниц, ЖКХ, транспорта и т.д. Установлено, что население муниципальных образований готово принять любую форму организации муниципального управления, если она сможет достигнуть заметных результатов в повышении социально-экономических показателей развития территорий. В ходе исследования была выявлена зависимость удовлетворенности работой сити-менеджеров и принятия их как легитимных глав муниципальных образований. Так, жители ЮФО, почувствовавшие положительные изменения в качестве жизни, восприняли институт сити-менеджмента положительно, а те, кто

остался неудовлетворен, высказались о неготовности принимать назначенных по контракту управленцев. Отсутствие как положительного, так и отрицательного влияния сити-менеджеров на качество жизни населения позволяет сказать, что они не достигли поставленной цели.

4. Бизнес-сообщество оценивает перспективы сотрудничества с муниципалитетом высоко, но отмечает риски, связанные с институциональными барьерами, препятствующими выстраиванию партнерских отношений с местными предпринимателями. Установлено, что они укоренены в исторически сложившемся недоверии бизнеса к органам власти и из-за бюрократизации процесса принятия управленческих решений. Определено, что заключение сити-менеджерами муниципально-частных контрактов с предпринимателями сталкивается с барьерами в виде надзорной деятельности правоохранительных органов, трактующих попытки выхода на контакт с частным бизнесом как потенциальный акт коррупции. Муниципально-частное партнерство является главным инструментом экономического взаимодействия муниципальной власти и бизнес-сообщества, но такого рода контракты заключаются крайне редко. Наблюдается проблема отсутствия равных возможностей малых и средних предпринимателей включиться в муниципально-частное партнерство, так как представители крупного бизнеса используют приемы нечестной конкурентной борьбы, а муниципальное образование не имеет инструментов защиты интересов местных предпринимателей. Главным барьером вступления представителей бизнеса в партнерские отношения с муниципалитетом является общая неопределенность будущих векторов их сотрудничества, что не позволяет предпринимателям выстроить долгосрочную стратегию и ставит перед необходимостью сосредоточиться лишь на поддержке бизнеса в настоящий момент. Анализ результатов эмпирического исследования, направленного на выявление оценок работы сити-менеджеров местным сообществом, позволяет сказать о том, что институт сити-менеджмента не достиг общественной состоятельности в том виде, в котором он существует сейчас.

5. Анализ теоретической и эмпирической информации позволил определить основные барьеры достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента. Таковыми являются: 1) неблагоприятная зависимость современных управленческих практик от советских, состоящая из трех элементов: а) отсутствие механизмов горизонтальной координации местных органов власти, компенсирующих отрицательные последствия вертикальности властных отношений, б) проблема кадрового обеспечения, в) бюрократизация муниципального управления; 2) несоответствие российской управленческой культуры муниципальных служащих той, в которой сити-менеджмент может работать эффективно (американской); 3) патроналистическая модель взаимодействия населения и власти; 4) отсутствие доверия значимых социальных акторов институту сити-менеджмента. Вышеприведенные барьеры приводят отечественную модель сити-менеджмента к серьезным деформациям. Очевидным становится явный диссонанс между американской институциональной средой, откуда сити-менеджмент заимствован, и российской, куда он трансплантируется.

6. Оптимизировать работу российского сити-менеджмента можно двумя путями: приведением его в соответствие американской модели или посредством оптимизации уже сложившейся в российских реалиях модели сити-менеджмента. Приведение российского сити-менеджмента в соответствие к западному аналогу не представляется возможным из-за фундаментального различия российской и американской управленческих культур и принципов, стоящих за принятием управленческих решений. Американская управленческая культура муниципального управления опирается на принципы автономности местной власти, подчинения законодательной базы экономическим интересам муниципалитета, легко адаптируется под инновационные практики управления. Российская, в свою очередь, иерархична, трудно подвергается изменениям, ориентируется на достижение формальных количественных показателей развития. По этой причине наиболее рациональным будет предпринять попытку оптимизировать уже сложившуюся в муниципальном управлении модель отечественного сити-менеджмента путем организационного и законодательного

воздействия на институциональные условия. В действующую модель предлагаем внести следующие модификации: 1) повысить квалификацию муниципальных служащих за счет обязательного требования обучения по профильному образованию по направлению «государственная и муниципальная служба»; 2) повысить престижность муниципальной службы путем увеличения заработной платы, в том числе за счет перенаправления средств на реализацию проектов в зарплатные фонды и премии; 3) ревитализировать работу территориальных общественных советов, как базовых элементов гражданского общества, 4) повысить автономность местного самоуправления таким образом, чтобы решение местных проблем имело более приоритетный характер, чем исполнение федеральных программ развития; 5) повысить транспарентность в деятельности муниципальных органов власти; 6) создать организации, которые возьмут на себя часть нагрузки по заключению контрактов о муниципально-частном партнерстве и смогут консультировать субъектов этих соглашений; 7) исключить из кандидатов в сити-менеджеры претендентов, не проживающих в городе более восьми лет, снизить степень влияния федерального центра на формирование конкурсной комиссии; 8) отказаться от практики оценки работы органов муниципальной власти по формализованным, плановым и количественным показателям, 9) ввести в учебные планы университетов образовательные программы по сити-менеджменту на уровне бакалавриата и магистратуры.

**Достоверность полученных результатов** в теоретическом плане обеспечивается основанием исследования на фундаментальных теориях социологии, а также принципах и идеях, объясняющих процесс эволюции социальных институтов, направленных на удовлетворение потребностей населения, выстроенных вокруг концепции институциональной эволюции Д. Норта. В эмпирическом плане достоверность обеспечивается данными, полученными из проведенных эмпирических исследований, посвященных определению того, достиг ли институт сити-менеджмента в современной России общественной состоятельности. Представленные результаты в целом совпадают с информацией, которую можно найти в других социологических исследованиях по

схожим тематикам. В исследовании применяются как количественные, так и качественные методы, взаимно подтверждающие и обосновывающие полученные эмпирические данные.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Концепция общественной состоятельности института сити-менеджмента может быть использована для теоретического осмысления этого института. Результаты эмпирического исследования могут способствовать совершенствованию процесса поиска способов преодоления институциональных барьеров, стоящих перед сити-менеджментом и муниципальным управлением. Выводы диссертационного исследования могут послужить другим исследователям в качестве опорных пунктов более специализированных тематических исследований. Теоретические и эмпирические данные, полученные в результате диссертационной работы, могут быть применены представителями других отраслей науки: специалистами управления, психологами, политологами, юристами, экономистами, урбанистами.

Материалы диссертационной работы могут быть полезны в подготовке и реализации учебных курсов по социологии управления.

**Апробация работы.** Результаты диссертационного исследования докладывались на 9 научных конференциях различного уровня, в том числе на двух международных.

Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «PRO город». Ростов-на-Дону, 31 октября – 2 ноября 2019 г.

Международная конференция «Развитие институтов гражданского общества и формирование гражданского патриотизма в современной России». 26-27 июня 2019 г. Кабардино-Балкарская Республика.

XIV Международная научная конференция «Сорокинские чтения». 17-18 февраля 2020, г. Москва.

IV Всероссийская конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Путь в науку». 29-30 марта 2018, г. Ростов-на-Дону.

V Всероссийская конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Путь в науку». 18-19 апреля 2019, г. Ростов-на-Дону.

VI Всероссийская конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Путь в науку». 16-17 апреля 2020, г. Ростов-на-Дону.

II всероссийская научно-практическая конференция «Трансформация института сити-менеджмента в современной России: административная и общественная состоятельность». 21 ноября 2020, г. Ростов-на-Дону.

III всероссийская научно-практическая конференция «Трансформация института сити-менеджмента в современной России: административная и общественная состоятельность». (выступление на пленарном заседании) 20 ноября, 2020, г. Ростов-на-Дону.

International Scientific and Practical Conference “Information technologies in education: psychology, pedagogy, defectology (ITE-2021)” с публикацией, индексируемой в SCOPUS.

Основные итоги диссертационного исследования опубликованы в 10 научных публикациях, из которых 2 работы в изданиях, индексируемых в международных базах данных Scopus и Web of Science, 5 работ включены в Перечень научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, соответствующих научной специальности 22.00.04 – социальная структура, социальные институты и процессы (социологические науки), 22.00.08 – социология управления (социологические науки).

Работа изложена на 216 страницах и содержит введение, три главы, заключение, библиографический список и приложения.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Введение** содержит описание концепции диссертационного исследования и состоит из актуальности, степени научной разработанности темы исследования, определения цели и задач, объекта и предмета, формулировки гипотезы,

теоретико-методологической базы диссертации, тезисов научной новизны и научных положений, выносимых на защиту, теоретической и практической значимости, а также апробации полученных результатов.

**В главе 1 «Теоретико-методологические основы изучения общественной состоятельности института сити-менеджмента в современной России»** определяются теоретико-методологические основы изучения общественной состоятельности института сити-менеджмента в России. Разрабатывается инструментарий исследования.

В параграфе 1.1 **«Институт сити-менеджмента в России как предмет социологического дискурса»** производится критический анализ научной литературы, посвященной отечественной модели сити-менеджмента.

Анализ социологического дискурса, посвященного сити-менеджменту, позволяет сделать вывод о том, что в существующих исследованиях имеются когнитивные лакуны связанные с эмпирической верификацией эффективности института сити-менеджмента в России. Исследователи неоднократно обращали внимание на то, что сити-менеджмент является попыткой рационализировать муниципальное управление, повысить профессионализм субъектов управленческого труда и достигнуть цели, связанной с увеличением показателей развития территорий. Институт сити-менеджмента призван повысить качество жизни населения муниципалитетов, следовательно, именно оценки населения будут играть значительную роль в определении эффективности работы института сити-менеджмента. Отечественные социологи при изучении сити-менеджмента рассматривают его как идеальную модель и теоретизируют на тему того, можно ли реализовать поставленные законодателем задачи в российской социальной реальности, не соответствующей той институциональной среде, в которой эта форма муниципального управления была создана. Мы считаем, что аналитические труды исследователей необходимо дополнить эмпирическими исследованиями, которые придадут им более целостный характер. Эта необходимость основывается на утверждении, что оценка деятельности института, направленного на удовлетворение потребностей населения, не будет полноценной без анализа



того, как аудитория, на которую направлена деятельность института, воспринимает получаемые ими услуги. Иными словами, современные исследования российского сити-менеджмента требуют эмпирической верификации, основанной на изучении восприятия населением муниципальных образований новой модели муниципального управления и мнения о том, изменилось ли качество муниципальных услуг к лучшему. Это позволит точно ответить на вопрос, достигла ли реформа поставленных перед ней целей, что и приведет к пониманию того, является ли реформа сити-менеджмента состоявшейся, то есть достигшей поставленных перед собой целей. В научной литературе не хватает эмпирических исследований, направленных на определение рисков, которые связаны с трансплантацией института из другой социально-экономической и политической реальности. В связи с этим особую актуальность приобретает исследование института сити-менеджмента на предмет его состоятельности, то есть соответствия реальных практик управления поставленным перед ним институциональным целям.

В параграфе 1.2 **«Методологический конструкт социологического исследования общественной состоятельности сити-менеджмента в России»** определяется теоретико-методологическая платформа для исследования предмета диссертационной работы.

Парадигмальным фундаментом исследования выступает неoinституциональная теория, в частности концепция институциональной эволюции Д. Норта, наиболее подходящая, по нашему мнению, для научного изучения работы общественных институтов. Также применяется теория трансплантации институтов В.М. Полтеровича, объясняющая механизмы неформального сопротивления формальным изменениям акторов институционального пространства в процессе имплементации зарубежного института. Согласно парадигмальным основаниям исследования, институт сити-менеджмента трактуется как продукт институциональной эволюции, инициируемой федеральной властью с целью комплексного решения проблем муниципалитета путем изменения порядка вступления в должность главы

муниципального образования. Проведя параллели с американским опытом реализации модели сити-менеджмента, можно прийти к выводу о том, что инициаторы реформы местного самоуправления хотят повысить профессиональный уровень муниципальных служащих и найти новые способы хозяйствования, отвечающие современным требованиям. Все вышеописанное кристаллизует понимание института сити-менеджмента как формы муниципального управления, целью которой является комплексное повышение эффективности работы муниципальной власти. Эта эффективность проявляется в достижении институтом поставленных перед ним целей, то есть реального увеличения показателей социально-экономического развития территорий. Для того чтобы верифицировать повышение этих показателей будет применяться концепция общественной состоятельности, призванная исследовать отечественный сити-менеджмент на предмет соответствия реальных управленческих практик декларируемым целям. Синтезированы определения сити-менеджмента и общественной состоятельности. Сити-менеджмент – форма муниципального управления, в рамках которой власть главы муниципального управления легитимизируется на основе контракта, заключенного с представительным органом муниципального образования. Общественная состоятельность – принятие населением муниципальных образований сити-менеджеров как легитимных и эффективных управленцев, успешно реализующих свои задачи по повышению социально-экономических показателей развития территорий. Индикаторами общественной состоятельности, говорящими об эффективности работы муниципального управления в новом формате, являются, принятие сити-менеджеров населением как легитимных глав муниципальных образований, удовлетворённость населения муниципальных образований результатами работы сити-менеджеров и увеличение эффективности взаимодействия муниципальной власти с бизнес-сообществом по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований. Каждый из вышеописанных индикаторов является основным блоком вопросов анкеты и имеет место в гайде для фокус-группы. Опрос населения городов и представителей

бизнеса направлен на выявление соответствия сити-менеджмента индикаторам общественной состоятельности и оценку того, достигла ли реформа поставленных перед ней целей. Соответствие реальных результатов работы реформы заявленным целям позволит сказать, что реформа состоялась. Изучение института сити-менеджмента на предмет общественной состоятельности через призму оценки его работы населением муниципальных образований направлено на определение основных проблемных полей новой модели муниципального управления, выявление барьеров, препятствующих достижению общественной состоятельности, что, в свою очередь, окажет содействие в разработке рекомендаций по их преодолению.

**В главе 2 «Субъекты общественной состоятельности института сити-менеджмента (на примере муниципальных образований Южного федерального округа)»** рассматривается отношение населения муниципальных образований как субъекта общественной состоятельности к сити-менеджерам в контексте принятия их власти и удовлетворения результатами их работы. Другими субъектами общественной состоятельности выступают гражданские активисты и предприниматели. Их важность обосновывается тем, что гражданские активисты, по сути, являются единственным буфером, стоящим между пассивным населением и местной властью. Их цель – давать обратную связь и своевременно информировать власть о тех или иных проблемах местного сообщества, оказывать поддержку в социально-полезных проектах. Бизнес-сообщество, в свою очередь, выбрано для того, чтобы оценить эффективность сити-менеджера в привлечении частного капитала, что является одним из важных направлений его работы.

В параграфе 2.1 **«Население муниципальных образований: принятие и удовлетворенность результатами работы сити-менеджеров»** Представляются результаты эмпирического исследования, в разработке и реализации которого автор принимал участие. Для того чтобы выявить, как население воспринимает сити-менеджеров и оценивает их работу был проведен массовый социологический опрос в Ростовской Области, Республиках Адыгея и Крым. Было опрошено 1800

респондентов, проживающих в городах Ростов-на-Дону, Майкоп, Адыгейск, Таганрог, Батайск, Каменск-Шахтинский, Симферополь, Ялта, Бахчисарай. а также в нескольких муниципальных поселениях Семикаракорского района. Для выявления того, насколько эффективно сити-менеджеры взаимодействуют с местным сообществом были проведены 4 фокус-группы с гражданскими активистами на базе общественных палат городов Майкоп, Ростов-на-Дону и Симферополь.

Результаты массового опроса позволяют сделать вывод о том, что сити-менеджеры Юга России не достигли поставленных перед ними целей на данном этапе своего существования. Не смогли повысить качество жизни населения и достигнуть заметных результатов по улучшению социально-экономических показателей населения. Принятие их населением как легитимных глав городов связано не с достигнутыми результатами и высоким доверием, а индифферентным отношением ко всем властным инициативам и потерей интереса к демократии, реализуемой на местном уровне. Сити-менеджеры не заинтересованы в активном взаимодействии с местным сообществом и работают в формальной плоскости, не связанной с интересами местного сообщества. В корне этой проблемы лежит утрата веры в результативность каких-либо проектов, реализуемых местной властью.

Результаты, полученные при помощи фокус-групп, позволяют сказать, что население с активной гражданской позицией не удовлетворено взаимодействием с сити-менеджерами по вопросу благоустройства территорий. Объясняется это тем, что вертикаль власти включает в себя, в том числе, и муниципальный уровень. Это означает, что местная власть стремится к удовлетворению интересов вышестоящих уровней, а не местного населения. В такой ситуации гражданские активисты и организации должны выступать связующим звеном между населением и сити-менеджером, однако городские управленцы не заинтересованы в активном включении этих групп в управленческий процесс. Из всего вышеописанного следует, что сити-менеджеры хоть и стремятся к повышению социально-экономических показателей развития территорий, но не принимают во

внимание важные проблемы местного сообщества. Иными словами, формально город развивается, но качество жизни населения не растет. В такой ситуации невозможно считать, что институт сити-менеджмента достиг состояния общественной состоятельности, так как его деятельность фактически не направлена на реализацию его институциональной цели.

Недоверие сити-менеджерам, основанное на отсутствии реальных результатов их работы, приводит население к самоустранению от общественно-политической жизни, превращает их в пассивных реципиентов общественных изменений и оказывает отрицательное влияние на коммуникацию между муниципалитетом и населением, являющуюся основной мобилизации ресурсов гражданской активности, которые можно направить на поддержку и развитие муниципального образования. Сити-менеджмент был институционализирован в период падения доверия населения к институтам власти, самоустранению от взаимодействия с ними, а недостижение данным институтом общественной состоятельности оказывает негативное влияние на коммуникацию власти и населения, влияющей на процесс принятия управленческих решений. В настоящий момент институт сити-менеджмента на Юге России направлен на рационализацию процесса муниципального управления и повышения профессионального уровня муниципальных служащих, но вышеописанные преимущества будут нивелированы, если работа городских управленцев будет происходить в отрыве от интересов местного сообщества, все сильнее утрачивающего связь с представителями власти.

В параграфе 2.2 **«Бизнес-сообщество ЮФО: экономическое взаимодействие с сити-менеджерами»** рассматривается потенциал сити-менеджера по взаимодействию с бизнес-сообществом по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований. Выявлено, что главным инструментом такого взаимодействия выступает муниципально-частное партнерство. Оценка предпринимателями эффективности реализации этого вида публично-частного партнерства позволяет сделать вывод о том, умеют ли сити-менеджеры Юга России привлекать частный капитал в муниципалитеты. Для

этого проводится анализ результатов фокус-групп с предпринимателями как субъектами общественной состоятельности.

Вопрос принятия сити-менеджмента был сведен к возможности главы муниципалитета достигать реальных результатов. Предпринимателям, как потенциальным партнерам муниципальной власти, не важно с кем вести переговоры, им важен лишь результат и возможность выйти на партнерские отношения. При этом вопрос прозрачности конкурсного отбора сити-менеджеров остается открытым, так как большинство предпринимателей крупных городов не знает кандидатов и не может повлиять на их отбор. Коррупционный потенциал сити-менеджера в теории намного ниже, чем у мэра, но в реальности сити-менеджеры могут продвигать как экономические, так и политические элиты. Вышеописанные проблемы могут привести к распространению имитационной деятельности в кабинетах муниципальных управленцев, так как «назначенцы», одобренные федеральной властью, могут не обладать достаточными компетенциями и имитировать продуктивную работу, а не достигать реальных результатов. Муниципально-частное партнерство требует серьезной работы и оптимизации как на законодательном, так и на организационном уровне. Необходимо разработать комплекс мер по привлечению большего количества предприятий к сотрудничеству и расширить круг заключаемых договоров, включив в него представителей малого и среднего бизнеса, а также переработать принципы заключения муниципально-частных контрактов и сделать их более привлекательными и менее рискованными для бизнес-сообщества. В качестве основных препятствий работы сити-менеджмента выделены проблемы на уровне стыковки закона о муниципально-частном партнерстве и антикоррупционного законодательства, а также проблема кадрового обеспечения муниципальных служб квалифицированными сотрудниками, без которых невозможна разработка и реализация крупных и полезных для города проектов. Вышеописанные проблемы приводят предпринимателей к осознанию высоких экономических рисков, связанных с муниципально-частным партнерством, и снижают привлекательность проектов МЧП для потенциальных инвесторов. Идея

разделения политики и управления встречена с энтузиазмом, однако для настоящего эффективной работы необходимо преодолеть вышеприведенные препятствия и направить ресурсы сити-менеджеров на достижение реальных результатов. Таким образом, появление института сити-менеджмента не привело к заметному росту количества заключенных контрактов о муниципально-частном партнерстве, не оказало влияние на вовлечение бизнес-сообщества в процесс поддержки городской инфраструктуры. Институциональные ограничения не позволяют сити-менеджерам проявить инициативу и увеличить приток частного капитала в муниципальное образование. Из этого можно заключить, что изменение порядка вступления главы местной администрации в должность без внесения изменений в инструментарий их работы не приведет к увеличению заключенных контрактов о муниципально-частном партнерстве, следовательно, реформа не достигла одной из своих целей и не может быть признана общественно-состоятельной.

В главе 3 **«Барьеры достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента и способы их преодоления (на примере муниципальных образований Южного федерального округа)»** выявляются барьеры, препятствующие эффективной работе сити-менеджеров в ЮФО, а также предпринимается попытка разработать комплекс мер по преодолению этих барьеров.

В параграфе 3.1 **«Барьеры достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента на Юге России»** рассматриваются основные барьеры, препятствующие достижению сити-менеджментом общественной состоятельности.

Опираясь на результаты эмпирических исследований, сформулируем основные барьеры достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента. Таковыми являются:

1) неблагоприятная зависимость современных управленческих практик от советских:

а) отсутствие механизмов горизонтальной координации местных органов власти, компенсирующих отрицательные последствия вертикальности властных отношений;

б) проблема кадрового обеспечения;

в) бюрократизация муниципального управления;

2) несоответствие российской управленческой культуры той, в которой сити-менеджмент может функционировать эффективно;

3) патроналистическая модель взаимодействия населения и власти;

4) отсутствие доверия значимых социальных акторов институту сити-менеджмента.

Наличие вышеприведенных барьеров позволяет заключить, что сити-менеджмент, как модель муниципального управления, импортированная из США, не сможет функционировать в российской социальной реальности без серьезных деформаций и изменений принципов своей работы. Очевидным становится явно выраженный диссонанс референтной институциональной среды (американской) и той, в которой происходит имплементация этого института (русской). Американская характеризуется полноценным функционированием института выборов местных депутатов, наличием активного гражданского общества, систем сдержек и противовесов, а также четким регламентированием работы местной власти и степени их вмешательства в жизнь муниципального сообщества, в то время как русская до сих пор находится в состоянии трансформации. Очевидно, что в подобных условиях ожидать от института сити-менеджмента полноценной работы невозможно, следовательно, общественная состоятельность не является достижимой. Это приводит нас к пониманию необходимости разработки механизмов по преодолению вышеописанных институциональных барьеров общественной состоятельности института сити-менеджмента, которые подробно будут описаны в заключительном параграфе диссертационного исследования.



В параграфе 3.2 **«Преодоление барьеров достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента в России»** предпринимается попытка разработать меры по преодолению барьеров достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента в России.

Проблема применения закона о муниципально-частном сотрудничестве должна быть решена внесением поправок в законодательство, ориентированных на состыковку этого закона с антикоррупционным законодательством с целью устранения спорных моментов и двойных трактовок.

Проблема увеличения количества заключенных контрактов МЧП может быть решена путем создания организаций, занимающихся юридическим сопровождением и консалтингом по вопросам муниципально-частного партнерства. Они могут быть созданы отдельно, а могут стать составной частью торгово-промышленной палаты. Результатом их создания будет улучшение понимания предпринимателей того, как работает муниципально-частное партнерство и отсутствие у муниципалов опасений по поводу законности и рискованности совместных проектов муниципалитета и бизнеса.

Проблема оторванности сити-менеджера от проблем местного населения может быть решена посредством исключения кандидатур, не являющихся жителями города или отсутствующими в муниципальном образовании более 8 лет. Это позволит укрепить связь главы муниципального образования и населения и не позволит так называемым «назначенцам» попасть во власть. Для этого также необходимо внести изменения в положение о проведении конкурса на замещение должности главы муниципального образования и увеличить его прозрачность, а также повысить приоритет местных экспертов при создании комиссии. Возможность федеральной власти оказывать влияние на решение конкурсной комиссии путем добавления в нее кандидатур, одобренных губернатором, вредит независимости муниципального уровня власти и снижает эффективность работы сити-менеджеров.

Мы также рекомендуем отказаться от практики оценки работы органов муниципальной власти по формализованным, плановым и количественным

показателям. В них отсутствует контекст проблем конкретного муниципального сообщества, что позволяет заключить, что сама по себе оценка деятельности муниципальной власти не имеет значения, так как не позволяет оценить деятельность качественно, но лишь количественно. Подобная проблема ставит муниципальных управленцев и служащих перед необходимостью заниматься имитационной деятельностью, ориентированной лишь на удовлетворение интересов федеральной власти и отворачиваться от проблем местного населения.

Проблему профессионализации кадров муниципального управления можно решить посредством внедрения образовательных программ по сити-менеджменту на уровне магистратуры и бакалавриата, что также должно привести к популяризации профессии муниципального и государственного служащего.

Итак, резюмируя анализ барьеров достижения институтом сити-менеджмента общественной состоятельности, можно прийти к выводу о том, что они имеют фундаментальный и частный характер. Первые барьеры преодолеть практически невозможно, и они однозначно отрицательно скажутся на эффективности работы сити-менеджеров. Среди них можно назвать Неблагоприятную зависимость современных управленческих практик от предшествующих, несоответствие российской управленческой культуры той, в которой сити-менеджмент может работать эффективно и патроналистическую модель взаимодействия власти и населения. Они имеют глубокие исторически-обоснованные корни и противодействовать им лишь при помощи социальных технологий практически невозможно, так как они лежат на более высоком уровне. Частные барьеры общественной состоятельности возможно обойти и тем самым повысить эффективность работы института сити-менеджмента, но не стоит ожидать выхода его работы на качественно новый уровень. Такими барьерами является проблема кадрового обеспечения, доверия значимых социальных акторов и отсутствие механизмов горизонтальной координации. Эти барьеры возможно обойти при помощи организационного воздействия и законотворческой деятельности. Профессионализация муниципальных служащих скажется на эффективности работы института и повысит доверие населения муниципальных

образований. Механизмы горизонтальной координации можно создать при совпадении позиций федеральной и местной властей по важности их наличия в современных российских муниципалитетах.

Таким образом, можно заключить, что эффективное функционирование института сити-менеджмента как инновационной формы организации муниципального управления невозможно, но достижение результатов, положительно воспринимаемых местным сообществом, возможно. Российская управленческая культура и отсутствие у населения развитых горизонтальных связей будет препятствовать продуктивной работе, но концентрация рычагов власти в руках эффективных управленцев может компенсировать эту проблему за счет повышения показателей развития муниципальных образований. Сразу отметим, что без усиления автономности муниципального образования и предоставления сити-менеджерам реальных инструментов воплощения своих инициатив достижение общественной состоятельности невозможно.

Появление сити-менеджмента в российском институциональном пространстве принесло демократические ценности в жертву управленческой эффективности, формально лишив население возможности влиять на процесс развития муниципальных образований. Это связано с затянувшимся процессом поиска «идентичности» российского муниципального управления. В течение более 20 лет законодатель не может определиться, хочет ли он сильную и независимую местную власть, полного подчинения ее интересам федеральной, или объединения этих принципов в новой форме муниципального управления. Сити-менеджмент является своеобразным симбиозом сильной муниципальной власти и полной зависимости от федеральной. Сила проявляется в наличии лояльного, компетентного и эффективного управленца, а зависимость отражается в характере его назначения в обход мнения местного сообщества. Это иллюстрирует продвижение менеджеристского подхода к организации управленческого труда и закрепляет местный уровень власти как одно из звеньев выстроенной властной вертикали. Однако появление этой модели оказывает значительное влияние институциональное пространство взаимодействия

множества социальных акторов. Отсутствие у жителей городов возможности выбирать главу муниципального образования должно быть компенсировано сильной муниципальной властью, имеющей четкое понимание того, в каком направлении необходимо развивать тот или иной город. Это понимание, в свою очередь, выстраивается через обратную связь с местным сообществом. Нахождение институтом сити-менеджмента реально работающего механизма взаимодействия с жителями территорий, а также возможность принимать управленческие решения, отдающие приоритет интересам населения муниципальных образований, станет основой достижения этим институтом общественной состоятельности, выражающейся в принятии жителями городов результатов работы института сити-менеджмента.

**В заключении** подводятся итоги рассмотренных вопросов, предлагаются рекомендации по улучшению работы модели сити-менеджмента в ЮФО.

**Основное содержание диссертационного исследования отражено  
в следующих публикациях автора**

**Web of Science**

1. Kovalev, V. V. Administrative and public risks of the institute of city management (according to experts of the republic of Adygea) / Kovalev V.V., Dyatlov A.V., Rudenko A.M., Semenov A.A., Ponamarev A.V., Samygin S.I. // Revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores. – 2019. – V. 6 (SI). – Art. no 142. – URL: <https://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/1360> (дата обращения 21.09.2021)

**Scopus**

2. Isakova, J. City manager's resources and optimization of the online education system / Isakova J., Ponamaryov A. // E3S Web Conferences. – 2021. – V. 273 – Atr. no 12032. – DOI: <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202127312032>

**СПИСОК ДАНК ЮФУ**

3. Дятлов, А. В. Исторические предпосылки, содержание и опыт реализации института сити-менеджмента в США / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, А. Б. Понамарев // Научный результат. Социология и управление. – 2020. – Т. 6. – №1. – С.80-90. – DOI 10.18413/2408-9338-2020-6-1-0-7
4. Чигрин, В. А. Управленческий потенциал сити-менеджеров в контексте опроса потребителей муниципальных услуг Южного Федерального Округа / В. А. Чигрин, А. Б. Понамарев // Ученые записки Крымского федерального

университета имени В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. – 2020. – Т. 6 (72). – № 4. – С. 49-57.

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

6. Понамарев, А. Б. Исследование удовлетворенности потребителей муниципальных услуг работой института сити-менеджмента на примере Ростовской области и Республики Адыгеи / А. Б. Понамарев // Гуманитарий Юга России. – 2021. – Т. 10. – № 1. – С. 83-91. – DOI 10.18522/2227-8656.2021.1.7

7. Понамарев, А. Б. Барьеры достижения общественной состоятельности института сити-менеджмента / А. Б. Понамарев // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2021. – № 1. – С. 279-283. – DOI 10.22394/2079-1690-2021-1-1-279-283

#### **РИНЦ**

8. Дятлов, А. В. Сити-менеджмент в России: условия эффективной работы / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, А. Б. Понамарев // Социальное пространство. – 2019. – № 5(22). – С. 3. – DOI 10.15838/sa.2019.5.22.3

9. Институт сити-менеджмента (в поисках административной эффективности) / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, А. Ю. Нечушкин, С. А. Дементьев, А. Б. Понамарев // монография. – Ростов-на-Дону: Фонд науки и образования, 2019. – 210 с.

10. Понамарёв, А. Б. Перспективы развития крымского туризма после воссоединения с Россией / А. Б. Понамарев // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. – 2018. – Т. 4 (70). – № S2. – С. 143-147.