

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

DOI: 10.15838/sa.2019.5.22.3

УДК 316:323.21 | ББК 60.561.1

© Дятлов А.В., Ковалев В.В., Понамарев А.Б.

СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТ В РОССИИ: УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ



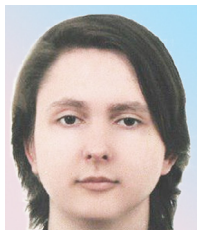
АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ ДЯТЛОВ

Южный федеральный университет
Российская Федерация, 344011, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 160
E-mail: avdyatlov@yandex.ru
ORCID: [0000-0001-5914-4744](https://orcid.org/0000-0001-5914-4744)



ВИТАЛИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КОВАЛЕВ

Южный федеральный университет
Российская Федерация, 344011, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 160
E-mail: vitkovalev@yandex.ru
ORCID: [0000-0002-8439-3117](https://orcid.org/0000-0002-8439-3117)



АЛЕКСАНДР БОРИСОВИЧ ПОНАМАРЕВ

Южный федеральный университет
Российская Федерация, 344011, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 160
E-mail: kalvarus94@gmail.com
ORCID: [0000-0003-2226-6144](https://orcid.org/0000-0003-2226-6144)

В исследовании показаны важность и опасность рисков заимствования любых зарубежных управленческих систем, отмечено влияние этих рисков на эффективность их работы. Целью статьи является анализ соответствия российской социально-политической реальности необходимым требованиям для эффективной работы института сити-менеджмента. Для реализации цели дан краткий анализ исторических предпосылок возникновения сити-менеджмента в США, основываясь на них, были выведены два фундаментальных требования, соответствие которым повышает шансы продуктивной работы сити-менеджеров: высокая гражданская активность населения и развитые горизонтальные связи между гражданами. Авторы анализируют соответствие российской городской реальности указанным требованиям и приходят к выводу о том, что несоответствие предложенным требованиям, необходимым для имплементации института сити-менеджмента, может привести к деформации системы взаимодействия муниципаль-

ной власти и городского населения. Рассмотрена патерналистская концепция взаимодействия населения и власти, сделан вывод о том, что коммуникация власти и населения реализуется в рамках модели «патронаж-клиента». Из-за несоответствия российской модели взаимодействия власти и народа описанным выше требованиям высока вероятность трансформации института сити-менеджмента и приобретения им характеристик, которые в краткосрочной и среднесрочной перспективе могут оказать отрицательное влияние не только на работу органов муниципальной власти, но и на взаимодействие населения с властью. В выводе сформулированы два альтернативных пути преодоления указанной проблемы.

Сити-менеджмент, муниципальное управление, социокультурные основания, муниципальная власть, городской совет, сити-менеджер, патернализм, властная вертикаль.

Современная российская власть в поисках эффективного способа решения структурных проблем местного самоуправления и повышения эффективности его работы предприняла попытку реструктуризировать систему местного самоуправления путем введения и активного форсирования процедуры избрания главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. По аналогии с существующей в западных странах «советно-управленческой» формой муниципального управления подобный порядок был охарактеризован как введение в муниципальных образованиях института сити-менеджмента, основной характеристикой которого является отказ от избираемого населением мэра в пользу нанятого по контракту управленца – сити-менеджера [1]. Декларируемыми целями введения подобной возможности стало повышение эффективности работы органов муниципального управления и деполитизация главы муниципального образования. Однако заимствование зарубежных управленческих систем влечет за собой множество рисков и препятствий их эффективной реализации в реалиях современной России. Эти риски заключаются в том, что система муниципального управления, заимствованная из западных управленческих систем, может функционировать не так, как задумано законодателем, и иметь социально-экономические последствия, которые сложно спрогнозировать. Одной из причин рисков является несоответствие самой институциональной системы

современных городов требованиям, необходимым для реализации сити-менеджмента.

Цель данной статьи – рассмотреть условия, необходимые для эффективной работы института сити-менеджмента, основываясь на американском опыте, а также определить соответствие муниципальной системы России этим условиям, на основе чего можно сделать вывод о краткосрочных и среднесрочных перспективах работы сити-менеджеров в Российской Федерации.

Современное российское сообщество отреагировало на введение процедуры вступления в должность главы муниципального образования посредством конкурсного отбора, вопреки устоявшейся системе прямых выборов, как и ожидалось, противоречиво. Можно сказать, что в научном дискурсе преобладают позиции исследователей, которые можно условно разделить на две категории: противники и сторонники сити-менеджмента. Интерес к новой форме муниципального управления проявляют социальные науки, особенно политология, социология, экономика и науки об управлении. Предлагаем кратко рассмотреть позиции исследователей, уделивших внимание проблемам сити-менеджмента как новой формы муниципального управления.

Отрицательно настроенных в отношении сити-менеджмента ученых можно классифицировать по трем доминирующим позициям, в рамках которых акцентируется внимание на негативных последствиях отказа от прямых выборов главы муниципалитета в пользу назначения руководителя по ре-

зультатам конкурсного отбора. Таковыми позициями являются:

1. Несоответствие сити-менеджмента демократическим ценностям. Исследователи подчеркивают, что введение конкурсного отбора главы муниципального образования и отказ от участия кандидатов в прямых выборах приводят к нарушению конституционно закрепленного принципа независимости муниципальной власти от государственной [2]; игнорируют законодательное право муниципалитетов на выбор альтернативных процедур вступления в должность руководителя муниципального образования и навязывают удобную для государственной власти процедуру конкурсного отбора [3]. Эти проблемы приводят, по мнению противников сити-менеджмента, к достраиванию властной вертикали за счет включения в нее муниципального уровня [4].

2. Низкий управленческий потенциал. В научном дискурсе встречаются утверждения о том, что сити-менеджер как управленец, назначенный по итогам конкурса, но не избранный населением города, будет отстранен от реальных нужд и забот народа, что, в свою очередь, приведет к отсутствию умения выбирать наиболее важные векторы муниципального развития. Основываясь на этом недостатке, может актуализироваться имитационная деятельность муниципальной власти, которая будет концентрироваться не на реальном решении проблем, а на представлении своей работы в выгодном свете [5].

3. Невозможность осуществления долгосрочного развития муниципального образования. В связи с тем что порядок вступления в должность сити-менеджера характеризуется малым сроком его пребывания в должности и наличием у городских депутатов инструмента, позволяющего уволить неэффективного сити-менеджера, появляется опасность, что назначенный по результатам конкурса глава муниципального образования не сможет принимать управленческие решения, основываясь на долгосрочных перспективах развития города. Это, в свою очередь, может привести к тому, что сити-

менеджер будет решать только краткосрочные задачи, но не сможет оптимизировать городскую инфраструктуру в целом и каким-либо образом повлиять на работу городских институтов за короткое время пребывания в кресле руководителя. Также появление новой формы муниципального управления при отсутствии муниципальных служащих должной степени адаптации к ней может привести к повышению конфликтности в отношениях между администрацией и представительным органом муниципальной власти [6].

4. Социально-экономические риски. Изменение процедуры вступления в должность главы муниципального образования может привести к тому, что она выйдет из прозрачного и легального пространства, гарантированного системой выборов, и станет более закрытой, а следовательно – потенциально коррупционной. В связи с отсутствием в некоторых регионах четко прописанных квалификационных требований, которыми должен обладать сити-менеджер, и четкой процедуры оценки соответствия компетенций кандидата у экономических и политических элит появится больше инструментов влиять на процедуру избрания главы муниципального образования [7]. Так как при сити-менеджменте у главы муниципального образования отпадает необходимость давать какие-либо предвыборные обещания, он не сможет приводить в действие механизм, который традиционно использовался главами муниципалитетов для получения средств на муниципальное развитие от федеральных политических партий и представителей экономических и политических элит разных уровней. Иными словами, ставится под вопрос социально-политический капитал нового руководителя муниципального образования [8].

Сторонники модели сити-менеджмента, в свою очередь, обосновывают пользу этой формы муниципального управления и в качестве аргументов ссылаются на основные сущностные отличия сити-менеджмента от традиционной формы муниципального управления. Среди таковых

можно назвать разграничение хозяйственных и политических функций. Деполитизация муниципального управления является одним из основных принципов, благодаря которым возникла американская система сити-менеджмента. Актуализация этой необходимости в дискурсе муниципального управления России означает, что в обществе появляется необходимость разделить муниципальное управление, которое, по мнению исследователей, должно быть отдано профессионалам с управленческим образованием, а политика должна остаться на уровне партийной деятельности. Таким образом, следуя принципам рационализации управленческих процессов, происходящих в муниципальном управлении, будет уделяться больше внимания социально-экономическим проблемам городских пространств, в то время как политика отойдет на второй план [9]. После подобного разграничения, по мнению исследователей, произойдет экономия средств, которые были бы потрачены на выборы. Неэффективного сити-менеджера можно уволить и заменить на нового, что значительно проще, чем если бы главой муниципального образования стал избранный мэр [10]. При этом сторонники сити-менеджмента отмечают, что социально-политические последствия отмены процедуры назначения главы муниципального образования путем прямых выборов значительно переоценены, так как доверие к институту выборов на всех уровнях уже де-факто подорвано и население территорий не имеет высоких ожиданий от муниципальных выборов [11]. Сити-менеджер имеет возможность принимать непопулярные управленческие решения и не оглядываться на политическую подоплеку вопроса [12].

Подводя итог анализу научного дискурса, посвященного сити-менеджменту, можно сказать, что научное сообщество оставило без внимания целую группу вопросов. Во-первых, специалисты концентрируются на взгляде на институт сити-менеджмента «сверху» и рассматривают его в «идеальном» виде, не обращая внимания на то, как подобная реформа будет воспринята населением

территорий. Не изучены риски вступления в должность сити-менеджера в обход мнения территориальных сообществ. Не рассмотрены особенности реализации сити-менеджмента в моноэтнических регионах. Большинство исследователей воспринимает сити-менеджмент, основываясь на своих политических предпочтениях, и не стремится разработать сколько бы то ни было универсальную методологию оценки его эффективности, ссылаясь лишь на политические риски его появления в муниципальных образованиях РФ. Мы хотим обратить внимание на то, что для успешного функционирования сити-менеджмента важно соответствие институциональной структуры регионов России требованиям, необходимым для полноценной работы новой формы муниципального управления. В рамках представленной работы мы постараемся заполнить эти лакуны, проанализировав зарубежный опыт реализации сити-менеджмента и предпосылки его создания. Тем самым мы планируем сформулировать основные социально-экономические требования, которым должен отвечать регион, куда имплементируется система сити-менеджмента.

Институт сити-менеджмента зародился в США. На момент начала работы первых сити-менеджеров они характеризовались средней и высокой степенью гражданского участия городских жителей [13]. Под гражданским участием мы понимаем активность жителей городского пространства, не ограничивающуюся политическим волеизъявлением, проявляющимся в голосовании за кандидатов в выборные органы власти. Гражданская активность в западном понимании проявляется в участии жителей города в социально важных направлениях, включающих в себя благотворительность, деятельность санитарно-гигиенического характера, природоохранную, волонтерскую деятельность, публичные слушания и т. д. Можно сказать, что только в городе с высокой гражданской активностью жителей может зародиться потребность в деполитизации института местного самоуправления. Стоит отметить тот факт, что отмена вы-

боров главы муниципального образования в США не повлияла на гражданскую и политическую активность жителей, и лишение населения возможности голосовать не привело к проблемам легитимности муниципальной власти [14]. В России же, в свою очередь, наблюдается противоположная ситуация. Можно сделать вывод о том, что в условиях усиления тенденций политического абсентеизма и самоустранения народных масс от активной общественно-политической жизни единственной формой проявления политической воли жителей города нередко становится голосование на выборах различных уровней. Объясняется это, в первую очередь, культурно-ментальным кодом российского населения, характеризующегося патерналистским стилем мышления. Иными словами, жители городских пространств проявляют свою гражданскую и политическую активность лишь отдавая свои голоса на выборах в пользу кандидатов, которые, по их мнению, должны решать все их проблемы [15]. Низкая гражданская и политическая активность российского населения – давняя проблема, с которой пытается бороться власть, но в настоящий момент можно сказать, что она является исторически и политически обоснованной, и в краткосрочной и среднесрочной перспективе радикального изменения произойти не сможет. Следовательно, одно из основных условий эффективной работы института сити-менеджмента не выполнено, что может оказать влияние на эффективность работы сити-менеджмента в российских городах [16].

Для того чтобы лучше понять, почему высокая гражданская активность так важна для эффективной реализации управленческих инициатив сити-менеджмента, стоит обратиться к основному механизму взаимодействия российского населения с властью на любом из ее уровней. Этот механизм реализуется в рамках модели патронажа-клиенты, характеризующейся тем, что население участвует в общественной и политической жизни (ходит на выборы) не ради реализации какой-либо идеи и актуализации своей политической воли, а для получения кон-

кретных благ в краткосрочной перспективе [17]. Иными словами, модель взаимодействия власти и населения носит патерналистский характер, в котором гражданин «отдает» свой голос за какого-либо кандидата в обмен на предоставление конкретных благ, получаемых в краткосрочной перспективе. Подобная модель взаимодействия имеет место также в регионах Российской Федерации, где гражданская активность населения ограничивается приходом на выборы. Стоит отметить, что даже такая схема взаимодействия приходит в упадок, так как в связи с укреплением властной вертикали и актуализацией авторитарных тенденций в современной российской политической реальности происходит постепенное отторжение граждан от политического участия и трансформация их из формальных политических акторов фактически в реципиентов, пассивно принимающих инициативы власти [18]. Это позволяет нам сделать вывод о том, что отсутствие в российской социально-политической жизни партнерских отношений власти и народа и преобладание патерналистской модели взаимодействия можно считать серьезными препятствиями для эффективной работы сити-менеджмента.

Исходя из сказанного выше, можно перейти ко второму фундаментальному требованию для эффективной имплементации института сити-менеджмента в реалиях Российской Федерации. Этим требованием выступает наличие развитых горизонтальных связей городских жителей. Под горизонтальными связями в контексте данной статьи мы понимаем отношения между жителями города, реализуемые в рамках добровольного и осознанного включения населения муниципальных образований в некоторую общность, подразумевающую объединение людей примерно равного социального статуса в организации, обладающие различной степенью формализованности, преследующие социально-важные и общественно-полезные цели. В реалиях США высокая гражданская активность приводит к интенсификации горизонтальных связей между гражданами, что, в свою оче-

редь, обеспечивает создание, поддержку и эффективное функционирование подобных организаций. В американской практике муниципального управления общественные организации могут быть важным связующим звеном между сити-менеджером и населением. В связи с тем что в городах, во главе которых стоит сити-менеджер, отсутствует такое явление, как «предвыборные обещания», очень важным следует считать возможность власти получать своевременную обратную связь, которую и обеспечивают общественные организации. Помимо этого, они исполняют контролируемую функцию, следят за соблюдением муниципальной властью ее обещаний и защищают права жителей городских пространств [19]. В современной России низкая гражданская активность населения становится следствием того, что общественные организации теряют какую-либо общественно-политическую потенцию. Это, в свою очередь, позволяет утверждать, что в условиях, когда население лишено возможности высказывать свою политическую волю на выборах и не имеет возможности и желания проявлять свою гражданскую активность, наступает ситуация, когда сити-менеджер просто не может своевременно получать обратную связь от населения и определять наиболее важные проблемы города, чтобы направлять ресурсы на их решение [20].

Подводя итог, отметим, что несоответствие двум указанным выше требованиям формирует риски неэффективной работы сити-менеджеров, в связи с чем институт сити-менеджмента оказывается перед проблемой недостижения поставленных перед

ним целей. В связи с этим актуализируется необходимость наладить полноценный контакт с населением городских пространств и найти способ вовлечь их в общественную жизнь, либо найти альтернативный способ и следовать по пути принятия решений, основанных не на нуждах населения, которые узнаются непосредственно от получателей муниципальных услуг, а на собственном видении сити-менеджером сложившегося характера муниципальных проблем. Считаем, что функционирование института сити-менеджмента в его «каноничном» виде, заимствованном из США, в России невозможно, т. к. наблюдается несоответствие самой структуры гражданского и политического взаимодействия населения российских городов требованиям советно-управленческой системы. Из этого следует, что в ближайшее время сити-менеджмент как модель муниципального управления пройдет стадию трансформации и адаптации под российские условия, что с большой вероятностью изменит его, превратив из системы, декларирующей аполитичность муниципальной власти и ее нацеленность на профессионализацию, в структуру, направленную на укрепление властной вертикали, поддержку авторитарного управления в муниципальном управлении, которое интенсифицирует процесс общественно-политического самоустранения населения. Таким образом, в проанализированном качестве институт сити-менеджмента окажет отрицательное влияние на гражданскую и политическую активность населения муниципальных образований, усилив процесс его отторжения от каких-либо рычагов социальных изменений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шмелев А.А. Развитие института сити-менеджера в современной России: проблемы определения статуса // Новое слово в науке и практике. 2014. № 10. С. 21–22.
2. Неустроев А.Н. Сити-менеджер как главное звено местного самоуправления // Проблемы современной науки и образования. 2015. № 31. С. 87–90.
3. Выдрин И.В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестн. Урал. ин-та экономики, управления и права. 2011. № 2. С. 67–73.
4. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журн. рос. права. 2012. № 4. С. 5–17.
5. Акопов Л.В. От выборного главы администрации к «сити-менеджеру» – утраченная легитимность // Северо-Кавказ. юрид. вестн. 2015. № 3. С. 132–134.

6. Авдонин В.С. Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы МСУ // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1. С. 99–120.
7. К вопросу о введении института сити-менеджера в Российской Федерации / В.А. Очаковский [и др.] // Науч. журн. КубГАУ. 2015. № 11. С. 1–12.
8. Бзегежева Л.К. Проблема назначения главы администрации на контрактной основе // Вестн. Майкоп. гос. технол. ун-та. 2016. № 1. С. 85–90.
9. Шмелев А.А. Развитие института сити-менеджера в современной России: проблемы определения статуса // Новое слово в науке и практике. 2014. № 10. С. 180–182.
10. Кандрина Н.А. Модели организации муниципального управления: глава муниципального образования и сити-менеджер // Вестн. Алтайск. акад. экономики и права. 2011. № 3. С. 39–43.
11. Ласько А.И. Кто должен управлять городом: мэр или сити-менеджер? // Политика, государство и право. 2014. № 7. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/07/1751> (дата обращения 07.04.2019).
12. Касаткин В.М. Институт сити-менеджмента и перспективы его развития в России. URL: <http://docplayer.ru/54972164-Udk-v-m-kasatkin-institut-siti-menedzhmenta-i-perspektivy-ego-razvitiya-v-rossii.html>
13. Frant H. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1996, no. 6 (3), p. 85.
14. Alford R.R., Eugene C.L. Voting Turnout in American Cities. *American Political Science Review*, 1968, no. 62 (3), pp. 796–813.
15. Тамбовцев В.Л. Понятие социально-экономического генотипа и современные исследования в сфере менеджмента // Рос. журн. менеджмента. 2014. № 2. С. 117–132.
16. Неустроев А.Н. Институт «сити-менеджера» в РФ: за и против // European Science. 2015. № 5 (6). С. 28–31.
17. Пэтнэм Р. Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996. 288 с.
18. Очаковский В.А. К вопросу о введении института сити-менеджера в Российской Федерации // Науч. журн. КубГАУ. 2015. № 11. С. 3–5.
19. Feiock R.C., Steinacker A., Park H.J. Institutional collective action and economic development joint ventures. *Public Administration Review*, 2009, no. 69 (2), pp. 256–270.
20. Михеев А.А., Шутникова Е.А. Социальные проблемы урбанизации и сити-менеджмент на этапе постмодерна // Право и управление. XXI век. 2015. № 2 (35). С. 73–78.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Александр Викторович Дятлов – доктор социологических наук, профессор, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южный федеральный университет». Российская Федерация, 344011, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 160; e-mail: avdyatlov@yandex.ru

Виталий Владимирович Ковалев – доктор социологических наук, доцент, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южный федеральный университет». Российская Федерация, 344011, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 160; e-mail: vitkovalev@yandex.ru

Александр Борисович Понамарев – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южный федеральный университет». Российская Федерация, 344011, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 160; e-mail: kalvarus94@gmail.com

© Dyatlov A.V., Kovalev V.V., Ponamarev A.B.

CITY MANAGEMENT IN RUSSIA: CONDITIONS FOR EFFECTIVE WORK

The study shows the importance and danger of the risks when borrowing foreign management systems, the impact of these risks on the effectiveness of work is noted. The aim of the article is to analyze the compliance of the Russian socio-political reality with the necessary requirements for the effective work of the Institute of city management. To achieve this goal, a brief analysis of the historical prerequisites for city management emergence in the United States is presented; based on these prerequisites the authors derived the two fundamental requirements increasing the chances of city managers' productive work: high civic activity of the population and developed horizontal ties between citizens. The authors analyze if the Russian urban reality corresponds to these requirements and come to the conclusion that the discrepancy between the proposed requirements for the implementation of the Institute of city management can lead to the deformation of the interaction system between municipal authorities and the urban population. A paternalistic concept of interaction between population and authorities is considered; it is concluded that communication of the power and the population is implemented in the framework of the "patronage-clientele" model. Due to the discrepancy between the Russian model of interaction between the government and the people to the requirements described above, there is a high probability of transformation of the Institute of city management and its acquisition of characteristics that in the short and medium term can have a negative impact not only on the work of municipal authorities, but also on the interaction of the population with the government. In conclusion, the two alternative ways of overcoming this problem are formulated.

City management, municipal management, socio-cultural foundations, municipal power, city Council, city manager, paternalism, power vertical.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Aleksander V. Dyatlov – Doctor of Sociology, Professor, Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Southern Federal University". 160, Pushkinskaya Street, Rostov-on-Don, 344011, Russian Federation; e-mail: avdyatlov@yandex.ru

Vitalii V. Kovalev – Doctor of Sociology, Associate Professor, Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Southern Federal University". 160, Pushkinskaya Street, Rostov-on-Don, 344011, Russian Federation; e-mail: vitkovalev@yandex.ru

Aleksander B. Ponamarev – Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Southern Federal University". 160, Pushkinskaya Street, Rostov-on-Don, 344011, Russian Federation; e-mail: kalvarus94@gmail.com