

УДК 316:323.21

## УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ СИТИ-МЕНЕДЖЕРОВ В КОНТЕКСТЕ ОПРОСА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА<sup>1</sup>

Чигрин В. А.<sup>1</sup>, Понамарёв А. Б.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Крымский филиал ФНИСЦ РАН, Симферополь, Республика Крым, Россия

<sup>2</sup>Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия

E-mail: sociochigrin@mail.ru<sup>1</sup>, kalvarus94@gmail.com<sup>2</sup>

В данной статье предпринимается попытка оценить управленческий потенциал сити-менеджеров, назначаемых на должность по результатам конкурсного отбора. В качестве эмпирических данных использованы результаты массового опроса по теме «Институт сити-менеджмента в современной России: административная и общественная состоятельность», одним из критериев которого является удовлетворенность получателей муниципальных услуг результатами реформы. Кроме того, использовались результаты исследования, проведенного в Республике Крым во всех муниципальных образованиях полуострова. В результате проведенных исследований авторы пришли к выводу, что изменение порядка вступления в должность главы муниципального образования является недостаточным для улучшения социально-экономических показателей развития муниципалитетов, а также для повышения оценки деятельности муниципалитетов гражданами этих городов. Для этого требуется существенное изменение принципов работы муниципальной власти. Кроме того исследование, проведенные в Республике Крым, наглядно свидетельствуют о том, что значительная часть граждан не могут оценить отличий выборной должности и должности сити-менеджера. Это, по мнению авторов, вызвано, во-первых, привычкой избирать мэров городов, а во-вторых, недостаточным пониманием сущности самой реформы. Анализ материалов местных СМИ дает основания утверждать, что и сами журналисты путаются в должностях муниципальных чиновников, не могут отличить функций мэрии и городского совета и т.д. Как правило, население не ассоциирует реформу с реальным механизмом изменения качества жизни. Авторы утверждают, что в современной социальной реальности сити-менеджмент выступает имплементацией зарубежной системы управления, которую невозможно реализовать в Российской Федерации по причине её несоответствия требованиям, необходимым для эффективной работы сити-менеджмента. В связи с этим можно предположить, что в будущем институт сити-менеджмента претерпит ряд трансформационных преобразований, которые изменят его во что-то более характерное для патерналистско-авторитарной модели управления, сложившейся еще в советский период развития.

**Ключевые слова:** сити-менеджмент, муниципальная власть, властная вертикаль, муниципалитет, управленческий потенциал, муниципальные услуги.

### ВВЕДЕНИЕ

Необходимость повышения социально-экономических показателей регионов РФ поставило перед властью задачу по оптимизации всех институтов, которые призваны создать благоприятное для экономического роста пространство. Одним из

---

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках реализации гранта РФФИ, проект № 18-011-01113 «Институт сити-менеджмента в современной России: административная и общественная состоятельность (на примере муниципальных образований Южного федерального округа)».

них является муниципальное управление, которое относительно недавно было подвергнуто серьезному реформированию, повлекшему за собой изменение порядка вступления в должность главы администрации. Это, с одной стороны, свидетельствует о заинтересованности федеральной власти в повышении эффективности принимаемых управленческих решений в муниципальных образованиях, а с другой является способом решения множества проблем одновременно [1]. Авторитарная управленческая культура, в настоящий момент доминирующая в России, строится на акцентуации важности руководителя какого-либо института и поэтому изменение порядка вступления на должность управленцев высшего звена стало первым, что претерпело значительные изменения. Реформа местной власти затронула самую «верхушку айсберга» проблем, стоящих перед муниципальным управлением, фактически не коснувшись более мелких и частных, но не менее важных аспектов управления городскими пространствами. Законодатель принял решение последовать западным неолиберальным тенденциям и разграничить сферы политики и управления, так как одно часто мешает другому [2]. Таким образом, в России начал укрепляться институт сити-менеджмента, являющийся, по факту, имплементацией американской советно-управленческой системы, в рамках которой квалифицированная комиссия выбирает городского управленца, нанимаемого по контракту, не обремененного политическими обещаниями и необходимостью делить обязанности по поддержке своего популярного в народе образа и каждодневной работы по поддержанию города. Сити-менеджмент как форма управления сосредоточивает управленческие рычаги в руках менеджера-практика, имеющего значительный положительный опыт управления организациями. Это, в свою очередь, подразумевает потерю доступа населения городов к рычагам власти, которые они имели раньше в виде института выборов мэра [3]. Подобная замена означает, что лишь сити-менеджер и его подчинённые должны своевременно получать информацию о проблемных полях городского пространства и уделять им внимание. Потеря связи с населением, являющимся основным потребителем муниципальных услуг и отсутствие развитых горизонтальных связей и общественных организаций, которые могли бы вне политики вступать в диалог с представителями муниципалитета, приводят к необходимости периодической оценки эффективности работы сити-менеджеров. Можно сказать, что потеря возможности проявлять народную волю через выборы должна в полной мере компенсироваться высоким профессионализмом управленца, умеющего своевременно фокусироваться на самых важных городских проблемах. Если же население территорий потеряло возможность оказывать влияние на социально-экономическое пространство города, но не было компенсировано улучшением их качества жизни, то можно смело предположить, что реформа является провальной [4].

Одной из основных целей муниципального управления является повышение показателей качества жизни населения, что проявляется в строительстве дорог, школ, больниц, детских садов, увеличении фонда муниципального жилья и т.д. Столкнувшись с трудностями, связанными с реализацией вышеописанных задач, законодатель принял решение справиться с ними путем изменения порядка

вступления в должность главы городской администрации. При этом было затронуто право населения на самоопределение, что, в свою очередь, приводит нас к пониманию того, что если в описанной выше ситуации жизнь населения не выйдет на новый уровень, то реформа приобретет антидемократичный и контрпродуктивный характер [5].

В нашей статье мы ставим перед собой *цель* проанализировать управленческий потенциал сити-менеджеров и оценить, изменило ли их появление жизнь населения городов к лучшему. Для этого мы воспользуемся результатами проведенного нами массового социологического опроса посвященного удовлетворенности потребителями муниципальных услуг результатами реформы.

## **РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Как говорилось ранее, сити-менеджмент, по своей сути, является продуктом неолиберальных тенденций в муниципальном управлении США, имевших широкое распространение в начале XX века. Одним из основополагающих принципов муниципального управления в США является рациональность [6]. Иными словами, возможность количественного измерения эффективности работы, выражаемой в различных социально-экономических показателях. Институт муниципального управления в России основной своей целью ставит улучшение качества жизни населения муниципальных пространств, что хорошо коррелируется с описанной выше американской моделью рационализации. Исходя из этого, можно предположить, что институт сити-менеджмента, как форма муниципального управления, призванная исправить ошибки предыдущей, должен повысить количественно-измеримые показатели качества жизни населения. В этом случае перед нами встает вопрос оценки этих показателей. Российские общественные институты имеют исторически обоснованное стремление к имитационной деятельности, высокой бюрократизации и формированию отчетов, редко совпадающих с реальностью [7]. Это приводит нас к пониманию того, что в оценке реформируемой системы муниципального управления нельзя полностью доверять официально доступным (и зачастую неполным) ежегодным отчетам городской администрации о своих успехах. В таком случае наиболее рациональным, с точки зрения объективности оценки, будет выяснение отношения населения к реформе. В этой работе мы сфокусируемся на отношении населения территорий к результатам реформы, под которыми мы понимаем основной вопрос: «Улучшилось ли качество жизни после появления сити-менеджеров?».

Двумя главными мотивами имплементации института сити-менеджмента в российскую социальную реальность является разграничение политики и управления, а также повышение профессионализма муниципальных служащих всех уровней. Это означает, что достижение или недостижение этих целей можно выявить через оценку потребителями муниципальных услуг работы муниципалитета в новом режиме.

Обратимся к результатам массового опроса, проводимого в нескольких субъектах федерации на Юге России, а в частности Республики Адыгея и Ростовской области. Было опрошено 1152 респондента, проживающих в Ростове-на-

Дону, Майкопе, Адыгейске, Таганроге, Батайске, Каменск-Шахтинском, а также в нескольких поселениях Семикаракорского района. Критериями отбора респондентов были пол, возраст, социальный статус и место жительства. Тип выборки – невероятностный, в форме квотной выборки. Репрезентативность обеспечивалась на основе принципа пропорционального соответствия. Ведущий критерий отбора респондентов – место жительства.

**Таблица 1**

**Целью реформы планировалось, что её реализация приведет к повышению качества жизни населения. Как вы считаете, достигла ли реформа своей цели?**

Параметры оценки	Результат (в %)
Да, качество жизни населения улучшилось	27,7
Нет, сити-менеджеры показали себя безответственными и непрофессиональными руководителями	29,6
Смена принципов вступления в должность руководителей муниципального образования никак не повлияла на качество жизни населения	42,7

Как следует из результатов, приведенных выше, респондентов, оценивших реформу положительно и посчитавших, что их жизнь в её результате стала лучше, оказалось меньше всего. Однако стоит отметить, что людей, посчитавших реформу полным провалом, оказалось не намного больше и при этом почти половина респондентов не считают, что изменение порядка легитимации главы муниципального образования оказывает какое-либо серьезное влияние на изменение качества жизни населения и работу инфраструктуры города.

Можно сказать, что население не воспринимает порядок вступления в должность главы администрации города как что-то важное, так как попросту теряет свою связь с муниципальной властью и не воспринимает её как важного актора, играющего роль в их повседневной жизни [8]. В условиях низкого качества работы муниципальных служб и высоких цен на ЖКХ внимание населения сосредоточено не столько на том, кто и как приходит к власти в городе, сколько на том, как эта власть реализуется. Таким образом, население не ассоциирует реформу с низким качеством жизни или отсутствием возможности её изменить. И объяснить это можно не доверием к муниципальному управлению как к институту, а самоустранением от всех вопросов, связанных с городским управлением.

Эффективность муниципального управления можно измерить через увеличение или уменьшение определенных показателей. Проще всего это можно сделать через реализацию основных задач муниципального управления, которые имеют наиболее высокую социальную значимость и полезность, а также легко могут быть оценены потребителями муниципальных услуг без использования специальных знаний. Такими задачами являются увеличение количества и качества автомобильных дорог, объем строительства муниципального жилья, количество бесплатных и платных парковочных мест, наличие или отсутствие пробок на дорогах, качество и

цена предоставляемых муниципалитетом коммунальных услуг. Если потребители смогут почувствовать увеличение качества своей жизни, то можно сказать, что реформа не является провальной и контрпродуктивной, а приводит к позитивным изменениям в жизни населения.

**Таблица 2**  
**Оцените качество работы сити-менеджеров по трем параметрам, в %**

Параметры оценки	Результат			
	да	нет	Стало только хуже	затрудняюсь ответить
Увеличилось ли качество автомобильных дорог в Вашем городе после того, как его возглавил сити-менеджер	32,0	41,5	11,9	14,6
Увеличился ли объем строительства муниципального жилья в Вашем городе после того, как его возглавил сити-менеджер	19,9	37,7	13,4	28,9
Увеличилось ли качество предоставления коммунальных услуг (свет, газ, вода, уборка мусора) в Вашем городе после того, как его возглавил сити-менеджер	19,6	42,9	19,4	18,1

Мы снова получаем наиболее часто выбираемый ответ – отсутствие изменений, как позитивных, так и отрицательных, которые можно было бы точно связать с появлением в муниципальной власти сити-менеджеров. Стоит отметить, что вариант «стало только хуже» избирался реже остальных, но это не позволяет сказать, что реформа достигла своей цели. Как говорилось ранее, потеря населением возможности самостоятельно влиять на социально-экономическое пространство города через институт выборов приводит не только к фактической политической импотенции широких слоев населения, но и к отсутствию эффективных способов коммуникации с властью. Горизонтальные связи в РФ только начинают интенсифицироваться, и на данный момент их недостаточно для выхода на уровень диалога с муниципалитетом. Это важно не столько ради того, чтобы иметь рычаги давления на местную политическую и экономическую элиту, сколько для партнерской коммуникации между представителями общественности и городской администрацией, без которой невозможно вовремя реагировать на острые проблемы муниципальных образований и бороться с ними.

Как показывает практика и оценки потребителей муниципальных услуг, изменение порядка вступления в должность главы города не является полноценным решением, так как работа муниципальной власти в её современном виде требует существенной переработки и оптимизации, включающей в себя сокращение

бюрократических и институциональных преград на пути городских управляющих, а также создание широких кампаний по привлечению бизнес сообщества к муниципальному управлению через делегирование им различных муниципальных предприятий или, как минимум, расширение участия бизнеса и муниципалитета в совместных проектах. Также стоит обратить внимание на то, что появление квалифицированных управленцев, которые могут принять эффективные решения, не означает появление квалифицированных исполнителей, которые будут воплощать их в жизнь. В регионах РФ меньше 15% сотрудников муниципальных служб имеют образование по профилю «муниципальная или государственная служба» [9], что, приводит нас к выводу, что решение вопроса «кадрового голода» в эшелонах топ менеджмента городской администрации не означает решение вопроса профессионализма остальных служащих.

Подобные вопросы задавались респондентам исследования, проведенного во всех муниципальных образованиях Республики Крым. По многоступенчатой выборке в феврале-марте 2020 года, до введения режима самоизоляции было опрошено 1727 респондентов, которые не смогли оценить реальных изменений, которые призвана осуществить данная реформа.

**Таблица 3**

**В России уже около 10 лет осуществляется реформа муниципального управления, которая заменяет выборных руководителей контрактниками (сити-менеджерами). Каких целей можно достичь этими заменами?**

Параметры оценки	Результат %
Улучшение хозяйственной жизни региона	11,2
Создание прочной властной вертикали в масштабах Крыма	8,1
Повышение профессионализма местных руководителей	13,2
Я вообще не понимаю, зачем эта реформа	25,9
Затрудняюсь ответить	41,6

Тем не менее, следует отметить, что в городах Крыма, таких, например, как Ялта, представляющих большую сложность для управления, оценка действующих сити-менеджеров населением довольно высока, хотя горожане, как и в других муниципальных образованиях Республики, не пришли к пониманию сущности данной реформы.

### **ВЫВОДЫ**

Анализ удовлетворённости потребителей муниципальных услуг показал, что ярко выраженных позитивных изменений в качестве жизни населения городов не появилось. Это дает основания сделать вывод о том, что ставка законодателя на то, что эффективный управленец своим появлением изменит всё к лучшему, не сыграла. Управленческий потенциал сити-менеджеров не настолько высок, чтобы оправдать фактическую потерю населением городов какого-либо влияния на

муниципальную власть. Однако даже эта потеря не так остро воспринимается широкими слоями населения, так как доверие к городской власти, как актору, имеющему возможность изменить что-то к лучшему попросту отсутствует. Респонденты справедливо считают, что изменение порядка вступления на должность главы муниципального образования не является решающим фактором, который позволит заставить муниципальные службы работать эффективнее. В этой связи мы считаем, что управленческий потенциал сити-менеджмента невозможно раскрыть пока не будут убраны институциональные преграды для его деятельности, пока не будут созданы эффективно работающие каналы коммуникации с населением территорий и пока не будет решён вопрос повышения профессионализма муниципальных служащих. Кроме того многие респонденты, особенно в Крыму, не могут понять, чем занимаются мэры и председатели городских советов и руководимые ими административные аппараты. Анализ материалов местных СМИ свидетельствует о том, что сами журналисты часто обращаются к этим руководителям, что называется, не по адресу, чем еще больше запутывают ситуацию.

Таким образом, в современной социальной реальности сити-менеджмент выступает имплементацией зарубежной системы управления, которую невозможно реализовать в Российской Федерации по причине её несоответствия требованиям, необходимым для эффективной работы сити-менеджмента. В связи с этим можно предположить, что в будущем институт сити-менеджмента претерпит ряд трансформационных преобразований, которые изменят его во что-то более характерное и типичное для патерналистско-авторитарной модели управления, сложившейся еще в советский период.

#### **Список литературы**

1. Ковалев В. В. Политико-административные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления / В. В. Ковалев, В. А. Чигрин // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. – 2018. – Т. 4 (70), № 2. – С. 30–38.
2. Дятлов А. В. Институт сити-менеджмента (в поисках административной эффективности) / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, А. Ю. Нечушкин, С. А. Дементьев, А. Б. Пономарев. – М.: Фонд науки и образования, 2019. – 243 с.
3. Акопов Л. В. От выборного главы администрации к «сити-менеджеру» – утраченная легитимность / Л. В. Акопов // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2015. – № 3. – С. 131–134.
4. Ковалев В. В. Административная и общественная состоятельность института сити-менеджмента (В оценках экспертов Ростовской области) / В. В. Ковалев, А. В. Дятлов, А. Ю. Нечушкин, А. В. Попов // Гуманитарий Юга России. – 2018. – Т. 7, № 5. – С. 220–234.
5. Дятлов А. В. Риски от введения института сити-менеджмента (по оценкам экспертов Южного федерального округа) / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, А. В. Сериков // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2018. – № 4. – С. 39–42.
6. Дятлов А. В. Проблемы реализации идеи сити-менеджмента в системе муниципальной власти Российской Федерации: научная рефлексия на осмысление проблемы / А. В. Дятлов, А. В. Попов // Гуманитарий Юга России. – 2017. – Т. 6, № 6. – С. 222–231.
7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 215 с.
8. Дятлов А. В. Социокультурные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления / А. В. Дятлов, В. А. Чигрин // Ученые записки Крымского

федерального университета имени В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. – 2018. – Т. 4, № 1. – С. 3–9.

9. Поликанов Д. В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе / Д. В. Поликанов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2010. – № 5 (99). – С. 66–86.

## MANAGERIAL POTENTIAL OF CITY MANAGERS THROUGH THE PRISM OF ASSESSMENT OF CONSUMERS OF MUNICIPAL SERVICES OF THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT

*Chigrin V. A.<sup>1</sup>, Ponamaryov A. B.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>*Crimean Branch ФНИСЦ РАН, V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Simferopol, Republic of Crimea, Russian Federation*

<sup>2</sup>*Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russian Federation*  
*E-mail: sociochigrin@mail.ru<sup>1</sup>, kalvarus94@gmail.com<sup>2</sup>*

This article attempts to estimate the managerial potential of the city managers assigned to the role based on the results of competitive selection. Consequently, the results of a mass survey on the topic “Institute of Governmental Management in Modern Russia: Administrative and Public Participation” were obtained, one of the criteria was satisfaction of recipients of municipal services. In addition, the results of studies conducted in the Republic of Crimea in all municipalities were used in this article too. In conclusion, the authors pay attention that the change in the approach in which the Head of the Municipality assumed the position was not sufficient to improve the socio-economic indicators of the development of the municipalities, and to improve the assessment of municipalities by the citizens of these cities. It requires a significant transformation in principles of the function municipal power. Also, studies conducted in Crimea clearly show that a large proportion of citizens cannot estimate the differences between elected position and city manager. According to the authors, firstly it connected with the habit of electing city mayors and, secondly, with a lack of understanding of the nature of the reform itself. Analysis of the local media reveals that journalists themselves are confused in the posts of municipal officials, cannot distinguish between the functions of the mayor and the city council, etc.

As a rule, the population does not associate reform with a real mechanism for changing the quality of life. The authors argue that in modern social reality, city management is the implementation of a foreign system of government that cannot be implemented in the Russian Federation because it does not match the requirements for effective operation city managers. In this regard, it can be expected that the future of the Institute of City Management will bring a number of transformational changes that will transform it into something more characteristic of the paternalistic-authoritarian model of governance that was developed during the Soviet period.

**Keywords:** city management, municipal authority, vertical authority, municipality, management resource, municipal services.



**References**

1. Kovalev V.V. and Chigrin V.A., Political and administrative grounds for the model of “city management” in the system of Russian municipal government, *Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Sociology. Pedagogy. Psychology*, 4 (70), **2**, 30 (2018).
2. Dyatlov A.V., Kovalev V.V., Nechushkin A.Yu., Dementiev S.A. and Ponamaryov A.B., *Institute of City Management (in search of administrative effectiveness)*, 243 p. (Fund for Science and Education, Moscow, 2019).
3. Akopov L.V., From the elected head of the administration to the "city manager" – lost legitimacy, *North Caucasian Legal Bulletin*, **3**, 131 (2015).
4. Kovalev V.V., Dyatlov A.V., Nechushkin A.Yu. and Popov A.V., The administrative and social viability of the Institute of City Management (According to experts of the Rostov region), *Humanitarian of the South of Russia*, 7, **5**, 220 (2018).
5. Dyatlov A.V., Kovalev V.V. and Serikov A.V., Risks of the introduction of the institute of city management (according to experts of the Southern Federal District), *State and municipal administration. Scientific Notes*, **4**, 39 (2018).
6. Dyatlov A.V. and Popov A.V., Problems of implementing the idea of city management in the system of municipal authority of the Russian Federation: scientific reflection on the understanding of the problem, *Humanitarian of the South of Russia*, 6, **6**, 222 (2017).
7. North D., *Institutions, institutional change and the functioning of the economy*, p. 89 (Fund of the economic book "Beginnings", Moscow, 1997).
8. Dyatlov A.V. and Chigrin V.A., Sociocultural grounds for the model of "city management" in the system of the Russian municipal government, *Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Sociology. Pedagogy. Psychology*, 4, **1**, 3 (2018).
9. Polikanov D.V., “Personnel Famine” in the State and Municipal Service, *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, **5 (99)**, 66 (2010).