

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ SOCIOLOGY OF MANAGEMENT AND SOCIAL TECHNOLOGIES

УДК 316:323.21

DOI: 10.18413/2408-9338-2020-6-1-0-7

Дятлов А. В.¹
Ковалев В. В.²
Понамарев А. Б.³

**Исторические предпосылки, содержание и опыт реализации
института сити-менеджмента в США**

¹⁾ Южный Федеральный университет,
ул. Пушкинская, 160, г. Ростов-на-Дону, 344006, Россия
avdyatlov@yandex.ru
ORCID iD: 0000-0001-5914-4744

²⁾ Южный Федеральный университет,
ул. Пушкинская, 160, г. Ростов-на-Дону, 344006, Россия
vitkovalev@yandex.ru
ORCID iD: 0000-0002-8439-3117

³⁾ Южный Федеральный университет,
ул. Пушкинская, 160, г. Ростов-на-Дону, 344006, Россия
kalvarus94@gmail.com
ORCID iD: 0000-0003-2226-6144

*Статья поступила 9 октября 2019 г.; принята 6 марта 2020 г.;
опубликована 30 марта 2020 г.*

Аннотация. В статье представлены результаты исследования исторических предпосылок возникновения института сити-менеджмента, как одной из форм муниципального управления, а также проанализированы содержание и опыт реализации управленческих практик, характерных для этой системы за рубежом, в частности в США. Анализируются результаты социологических исследований, посвященных сравнению эффективности сити-менеджмента и традиционной системы муниципального управления. Рассматриваются перспективы имплементации этой формы муниципального управления в российские муниципальные образования. Акцентируется внимание на том, что для эффективной работы этой системы требуется соответствие российской социальной реальности требованиям, которые обуславливают продуктивную работу сити-менеджмента как института. Эти требования выводятся из ретроспективного анализа американских управленческих практик. В заключении сделан вывод, что институт сити-менеджмента может эффективно работать только в тех странах, которые отвечают фундаментальным требованиям для его работы: неприкосновенности частной собственности, чёткому регламенту вмешательства государства в жизнь граждан, а также высокой степени гражданского участия жителей в жизни своего города. Утверждается, что несоот-

ветствие российских муниципальных образований вышеописанным требованиям окажет отрицательное влияние на работу института сити-менеджмента.

Ключевые слова: сити-менеджмент; муниципальное управление; социокультурные основания; административно-политические основания; ценности; муниципальная власть; городской совет; сити-менеджер.

Благодарность: 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)».

Информация для цитирования: Дятлов А. В., Ковалев В. В., Понамарев А. В. Исторические предпосылки, содержание и опыт реализации института сити-менеджмента в США // Научный результат. Социология и управление. 2020. Т. 6, N 1. С. 80-90. DOI: 10.18413/2408-9338-2020-6-1-0-7

Alexander V. Dyatlov¹
Vitaly V. Kovalev²
Alexander B. Ponomarev³

Historical background, content and implementation experience of the city management institute in the USA

¹⁾ Southern Federal University
160, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russia
avdyatlov@yandex.ru
ORCID iD: 0000-0001-5914-4744

²⁾ Southern Federal University
160, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russia
avdyatlov@yandex.ru
ORCID iD: 0000-0001-5914-4744

³⁾ Southern Federal University
160, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russia
avdyatlov@yandex.ru
ORCID iD: 0000-0001-5914-4744

*Received October 09, 2019; accepted March 06, 2020;
published March 30, 2020*

Abstract. The article presents the results of a study of the historical prerequisites for the emergence of the city management institute, as one of the forms of municipal management, and analyzes the content and experience of implementing managerial practices specific to this system abroad, in particular in the USA. The authors analyze the results of various sociological studies devoted to the comparison of the effectiveness of city management and the traditional system of municipal government and consider the prospects of the implementation of this form of municipal administration in Russian municipalities. Emphasis is placed on the fact that for the effective operation of this system, the Russian social reality must meet the requirements that determine the productive work of city management as an institution.

These requirements are derived from a retrospective analysis of American management practices. The authors come to a conclusion that the city management institute can work effectively only in those countries that meet the fundamental requirements for its work: inviolability of private property, clear rules for state intervention in the life of citizens, as well as a high degree of civic participation of residents in the life of their city. It is alleged that the non-compliance of Russian municipalities with the above requirements will have a negative impact on the work of the city management institute.

Keywords: city management; municipal government; sociocultural foundations; administrative and political foundations; values; municipal authority; city council; city manager

Information for citation: Dyatlov, A. V., Kovalev, V. V., Ponamarev, A. B. (2020), "Historical background, content and implementation experience of the city management institute in the USA", *Research Result. Sociology and management*, 6 (1), 80-90. DOI: 10.18413/2408-9338-2020-6-1-0-7

Введение (Introduction). Трансформация городской среды в многомерное и сложное социальное пространство, состоявшаяся в начале XX века, поставило перед институтом муниципального управления задачу по оптимизации работы и повышению эффективности управленческих решений, которая, в свою очередь, привела к появлению советно-управленческой системы муниципального управления, также известную как сити-менеджмент. Эта система, зародившаяся в США, распространилась на многие западноевропейские страны. В настоящий момент проходит процесс её адаптации и под реалии Российской Федерации. В связи с тем, что имплементация любых зарубежных управленческих систем и подходов несёт за собой множество рисков и препятствий, (Шаповалова, 2015: 93-100) появляется необходимость рассмотреть систему сити-менеджмента в контексте муниципальных практик, характерных для страны её зарождения. Далее, проанализировав её сущностные характеристики в историческом и социальном контексте, мы оценим то, насколько эффективно система сити-менеджмента может быть реализована в России, где имеет место трансформация модели муниципального управления (Неустроев, 2015: 28-31). В рамках этой

работы мы рассмотрим исторические предпосылки создания института сити-менеджмента, и через призму стоящих перед ним задач оценим возможность применения западного опыта советно-управленческой системы в Российской Федерации.

Методология и методы (Methodology and Methods). Исследование опирается на общенаучные принципы историзма, сравнительно-исторический анализ, а также компаративистский анализ. Текст статьи написан на основе непереуведенных источников, что позволяет ввести в научный оборот значимую информацию, недостающую для проведения полноценных сопоставлений между практикой сити-менеджмента в США, где впервые была апробирована данная модель, и трансформационными процессами, проходящими в системе российского муниципального управления. Эмпирическая база состоит из результатов исследований американских социологов, посвященных сравнению эффективности института сити-менеджмента и традиционной формы муниципального управления, под которой мы понимаем такую модель, где главой муниципального управления выступает избранный на муниципальных выборах мэр. Нами использована база данных, представленная в об-

зорной статье сотрудника Иллинойского университета в Чикаго Джареда Карра, посвященной сравнению советно-управленческой и мэрко-управленческой систем. Он провел анализ более 100 эмпирических исследований, посвященных проблеме эффективности сити-менеджеров и мэров как глав муниципального управления. Наиболее интересные данные мы приводим в данной статье (Carr, 2015: 673-689).

Исторически первым городом, в который была внедрена система управления, заменившая избираемого мэра назначаемым городским советом контрактным управленцем, был город Стаунтон, находящийся в штате Виргиния, США (Mathewson, 1959, 183-185). В дальнейшем институт сити-менеджмента получил наибольшее развитие именно в малых городах. Для более глубокого понимания этого процесса стоит проанализировать ту ситуацию, в которой находились городские управленцы в начале XX века.

Первой и наиболее важной проблемой, которую необходимо было решить, была политическая ангажированность избираемых мэров городов, которые для своих предвыборных кампаний, а также последующих городских реформ и инвестиций привлекали представителей политической и экономической элиты, получавших, после избрания поддерживаемого ими главы города, так называемую «добычу» (на английском языке – «spoils system») (Friedrich, 1937: 10-16). Характеризовалась эта система тем, что мэр, будучи избранным при поддержке инвестировавших в него различные виды капитала представителей городской политической и экономической элиты, по предварительным договоренностям проводил реформу аппарата муниципального управления и назначал на различные должности людей, о которых он заранее договорился со своими покровителями. Таким образом, в системе всенародных городских выборов главы города основными бенефициарами являлись представители политической

элиты, а это, в свою очередь, привело к тому, что члены городских советов – основных представительных органов, осуществляющих управление городом, оказались поставленными перед проблемой деполитизации института муниципального управления. Следуя прогрессивным тенденциям, имевшим широкое распространение в городском управлении того времени, они стали на определённый срок нанимать управленца «со стороны», не аффилированного с политическими силами и являющегося профессионалом в своей области, пришедшего из бизнеса или различных социальных служб (Vanderleuw, Sides, Williams, 2015: 453-483).

Второй важной проблемой, стоявшей перед сити-менеджментом, была необходимость решения конкретных и локализованных проблем, характерных для каждого города, в котором система внедрялась. Например, в городе, испытывающем проблемы с транспортом, нанимали городского управляющего, который являлся специалистом по транспортным системам, пришедшего из транспортных компаний или из сферы транспортной логистики (Zhang, Feiock, 2010: 461-476).

Иными словами, городской совет анализировал основные муниципальные проблемы на конкретный срок, который разнился в каждом штате, нанимая специалиста, способного сосредоточить своё внимание на определенном виде деятельности, оговоренном в его контракте.

Третьей проблемой, которая была поставлена перед сити-менеджерами, была межмуниципальная конкуренция за инвестиции. Муниципальный бюджет городов США начала XX века редко получал какую-либо ощутимую финансовую помощь от государственной власти, что, в свою очередь, привело к необходимости городов конкурировать друг с другом за привлечение представителей бизнеса, их инвестиций и создание рабочих мест для своих граждан (Coate, Knight, 2011: 82-112). Подобная атмосфера межгородской конкуренции отчасти тоже привела к тому, что

сити-менеджеры, как эффективные управленцы, обладающие собственным социальным капиталом, должны были привлекать представителей бизнеса в города, которыми они управляли, и тем самым повышать благосостояние граждан города и создавать выгодные и удобные условия для развития бизнес инициатив представителей экономических элит.

Проанализировав проблемы, которые стояли перед сити-менеджментом на момент его появления, предлагаем перейти к рассмотрению отличия механизма работы сити-менеджмента, известного в американском научном дискурсе как советно-управленческая система, противопоставляемой традиционной мэрко-управленческой системе. Сначала следует сравнить полномочия глав муниципального управления обеих систем, их функциональные обязанности и позицию в иерархии городского управления.

Научные результаты и дискуссия (Research Results and Discussion). Мэрско-управленческая форма муниципального управления является традиционной для множества городов и культур. Её основной характеристикой следует назвать сосредоточение наивысших полномочий в городском управлении в руках избираемого населением мэра города. При том, что эта система выступает исторически проверенной, именно против её пороков была разработана советно-управленческая система. Как упоминалось выше, сосредоточение власти в руках одного главы города способно привести к тому, что мэр может быть больше заинтересован в собственной карьере и переизбрании на следующий срок, чем в решении реальных проблем и принятии непопулярных решений. Зависимость мэра от общественного мнения и высокая подотчётность населению города может повысить эффективность муниципального управления, если избранный руководитель является харизматичной и сильной личностью с высокой управленческой культурой и чувством долга перед населением (Flint, Raso, 2012). Однако в

случае, если при помощи политических манипуляций общественным мнением или при использовании других «серых» схем к власти придет популист, за которым стоят заинтересованные в собственной выгоде покровители, может появиться вероятность того, что управленческий потенциал муниципальной власти будет значительно снижен (Hayes, Chang, 1990: 167-177). Институт сити-менеджмента доминировал в малых городах США, в которых появление сити-менеджеров де факто стало способом противостоять порокам этой формы муниципального управления.

Сити-менеджер занимает двойственную позицию по отношению к городскому совету. С одной стороны, именно городской совет формирует экспертную комиссию, отвечающую за найм городского управляющего и оценку перспективности предложенного им плана развития города, а с другой, после того как управленец вступил в должность, городской совет должен сосредоточиться на реализации разработанного сити-менеджером плана и всячески способствовать реализации его управленческих решений. Городской управляющий также может проводить кадровые перестановки и нанимать на должности важных для его стратегического плана специалистов, однако делать это он может лишь после одобрения городским советом. В свою очередь, если городской совет и его члены хотят выступить с какой-либо инициативой, она должна быть одобрена сити-менеджером. Мэр, если в конкретном городе и штате проходят его выборы, при условии работы муниципальной власти в советно-управленческом режиме, занимает исключительно церемониальную и представительную должность, и концентрирует свое внимание не столько на решении технических вопросов городского управления, сколько на укреплении связей с городскими жителями и наведением мостов с другими городами, регионами, а также федеральным центром.

Советно-управленческая система, зародившаяся в начале XX века, показала

свою эффективность, и в течение 50 лет около 40% американских городов управлялись сити-менеджерами. Между тем, в американской науке сити-менеджмент изначально не получил однозначно положительной оценки. Дискуссии об эффективности городских управленцев начались с момента появления сити-менеджмента, как формы муниципального управления, и продолжаются по сей день. С одной стороны, эффективность решения конкретных городских проблем наёмным управленцем, который специализируется в определенной области, сложно отрицать, но, с другой стороны, оторванность сити-менеджера от населения города и отсутствие механизма его отчетности перед муниципальным сообществом может быть одним из аргументов, говорящих в пользу неэффективности сити-менеджмента как института (Бзегежева, 2016). Также критики советно-управленческой системы утверждают, что наёмный менеджер не будет задумываться о стратегических долгосрочных планах развития городской инфраструктуры, а это может привести к тому, что сити-менеджеры, которых будет нанимать городской совет, могут нивелировать достижения их предшественников и взаимодействовать с проблемными полями в городской среде по-своему, руководствуясь лишь своим опытом и управленческой культурой (Кандрина, 2011: 32-33).

Стоит отметить, что замена прямых выборов мэра наймом сити-менеджера, за который отвечает комиссия, сформированная из городского совета, приводит американских исследователей к вопросу демократичности подобной системы. Объясняется это тем, что, если рассмотреть сити-менеджмент под другим углом, то можно прийти к выводу о его способности лишить городское население властных ресурсов над процессами, происходящими в нем. Ведь если раньше все муниципальное сообщество участвовало в выборах и принимало решение о том, кто будет главой города, то теперь это решение за них принимает городской совет, и именно он

определяет наиболее значимые проблемы городской среды, не позволяя населению активно участвовать в процессе принятия решений.

Учитывая исторический контекст демократических практик США, можно сказать, что на момент появления советно-управленческой системы она не являлась недемократической, а напротив, стимулировала увеличение ответственности выборных представителей городского совета перед населением (Demir, Reddick, Sculley, Taylor, 2012: 526-538). Для того, чтобы лучше понять этот механизм, предлагаем рассмотреть его в деталях. Население голосует за конкурирующих между собой кандидатов в городской совет, каждый из которых имеет предвыборные обещания и соответствующую ему целевую аудиторию. Например, один кандидат может быть избран путем консолидации сил пенсионеров, а другой может опираться на поддержку населения, задействованного в сельском хозяйстве или промышленности. Таким образом, каждый член городского совета избирается населением, на поддержку которого он рассчитывает и от которой зависит его избрание на следующий срок. Так как в маленьких городах представители городского совета являются публичными персонами, известными почти каждому жителю, то их ответственность перед ними увеличивается, что в свою очередь, приводит нас к выводу о том, что в вышеописанных условиях городской совет нанимает именно того сити менеджера, который, по их мнению, наиболее отвечает потребностям города и который сможет наиболее эффективно удовлетворить потребности населения, поддержавшего городской совет в его нынешнем составе (Dzur, 2018: 4-17).

Исходя из вышеописанного, можно сделать вывод о том, что в той социальной реальности, в которой институт сити-менеджмента зародился, он являлся демократичной и эффективной с управленческой точки зрения системой, призванной решить проблемы политизированности

мэрско-советной системы управления и повысить эффективность и профессионализм специалистов, работающих в сфере муниципального управления, путем приведения политически не аффилированного и концентрирующегося на эффективности специалиста из бизнеса или других социальных служб.

Хоть система сити-менеджмента не была лишена критики, её эффективность в малых городах США продемонстрировала перспективы советно-управленческой системы муниципального управления, а это привело к внедрению института сити-менеджмента во множество городов США и Западной Европы (Clark, 1968: 576-593).

Проанализировав историю возникновения советно-управленческой системы и рамки, в которых существует американский вариант сити-менеджмента, стоит рассмотреть к каким результатам привело распространение этой формы муниципального управления и каких результатов она смогла достигнуть.

Согласно эмпирическим исследованиям, в западной системе муниципального управления сити-менеджеры чаще и активнее занимаются социальной поддержкой бедных слоёв населения, что приводит к увеличению их социальной защиты. Это является примером того, как городской управляющий может принять «непопулярное» решение ради блага всего города и не задумываться о его политической подоплёке. В системе муниципального управления, в которой мэр является главой города, в большинстве случаев направить какие-либо городские ресурсы на помощь бедным слоям населениям очень сложно, особенно в южных Штатах. Объясняется это исторически тем, что зачастую американская ментальность идёт против благотворительности, выступая за создание условий, в которых бедные слои населения получают возможность изменять свое положение сами (Iceland, 2012). Однако если нуждающиеся живут в условиях, в которых у них отрезан путь к основным институтам в виде образования, медицины и

рынка труда, то надеяться на их самостоятельное улучшение своего благосостояния практически невозможно (Шаповалова, 2017: 73-81). Для разрыва этого замкнутого круга сити-менеджеры американских городов принимали решение о том, чтобы направить городские ресурсы на нормализацию жизни в неблагополучных районах, в то время как мэр, вероятнее всего, воздержался бы от такого шага, так как такой ход вызвал бы недовольство среднего класса, который, традиционно является основной частью электората избираемого главы города.

Исследования показывают, что в городах, во главе которых стоит сити-менеджер, благодаря оптимизации системы займов и кредитования улучшается социально-экономическое благосостояние слоев населения с низкими доходами, в то время как благосостояние среднего класса не претерпевает изменений, что позволяет сделать вывод о том, что сити-менеджеры могут более точно изменять социальную реальность городских пространств, основываясь на собственном профессиональном управленческом опыте, и не оглядываться на свои политические интересы.

Советно-управленческая система городов США также проявляла больше инициатив по выходу на диалог с городскими жителями. Объясняется это тем, что городскому управляющему необходимо поддерживать связь с гражданами города и понимать, что они хотят в нем изменить. По этой причине городские управляющие проводят различные встречи и обсуждения с гражданами чаще, чем мэры. Мэр, как это нередко бывает в политике, активизируется непосредственно перед выборами и начинает «жать людям руки» перед переизбранием. В то время как городские управляющие заинтересованы в получении актуальной информации по состоянию города не только из аналитических служб, но и непосредственно при общении с населением.

Таким образом, можно сделать вывод, что хоть городской управляющей в

советно-управленческой системе и не избирается гражданами, его отчётность перед ними сохраняется и он профессионально заинтересован в том, чтобы выходить с горожанами на контакт и своевременно решать их проблемы.

Неудивительно, что институт сити-менеджмента в США смог успешно реализовать одну из своих основных задач – деполитизацию главы муниципального управления. Исследования показали, что городской управляющий проводит больше времени за непосредственным управлением и разработкой инициатив, чем мэр. Объясняется это тем, что сити-менеджер – профессиональный управленец, а мэр помимо управленца является еще и политиком, которому необходимо часто удаляться со своего места работы ради различных социальных интеракций с политическими партиями и, что самое важное, для исполнения своих символических функций. Сити-менеджер, таким образом, выгодно отличается от мэра тем, что нанимался именно для работы, а не для символических обязанностей, и поэтому время, которое он уделяет разработке различных инициатив, намного больше, чем у мэра.

Советно-управленческая система, как показывает американская практика, является менее конфликтной, чем мэрко-советная. У мэра, в отличие от городского управляющего, имеется своеобразный функциональный антагонизм с городским советом, который объясняется исторически описанной выше «системой добычи». Городской совет пытается продвинуть свои интересы и развивать город в направлении, где его видят представители совета и их избиратели, а мэр, в свою очередь, как субъект политики, может иметь своё видение города. Подобная ситуация приводит к управленческим конфликтам, которые, в свою очередь, снижают эффективность муниципального управления, так как инициативы, выдвигаемые мэром, будут блокироваться городским советом и наоборот. В городах, в которых главой администрации является сити-менеджер, такая ситуа-

ция маловероятна, поскольку именно городской совет нанял управляющего и их интересы и взгляды в большинстве случаев должны совпадать.

Городские управляющие, в отличие от мэров, намного более восприимчивы к инновациям. Поэтому именно в городах, которыми управляют сити-менеджеры, наблюдаются больше инновационных технологий и связей с другими городами. Объясняется это тем, что мэр, отвечающий перед своими избирателями и надеющийся на их поддержку, всегда с осторожностью подходит к преобразованиям, так как они сопряжены с рисками (Frug, Baron, 2008). А сити-менеджер, обладающий профессиональным складом ума, умеет правильно оценивать риски и понимать, когда эти риски могут быть оправданы, когда внедрение каких-либо инноваций может привести к благополучию города в долгосрочной перспективе. Под инновациями, в данном случае, мы подразумеваем не только использование высоких технологий, роботизацию и кибернетизацию, а в целом неконвенциональные, креативные и неочевидные решения, принимаемые городским управленцем. В связи со сказанным можно сделать вывод о том, что в американском муниципальном управлении сити-менеджер, несмотря на то, что срок его управления ограничен, может думать о стратегическом развитии города. Так как городская среда усложняется с каждым годом, становится все более многослойной и противоречивой, необходимость инновационных и креативных подходов к городскому управлению становится всё более актуальной. А в этом, согласно эмпирическим исследованиям в США, сити-менеджмент превосходит традиционную мэрко-советную систему управления (Power, 2007).

В итоге анализа эффективности советно-управленческой системы можно сказать, что сити-менеджмент, решив задачу деполитизации муниципального управления, смог повысить её эффективность. Принятие решений, согласованных с го-

родским советом, и возможность заниматься вопросами, о которых рядовой избиратель не думает, восприимчивость к инновационным решениям и возможность в неконфликтной и эффективной рабочей среде взаимодействовать с городскими депутатами, помогает советно-управленческой системе показывать лучшие результаты по сравнению с мэрко-советной системой управления.

Заключение (Conclusions). Резюмируя все вышесказанное, можно сделать вывод о том, что сити-менеджмент как система муниципального управления возникла в США и была создана для решения конкретных исторически обоснованных задач, стоящих перед муниципальным управлением того времени. Популярность этого института обусловил неолиберальный подход к экономическому развитию и стремление к рационализации всех сфер социально-экономической жизни городских жителей. Можно сказать, что институт сити-менеджмента в том виде, в котором он зародился на североамериканском континенте возник на волне рационализации и стремления к повышению эффективности и профессионализма множества общественных служащих, которая, в свою очередь, объяснима прогрессивным движением, имевшим широкое распространение в США начала XX века. Интенсификация процессов глобализации, которая характеризовалась импортом множества американских подходов к управлению в другие страны, привела к тому, что европейские муниципальные управленцы решили имплементировать эту систему, значительно её изменив, но оставив основную цель – повышение профессионализма кадров муниципального управления, которые должны быстро адаптироваться под быстро меняющиеся тенденции мировой экономики и технологического прогресса (Bacilija, 2011: 137-146).

Из вышеописанного можно сделать вывод об условиях, которые необходимы для имплементации сити-менеджмента и его эффективной работы. Прежде всего,

это наличие гражданского общества, характеризующееся высокой степенью вовлечения населения в социально-полезную деятельность, а также правовое и политическое самосознание населения, активно участвующего в общественной и политической жизни и понимающего, что оно хочет получить через институт депутатов городских советов. Также необходимо наличие активных и поддерживаемых населением и властью общественных организаций с высокой гражданской активностью, которые могут, основываясь на принципах диалога, сотрудничать с представителями муниципальной власти и указывать на проблемы поля в городском управлении. Иными словами, сити-менеджмент как система управления городским пространством характерна для западных демократических правовых государств, которые характеризуются неприкосновенностью частной собственности, строгим регламентированием вмешательства государства в жизнь населения, а также высокой степенью гражданского вовлечения жителей городских пространств в общественную и политическую жизнь. Из этого можно сделать вывод о том, что, если в городе, в который планируется внедрить систему сити-менеджмента, не выполнены одни из вышеописанных условий, велика вероятность снижения эффективности муниципального управления, отстранение жителей города от активного участия в решении городских проблем и несовпадении подходов эффективных управленцев и государственных служащих, что, конечно же, может еще сильнее ухудшить процессы муниципального управления. В современных российских городах, население которых характеризуется высокой степенью политического абсентеизма, апатичным отношением к общественной жизни и недоверием к органам государственной и муниципальной власти будет чрезвычайно сложно реализовать сити-менеджмент в том виде, как он сложился в настоящий момент в США. Из этого следует, что если вышеописанные барьеры будут актуализироваться и пре-

пятствовать эффективной работе сити-менеджмента как института, то высока вероятность его трансформации в имитационный управленческий механизм, призванный решать исключительно политические вопросы через согласование своих действий с вышестоящими органами власти. В таких условиях сити-менеджер будет отвечать не столько за развитие городского пространства, сколько за эффективное и согласованное с федеральным центром использование дотационных средств. Подобная система может иметь свои преимущества, но в таком случае интеллектуально обоснованным станет утверждение, что это будет не институт сити-менеджмента, а совершенно другая форма муниципального управления, имеющая с ним лишь внешнее сходство.

Список литературы

Бзежежева Л. К. Проблема назначения главы администрации на контрактной основе // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2016. № 1. С. 85-90.

Кандрина Н. А. Модели организации муниципального управления: глава муниципального образования и сити-менеджер // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. № 3. С. 32-33.

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

Шаповалова И. С. Показатели социального самочувствия населения города // Управление городом: теория и практика. 2017. № 2(25). С. 73-81.

Шаповалова И. С. Понятие субсредовых локусов среды обитания человека // Научный результат. Серия: Социология и управление, 2015. Т. 1, № 3(5). С. 93-100.

Baclija I. Urban management in a European context // Urban Izziv. 2011. 22(2). P. 137-146.

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). P. 673-689.

Clark T. Community structure, decision-making, budget expenditures, and urban renewal in 51 American communities // American sociological review. 1968. 33(4). P. 576-593.

Coate S., Knight B. Government Form and Public Spending: Theory and Evidence from US Municipalities // American Economic Journal: Economic Policy. 2011. 3(3). P. 82-112.

Demir T., Reddick C. G., Sculley S., Taylor I. R. Understanding shared roles in Policy and Administration: An Empirical Study of council-manager relations [with commentary] // Public Administration review. 2012. 72 (4). P. 526-538.

Dzur A. W. Democratic innovation in public administration // National civic review. 2018. 107 (3). P. 4-17.

Flint J., Raco M. The future of sustainable cities: critical reflections. Bristol: Policy Press, 2012.

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. P. 10-16.

Frug G. E., Barron D. J. City bound: how states stifle urban innovation. New York: Cornell University press, 2008.

Hayes K., Chang S. The relative efficiency of city manager and mayor-council forms of government // Southern economic journal. 1990. 57(1). P. 167-177.

Iceland J. Poverty in America: A handbook. California: University of California press, 2012.

Mathewson K. Democracy in Council-Manager Government // Public Administration Review. 1959. 19(3). P. 183-185.

Power A., Houghton J. Jigsaw cities: Big places, small spaces. Bristol: Policy press, 2007.

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

Zhang Y., Feiock R. C. City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities // Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART. 2010. 20(2). P. 461-476.

References

Bzegezheva, L. (2016), "A problem of appointing the head of administration on the contract basis", *Vestnik maykopskogo gosudarstvennogo technologicheskogo universiteta*, (1), 85-90. (In Russian).

Kandrina, N. (2011), "Models of organization of municipal management: municipal head, and city manager", *Vestnik altayskoy akademii economici i prava*, (3), 32-33. (In Russian).

Neustroev, A. (2015), "Institute of a "City Manager" in Russia: pros and cons", *European Science*, 5(6), 28-31. (In Russian).

Shapovalova, I. (2017), "Indicators of social well-being of the population of the city", *Upravlenie gorodom: teoriya i practica*, (2), 73-81. (In Russian).

Shapovalova, I. (2015), "The concept of sub-environment loci of human habitat", *Research Result. Sociology and Management*, 1(3), 93-100. (In Russian).

Baclija, I. (2011), "Urban management in a European context", *Urban Izziv*, 22(2), 137-146.

Carr, B. J. (2015), "What have we learned about the performance of council-manager government? A review and synthesis of the research", *Public administration review*, 75(5), 673-689.

Clark, T. (1968), "Community structure, decision-making, budget expenditures, and urban renewal in 51 American communities", *American sociological review*, 33(4), 576-593.

Coate, S. and Knight, B. (2011), "Government Form and Public Spending: Theory and Evidence from US Municipalities", *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(3), 82-112.

Demir, T., Reddick, C. G., Sculley, S. and Taylor, I. R. (2012), "Understanding shared roles in Policy and Administration: An Empirical Study of council-manager relations [with commentary]", *Public Administration review*, 72(4), 526-538.

Dzur, A. W. (2018), "Democratic innovation in public administration", *National civic review*, 107 (3), 4-17.

Flint, J. and Raco, M. (2012), *The future of sustainable cities: critical reflections*, Policy Press, Bristol.

Friedrich, C. J. (1937), "The Rise and Decline of the Spoils Tradition", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 189, Improved Personnel in Government Service, 10-16.

Frug, G. E. and Barron D. J. (2008), *City bound: how states stifle urban innovation*, Cornell University press, New York.

Hayes, K. and Chang, S. (1990), "The relative efficiency of city manager and mayor-council forms of government", *Southern economic journal*, 57(1), 167-177.

Iceland, J. (2012), *Poverty in America: A handbook*, University of California press, California.

Mathewson, K. (1959), "Democracy in Council-Manager Government", *Public Administration Review*, 19(3), 183-185.

Power, A. and Houghton, J. (2007), *Jigsaw cities: Big places, small spaces*, Policy press, Bristol.

Vanderleuw, J., Sides, J. and Williams, B. (2015), "An advanced degree in public administration – is it valued by city councils?", *Public Administration Quarterly*, 39(3), 453-483.

Zhang, Y. and Feiock, R. C. (2010), "City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 20(2), 461-476.

Конфликты интересов: у авторов нет конфликта интересов для декларации.

Conflicts of Interest: the authors have no conflict of interest to declare.

Дятлов Александр Викторович, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической социологии и регионального управления Южного Федерального университета.

Ковалев Виталий Владимирович, доктор социологических наук, доцент, доцент кафедры теоретической социологии и методологии регионального исследования Южного Федерального университета.

Пономарев Александр Борисович, аспирант кафедры теоретической социологии и методологии регионального исследования Южного Федерального университета.

Alexander V. Dyatlov, Doctor of Sociology, Professor, Head of the Department of Economic Sociology and Regional Management, Southern Federal University.

Vitaly v. Kovalev, Doctor of Sociology, Associate Professor, Department of Theoretical Sociology and Regional Research Methodology, Southern Federal University

Alexander B. Ponomarev, Postgraduate Student, Department of Theoretical Sociology and Regional Research Methodology, Southern Federal University.