

УДК 316

DOI 10.23683/2227-8656.2017.6.19



**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ИДЕИ СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА  
В СИСТЕМЕ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ:  
НАУЧНАЯ РЕФЛЕКСИЯ  
НА ОСМЫСЛЕНИЕ  
ПРОБЛЕМЫ**

**THE PROBLEMS  
OF REALIZATION OF THE  
CITY MANAGEMENT  
CONCEPT IN THE SYSTEM  
OF MUNICIPAL AUTHORITIES  
IN THE RUSSIAN FEDERATION:  
SCIENTIFIC REFLECTION  
ON THE UNDERSTANDING  
OF THE ISSUE**

**Дятлов Александр Викторович**  
Доктор социологических наук, профессор  
Института социологии и регионоведения  
Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону,  
e-mail: avdyatlov@yandex.ru

**Alexander V. Dyatlov**

Doctor of Sociological Sciences, Professor,  
Institute of Sociology and Regional Studies,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don,  
e-mail: avdyatlov@yandex.ru

**Попов Александр Васильевич**  
Доктор социологических наук, профессор  
Института социологии и регионоведения  
Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону,  
e-mail: avpopov@yandex.ru

**Alexander V. Popov**

Doctor of Sociological Sciences, Professor,  
Institute of Sociology and Regional Studies,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don,  
e-mail: avpopov@yandex.ru

В статье изучается проблема эффективности и последствий проводимой реформы по совершенствованию процедуры управления в системе местной власти. Предлагаемая федеральной властью в качестве оптимальной модель назначения главы местного самоуправления по контракту в науке получила неоднозначную оценку. Авторами статьи анализируются и сопоставляются пози-

The article examines the problem of the effectiveness and the impact of the reform on the improvement of management procedures in the local government system. The model for appointing the head of local government, offered by the Federal government as the best, received a mixed assessment in science. The authors of the article analyze and compare positive and negative judgments on the issue.

тивные и негативные суждения по вопросу, оцениваются те проблемные позиции, которые не получили необходимого освещения в научной литературе.

The issues, which have not received the appropriate coverage in scientific literature are evaluated.

**Ключевые слова:** сити-менеджмент, сити-менеджер, контракт, управление, муниципальное образование, местная власть, назначение.

**Keywords:** city-management, city-manager, contract, management, municipality, local authority, appointment.

## Введение

Законодательство о местном самоуправлении в Российской Федерации вот уже четверть века находится в состоянии мучительных поисков оптимальной модели организации муниципальной власти, способной сочетать в себе и требуемую для управления эффективность, и сложившиеся социокультурные традиции, и общие представления о праве народа на самоуправление, реализуемые в формах прямой, непосредственной демократии. Столь разнонаправленные требования, порой несовместимые между собой по своим сущностным параметрам, держат законодательство о местной власти в состоянии перманентного реформирования. Ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) является уже третьим по счету, принимаемым российскими законодателями за последние двадцать пять лет. Но и он уже десятки раз был подвергнут основательному реформированию, особенно в той части, которая напрямую касается возможных (альтернативных) вариантов формирования муниципальной власти.

Наука не может находиться в стороне от этих процессов. Юристы, политологи, социологи, экономисты оценивают законодательные новации, предлагают свои варианты модернизации контуров организации властных структур, высказывают критические суждения. К настоящему моменту накоплен большой массив научной литературы, требующий своего осмысления. Новый стимул для научного творчества в этом направлении был дан законодателями 23 июня 2014 г., когда в ФЗ № 131 была включена поправка, допускающая возможность избрания главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (п. 1 ч. 2 ст. 36). В научном сообществе данная поправка по аналогии с практикой, действующей на территории США и некоторых других западных стран, получила название сити-менеджмент. Данное законодательное новшество получило среди специалистов крайне неоднозначные оценки. Одна

группа ученых видит в предложенном властном институте только негативные проявления; другая, признавая возможные риски в основном политического и экономического характера, допускает в перспективе наличие положительных последствий в проводимой реформе.

В предлагаемой работе мы ставим перед собой цель проанализировать сложившиеся подходы к процедуре избрания сити-менеджеров и определить те проблемные позиции, которые требуют комплексного учета законодательной новации с точки зрения понимания того, что сити-менеджмент к настоящему времени выступает не просто в качестве одной из альтернатив организации муниципальной власти, а в роли ведущей и наиболее желательной для федеральной власти модели.

### **Научная рефлексия на осмысление проблемы**

Первоначально рассмотрим позиции ученых из группы, где склонны давать исключительно (или преимущественно) отрицательные оценки порядку, на основании которого должность главы муниципального образования замещается посредством его избрания представительным органом муниципальной власти на контрактной основе по рекомендации специально созданных для этой процедуры комиссий.

Все отрицательные суждения по проблематике сити-менеджмента мы сочли необходимым разбить на три базовых направления. С некоторой долей условности их можно представить так:

- 1) обвинения в антидемократизме;
- 2) обвинения в управленческой неэффективности;
- 3) обвинения в повышении потенциала финансовых рисков.

Рассмотрим эти три направления в том же порядке, в котором они нами были выделены.

Показательна в обозначенном контексте позиция А.Н. Неустроева, указывающего на отсутствие легитимности в процедуре назначения сити-менеджеров [1]. Данная точка зрения поддерживается и многими другими специалистами. Опирается она на два следующих основных аспекта:

Во-первых, делается ссылка на ст. 12 Конституции Российской Федерации [2], где провозглашено, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Однако по принятым во многих субъектах Федерации положениям о комиссиях по проверке кандидатов в сити-менеджеры предполагается, что в них входят представители региональных органов законодательной власти. Иными словами, государственная власть оказывается причастной к процедуре избрания сити-менеджеров. Действительно, по формальным признакам

здесь имеет место не предусмотренное основным законом России пересечение государственной и муниципальной властей.

Во-вторых, механизм назначения сити-менеджеров делает возможным утверждение, что народ в муниципалитетах перестает быть источником власти, так как властные полномочия главы муниципального образования получает от депутатов, а не от территориального сообщества. Это сужает сферу действия форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления.

Иная грань проблемы антидемократичности института сити-менеджмента вскрывается И.В. Выдриным, который видит в нём исключительно политическую акцию, реализуемую федеральным центром с помощью административного нажима [3]. Ученый делает акцент на том, что законодательная конструкция ст. 36 ФЗ № 131 предполагает, что в муниципальных образованиях могут выбирать любой из трех существующих способов вступления в должность главы муниципалитета: 1) избрание на муниципальных выборах; 2) избрание представительным органом муниципального образования из своего состава; 3) избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Однако, как заключает И.В. Выдрин, федеральный центр навязывает муниципальным образованиям изначально исключительно последний вариант, используя для этого свой политический ресурс.

В анализируемом плане показательна также позиция В.И. Васильева, подчеркивающего, что распространяющийся порядок назначения сити-менеджеров отражает стремление государства (федерального центра) укреплять властную вертикаль в ущерб демократическому началу в управлении [4]. В этом видится угроза для пресечения горизонтальных связей, необходимых как минимум для того, чтобы в муниципалитетах существовали политические организации, заинтересованные в открытых и конкурентных способах достижения власти. Новый же порядок делает эту процедуру формальной, закрытой от ответственности муниципалитета, что в основе противоречит принципам организации местного самоуправления.

В завершение анализа данного направления следует отметить любопытные воззрения Н.М. Гладких, поднимающего достаточно часто встречающуюся и у других специалистов проблему о нарушении принципа разделения властей в связи с учреждением должности сити-менеджера в муниципалитетах [5]. Автор пишет о том, что процедура назначения главы муниципального образования сама по себе крайне

непрозрачная и уже формально-юридически содержит в себе смешение разных ветвей власти. В этом видятся самые разные формы рисков, но самый главный – политический, так как есть опасность, что вся реальная власть окажется поделенной небольшой группой в результате сговора между лидерами представительного органа местного самоуправления, представительного органа субъекта Федерации и ряда доминирующих фигур из бизнес-сообществ.

Вторым рассматриваемым критическим направлением в науке является направление, обвиняющее сити-менеджмент в управленческой неэффективности. Обратимся теперь подробнее к данному аспекту критики.

С точки зрения Л.В. Аكوпова, главная управленческая проблема института сити-менеджмента состоит в том, что назначаемый по контракту глава муниципального образования подотчетен не населению территории, интересы которого он должен представлять, а представительному органу муниципальной власти [6]. Л.В. Аковов видит в этом угрозу следующего характера:

Во-первых, сити-менеджер может работать, игнорируя мнения и интересы населения местной территории, так как у него перед ним нет никаких политических обязательств.

Во-вторых, работник по контракту будет отдален барьером от местного населения, поскольку у него не возникнет потребности встречаться с людьми, интересоваться их заботами и т.п. То есть он может вести себя как управленец, формально выполняющий свои обязанности, не способный гибко реагировать на изменение обстановки в муниципалитете. Кроме того, по мнению Л.В. Аكوпова, кратковременный срок пребывания сити-менеджера на своем посту (два года) может обусловить игнорирование такой важной управленческой необходимости, как среднесрочное и долгосрочное планирование. Между тем управление территориями, особенно крупных городов, требует принятия долгосрочных программ развития, да и вообще перспективного мышления в управлении. Однако сити-менеджер может оказаться временщиком, не имеющим мотивации к таким действиям.

В.С. Авдонин пишет об еще одной грани проблемы управленческого характера. По его мнению, назначение главы местного самоуправления по контракту, скорее всего, спровоцирует возрастание конкурентных процессов среди основных звеньев местной и региональной власти [7]. Особенно в этом контексте вызывает тревогу конкуренция интересов между представительным органом и администрацией, так как первый выступает по отношению ко второй источником

легитимности, но при этом практически лишен реальных контрольных полномочий.

И, наконец, третье критическое направление, выделенное нами, строится на обвинении института сити-менеджмента в повышении потенциала финансовых рисков. Эта сторона вопроса в науке изучена крайне поверхностно, поэтому мы ограничимся лишь некоторыми краткими суждениями тезисного характера.

Согласно точке зрения В.А. Очаковского, институт сити-менеджмента потенциально содержит в себе риски коррупционной природы [8]. Коррупция может иметь место из-за относительной непрозрачности назначения сити-менеджера и даже способности относительно небольшой группы влиятельных политиков обеспечивать его вхождение в должность «под определенные обязательства». Эта мысль высказывается не в гипотетической форме, а со ссылкой на уже разразившиеся коррупционные скандалы в некоторых муниципальных образованиях. Продуктивная идея в обозначенном ракурсе также высказывается Л.К. Бзегежевой, которая пишет о том, что упразднение процедуры муниципальных выборов приведет к потере интереса со стороны политических партий вкладывать деньги в развитие муниципалитетов [9]. Между тем такая практика до недавнего времени была весьма распространена, и ее прекращение должно как-то определить источники, способные компенсировать финансовые потери муниципальных образований.

С другой стороны, есть достаточно многочисленная группа ученых, которая институт сити-менеджмента приняла положительно и склонна видеть в нем благоприятные тенденции для развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Так, по мнению А.А. Шмелева, работа сити-менеджера основана на разделении хозяйственной и политической функций, что позволит назначенному по конкурсу на контрактной основе кандидату в его управленческой деятельности полностью сосредоточиваться на решении текущих вопросов функционирования муниципального образования [10]. В.Л. Тамбовцев в своих положительных оценках исходит из того, что включение региональной власти в процедуру назначения сити-менеджера по контракту, наоборот, не ухудшит, а существенно улучшит перспективы управления муниципалитетом, так как даст возможность объединить усилия разных ветвей власти на решении задач развития местного самоуправления [11]. Позиция А.А. Володина склонна к тому, что практическая реализация модели сити-менеджмента необходима, так как приведет к существенной экономии

финансовых средств, ранее тратившихся на муниципальные выборы [12]. Ученый уточняет, что местные выборы фактически утратили всякий смысл, так как в последние годы неизменно характеризовались крайне низкой явкой избирателей. Н.А. Кандрина утверждает, что важнейшим преимуществом модели сити-менеджмента является то, что в ней заложена возможность прекратить полномочия сити-менеджера досрочно, если он не справляется с возложенными на него обязанностями. Что касается такой же акции в отношении непрофессионального главы местного самоуправления, выбранного населением, то она крайне затруднена процессуально и требует существенных финансовых трат [13]. Еще один важный аргумент в пользу контрактной процедуры назначения глав муниципальных образований предлагает В.М. Касаткин, с точки зрения которого преимущество сити-менеджера перед выбранным политиком состоит в том, что первый всегда будет готов пойти на непопулярные у населения меры. Между тем политик ограничен в такой возможности из-за необходимости постоянно подкреплять легитимность своей власти непосредственно у населения [14]. А.И. Ласько же считает, что в настоящее время выборы на всех уровнях фактически утратили свой представительский смысл, поскольку оказались дискредитированными теми разнообразными процедурами манипуляции общественного сознания, которые крайне широко применяются политтехнологами. Поэтому там, где их можно отменить и заменить более «прогрессивными» механизмами, следует осуществить такую замену. Сити-менеджмент, по его мнению, как раз и является наиболее подходящим для этого институтом [15].

### **Заключение**

Анализ работ представленных авторов позволяет нам высказать свои некоторые суждения по изучаемой проблематике.

Следует отметить, что значительная часть исследований по вопросам сити-менеджмента не имеет четкого методологического характера. В связи с этим выделение плюсов и минусов сити-менеджмента больше определяется политическими пристрастиями авторов, нежели четким пониманием потенциала, содержащегося в той или иной модели организации муниципальной власти. Вне поля зрения исследователей оказалась такая важная проблема, как изучение удовлетворенности населения работой уже действующих сити-менеджеров. Отсюда возникает вопрос: если население станет высказывать отрицательные суждения о новой реформе, не будет ли это способствовать общей утрате легитимности власти на всех ее уровнях, не исключая и федеральный? Исследователи также крайне мало внимания уделили вопро-

су о том, за счет чего сити-менеджеры планируют привлекать финансовые ресурсы для решения вопросов местного сообщества в условиях уменьшения финансовых вложений в местную власть со стороны общенациональных политических партий. Поэтому возникает вопрос о том, как будут в этих условиях распределяться бюджетные дотации и трансферты. Отдельно требует дополнительной проработки вопрос о технологиях вступления в должность сити-менеджера. Ни эффективность действующих сити-менеджеров, ни последствия отдельных негативных механизмов их внедрения толком никем не рассмотрены.

Мы полагаем, что озвученные проблемы, выделенные нами в основном из анализа соответствующей литературы, позволяют прийти к основной идее концептуального характера. Исторически известно, что должность сити-менеджера впервые появилась в США как способ решения проблем межмуниципальной конкуренции за ресурсы. Деполизитизация муниципального управления для США оказалась вынужденным шагом, определенной реакцией на необходимость поиска принципиально новых финансовых ресурсов, необходимых для поддержания беспрецедентного роста городов на рубеже XIX – XX вв. В Соединенных Штатах отсутствует типичная для Российской Федерации практика получения денег муниципалитетами через федеральный бюджет. В связи с этим существовала насущная необходимость привлечения к этому различных бизнес-структур. Именно ради достижения этой цели было решено привлекать на должность глав муниципалитетов соответствующих профессионалов, которые перестраивали муниципальную инфраструктуру по подобию корпоративной организации, преследующей достижение прибыли через рост инвестиционной привлекательности. В Российской Федерации контрактная основа для глав муниципальных образований вводится из принципиально иных соображений. Они сводятся в наиболее общем плане к преследованию двух целей:

- 1) укрепление властной вертикали;
- 2) оптимизация распределения выделяемых бюджетных средств.

Плюсы и минусы такого подхода нуждаются в более тщательном изучении, чем предстоит заняться на данном этапе развития науки об управлении.

#### Литература

1. *Неустроев А.Н.* Институт сити-менеджера в РФ: за и против // *European Science*. 2015. № 5. С. 10.

#### References

1. *Neustroev A.N.* Institut siti-menedzhera v RF: za i protiv // *European Science*. 2015. № 5. P. 10.



2. Конституция Российской Федерации (в послед. ред. закона РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; 2014. 29 июля.

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

4. *Васильев В.И.* Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 45.

5. *Гладких Н.М.* К новой модели организации структуры органов местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке. 2014. № 11. С. 16–17.

6. *Акопов Л.В.* От выборного главы администрации к «сити-менеджеру» – утраченная легитимность // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 131–134.

7. *Авдонин В.С.* Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы МСУ // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1. С. 99–119.

8. *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.

9. *Бзежежева Л.К.* Проблема назначения главы администрации на контрактной основе // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2016. № 1. С. 43.

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

11. *Тамбовцев В.Л.* Понятие социально-экономического генотипа и современные исследования в сфере менеджмента // Российский журнал менеджмента. 2014. Т. 12, № 2. С. 117–132.

12. *Володин А.А.* Система распределения власти на уровне местного самоуправления // Власть. 2012. № 9. С. 66–68.

13. *Кандрина Н.А.* Модели организации муниципального управления: глава муницип-

2. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (v posled. red. zakona RF o popravke k Konstitutsii RF ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // Rossiyskaya gazeta. 1993. 25 dek.; 2014. 29 iyulya

3. *Vydrin I.V.* Siti-menedzhery v sisteme upravleniya munitsipal'nymi obrazovaniyami // Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. 2011. № 2. P. 67–70.

4. *Vasil'ev V.I.* Bor'ba s korrupsiey i mestnoe samoupravlenie // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 4. P. 45.

5. *Gladkikh N.M.* K novoy modeli organizatsii struktury organov mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v XXI veke. 2014. № 11. P. 16–17.

6. *Akopov L.V.* Ot vybornogo glavy administratsii k «siti-menedzheru» – utrachennaya legitimnost' // Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik. 2015. № 3. P. 131–134.

7. *Avdonin V.S.* Transformatsiya instituta siti-menedzhera v Ryazani na fone reformy MSU // Pro Nunc. Sovremennye politicheskie protsessy. 2015. № 1. P. 99–119.

8. *Ochakovskiy V.A., Ivanenko I.N., Krutova Ya.A., Korobkov V.S.* K voprosu o vvedenii instituta siti-menedzhera v Rossiyskoy Federatsii // Nauchnyy zhurnal KubGAU. 2015. № 11. P. 3–5.

9. *Bzegezheva L.K.* Problema naznacheniya glavy administratsii na kontraktной основе // Vestnik Maykopskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta. 2016. № 1. P. 43.

10. *Shmelev A.A.* Razvitie instituta siti-menedzhera v sovremennoy Rossii: problemy opredeleniya statusa // Novoe slovo v nauke i praktike. 2014. № 10. P. 21–22.

11. *Tambovtsev V.L.* Ponyatie sotsial'no-ekonomicheskogo genotipa i sovremennye issledovaniya v sfere menedzhmenta // Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta. 2014. T. 12, № 2. P. 117–132.

12. *Volodin A.A.* Sistema raspredeleniya vlasti na urovne mestnogo samoupravleniya // Vlast'. 2012. № 9. P. 66–68.

13. *Kandrina N.A.* Modeli organizatsii munitsipal'nogo upravleniya: glava munitsi-

ципального образования и сити-менеджер // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. № 3. С. 32–33.

14. *Касаткин В.М.* Институт сити-менеджмента и перспективы его развития в России [Электронный ресурс]. URL: [http:// izdatelstvo.isea.ru](http://izdatelstvo.isea.ru) (дата обращения: 22.06.2017).

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

pal'nogo obrazovaniya i siti-menedzher // Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava. 2011. № 3. P. 32–33.

14. *Kasatkin V.M.* Institut siti-menedzhmenta i perspektivy ego razvitiya v Rossii [Elektronnyy resurs]. URL: [http:// izdatelstvo.isea.ru](http://izdatelstvo.isea.ru) (data obrashcheniya: 22.06.2017).

15. *Las'ko A.I.* Kto dolzhen upravlyat' gorodom: mer ili siti-menedzher? // Politika, gosudarstvo i pravo. 2014. № 7.

*Поступила в редакцию*

*30 октября 2017 г.*