

УДК 323+352

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-2-36-46

**МОДЕЛЬ «СИТИ-МЕНЕДЖЕР» КАК КАНАЛ ФОРМИРОВАНИЯ
ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РФ**

В. Ю. Шалашникова, Е. В. Фролова, О. В. Рогач

Шалашникова Валентина Юрьевна, директор Департамента государственной службы и административной деятельности,

Министерство науки и высшего образования РФ, Москва, Россия.

E-mail: dublerprefekta@gmail.com (ORCID: 0000-0002-4326-9208).

Фролова Елена Викторовна, доктор социологических наук, профессор, профессор Департамента социологии,

Финансовый университет при правительстве РФ, Москва, Россия.

E-mail: efrolova06@mail.ru (ORCID: 0000-0002-8958-4561).

Рогач Ольга Владимировна, кандидат социологических наук, доцент, доцент Департамента социологии,

Финансовый университет при правительстве РФ, Москва, Россия.

E-mail: rokach16@mail.ru (ORCID: 0000-0002-3031-4575).

Аннотация

Распространенность модели сити-менеджера в современной муниципальной практике детерминировала интерес к процессам трансформации каналов политического лидерства в муниципалитетах. Актуализация политического дискурса вокруг преимуществ и недостатков данной модели показала прежде всего проблему конкурсного отбора и назначения на должность глав местной администрации. Цель исследования заключалась в анализе возможностей и дисфункций конкурсных процедур назначения сити-менеджера как нового канала развития политического лидерства в муниципальных образованиях РФ. Метод исследования – анкетный опрос экспертов ($N = 188$). Использовалось адресное обращение к руководителям муниципальных образований. Сделан вывод о снижении значимости профессиональной подготовки политического лидера среди критериев отбора на должность сити-менеджера. В ходе опроса руководителей муниципальных образований установлен приоритет таких критериев отбора кандидатов на должность сити-менеджера, как лидерские и личные качества, а также коммуникативные компетенции. Делается заключение о некоторой инверсии политических запросов представителей современной муниципальной элиты. Приоритет лидерских качеств в критериях оценки показал, что идея о сужении политических функций сити-менеджера, профессионализации его деятельности, прежде всего в хозяйственно-экономической сфере, не разделяется руководителями муниципальных образований. С опорой на мнение экспертов установлено, что политическое лидерство в муниципальных образованиях должно органично отражать такие характеристики, как поддержка региональных властей и территориальная идентификация. Ввод в систему оценивания кандидата критерия проживания на территории муниципалитета может рассматриваться как фактор легитимации политического лидера, повышения уровня доверия к его деятельности. На основе материалов исследования разработаны рекомендации по снижению дисфункций в практиках использования новых каналов формирования политического лидерства в муниципальных образованиях.

Ключевые слова: сити-менеджер; политический лидер; лидерство; отбор кандидатов; конкурсная процедура; муниципальное образование.

Введение

Политическое лидерство занимает ведущую роль в муниципальных практиках развития территорий, позволяет на высоком уровне реализовывать стратегии модернизации локальных экономик и решения проблем социальной сферы местного сообщества согласно ключевому вектору государственного строительства (Казаков, 2020). В современных условиях российские ученые отмечают запрос на ротацию, профессионализацию политического лидерства (Матвейчев, 2018). Данные обстоятельства обусловлены необходимостью преодоления социальной пассивности населения, разрыва между местной властью и жителями (Кравец, 2021). Эмпирические исследования подтверждают дефицит политического лидерства прежде всего в малых городах РФ (Чирикова, Ледаев, 2019).

Модель сити-менеджера была введена в муниципальную практику управления с целью обеспечения профессионализации политического лидерства, расширения каналов его формирования. В настоящее время эксперты говорят о широкой распространенности данной модели, которая практически вытеснила другие альтернативы. Сити-менеджер имеет функционал «городского управляющего», то есть руководителя местной администрации, нанимаемого по контракту по результатам конкурсного отбора. Деятельность сити-менеджера центрируется в плоскости хозяйственных практик, смысл данной модели связан с разграничением экономических и политических функций управления. Как отмечается, в современных исследованиях переход от выборных процессов к процедурам отбора назначения сити-менеджера ставит на повестку дня вопрос легитимности института власти в муниципальных образованиях (Цветкова, 2021), дефицита доверия населения к местному самоуправлению, политической состоятельности проводимых реформ (Дятлов, Ковалев, Сериков, 2019). При этом отказ от прямых выборов руководителя муниципалитета продиктован, с одной стороны, устойчивым вектором развития современной политической системы на сокращение пространства электоральных практик (Мархин, Ушакова, 2021), а с другой стороны, объективными требованиями общества к профессионализации политического лидерства. Введение в муниципальную практику модели «сити-менеджер» меняет правила и формы выдвижения политического лидера в муниципалитетах. Российские исследования показывают, что в обществе сохраняется запрос на традиционные формы реализации политического лидерства посредством выборных процедур. Однако в условиях масштабного усложнения хозяйственной деятельности муниципальных образований региональные власти ориентированы на усиление вертикали власти и сохранения контроля над деятельностью местного политического лидера (Панов, 2018).

Политическая состоятельность проводимых реформ по внедрению модели «сити-менеджер» связывалась с ожиданиями и установками на стабилизацию деятельности органов местного самоуправления, снижение рисков флуктуаций городского управления, обусловленных низким уровнем компетентности, принятием популистских решений. Однако в современных условиях поставленные цели в большинстве своем не были достигнуты либо осуществлены лишь частично (Слатинов, 2021). Таким образом, одной из проблем является расхождение между декларируемыми ценностями профессионализма модели «сити-менеджер» и реальными практиками ее использования как инструмента политического влияния (Дятлов, Ковалев, Чигрин, 2019). В числе ключевых причин недостаточной эффективности проводимых преобразований можно назвать дисфункции кадрового отбора сити-менеджера. В частности, в научной литературе высказывается предположение о необходимости пересмотра процедур и методик отбора управленческих кадров (Комиссаров, 2023) в целях профессионализации политического лидерства на местах. Совершенствование данных процессов может рассматриваться в качестве наиболее надежного фундамента повышения эффективности политического управления и развития местного самоуправления в РФ.

Изучение модели «сити-менеджер» именно в фокусе политического лидерства актуализировано современными социально-экономическими и политическими условиями. Введение в политическую практику новой формы назначения глав местных администраций задает тренд на профессионализацию политического лидерства, трансформацию инструментов его формирования на муниципальном уровне.

Таким образом, проблематика политического лидерства является достаточно изученной в современном научном дискурсе. Однако в большинстве своем исследования не фокусируются на анализе возможностей и дисфункций конкурсных процедур назначения сити-менеджера. Кроме того, отсутствует достаточная эмпирическая база, описывающая приоритеты конкурсного отбора муниципальных лидеров в оценках руководителей органов местного самоуправления.

Методы

Цель исследования заключалась в анализе возможностей и дисфункций конкурсных процедур назначения сити-менеджера как нового канала политического лидерства в муниципальных образованиях РФ. Ввиду специфики генеральной совокупности авторами использовалось адресное обращение к руководителям муниципальных образований. Помощь в организации исследования оказала Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ), что обеспечило повышение экспертности и значимости исследовательских мероприятий. Исследование проведено в период с мая по июнь 2023 г. ВАРМСУ осуществляла выборку и рассылку по федеральным округам.

Общая выборка составила 188 экспертов. Структура выборки представлена: 73 эксперта являются сити-менеджерами, 63 эксперта – главами муниципальных образований. Пятьдесят два эксперта выбрали вариант ответа «Другое». В качестве ответа в варианте ответа «Другое» эксперты указывали следующее: «глава администрации», «глава администрации сельского поселения», «заместитель главы администрации, ВРИО главы администрации», «первый заместитель руководителя администрации».

Обработка результатов исследования осуществлялась с использованием программного обеспечения SPSS. Интерпретация результатов исследования осуществлялась с применением метода корреляционного анализа.

Авторами проверяется следующая гипотеза: отсутствие четких критериев отбора кандидата на должность сити-менеджера и низкий уровень прозрачности конкурсных процедур являются ключевым ограничением достижения целей профессионализации муниципального управления, фактором создания условий для политических манипуляций со стороны региональных элит.

Методология исследования базировалась на институциональном подходе, который позволил рассмотреть местное самоуправление как социальный институт, выделить его функции и специфику организации. С учетом роли местной власти в обеспечении социально-экономического развития территории и повышении уровня жизни населения исследовательское внимание сфокусировано на институциональной основе политического лидерства, реализации указанных функций в деятельности сити-менеджера. Институциональный подход дополнен ситуационным анализом возможностей и ограничений каналов формирования политического лидерства в муниципальных образованиях РФ. Акцент в исследовании делается на дисфункциях организационных процедур отбора кандидатов на должность сити-менеджера. Возможности ситуационного подхода позволили выделить и интерпретировать востребованные профессиональные и личные качества кандидатов в соответствии со сложившимися условиями функционирования муниципалитетов.

Методологическая рамка исследования определила объект и предмет исследования. Объект исследования – политическое лидерство в российских муниципальных образованиях. Предметом изучения выступили каналы формирования политического лидерства в модели «сити-менеджер».

Ключевые дисфункции практик отбора кандидатов на замещение должности сити-менеджера

Результаты проведенного исследования показали, что в современных практиках назначения на должность сити-менеджера ключевым недостатком выступает отсутствие четких критериев отбора кандидата. Об этом говорит 64,9 %. При этом рейтинг дисфункций продолжает такой недостаток российской практики, как отсутствие прозрачной системы отбора и назначения на должность сити-менеджера (49,5 %). Результаты исследований подтвердили авторскую гипотезу о том, что низкий уровень прозрачности и отсутствие четких критериев отбора сити-менеджеров в современных условиях не позволяют достигать декларируемых целей профессионализации политического лидерства. Авторские выводы подтверждаются другими исследованиями. В частности, А. Б. Пономарев говорит о недостаточной эффективности конкурсных процедур, искажении критериев оценки кандидатов, в которых приоритет отдается не профессиональным качествам, а уровню политической лояльности муниципального лидера региональным элитам (Пономарев, 2021). Дополняет данную точку зрения вывод о формировании новых рисков отсеивания «неудобных» кандидатов со стороны конкурсной комиссии, ключевые роли в которой с высокой долей вероятности будут играть представители органов региональной власти (Коньшева, 2020).

Следует обратить внимание, что уход от практик прямых выборов глав муниципальных образований имеет под собой ряд оснований. В частности, сторонники такого подхода апеллируют к необходимости повышения уровня профессиональных компетенций политического лидера, чему будет способствовать конкурсный отбор кандидатов на должность. Сжатие электоральных процедур инициировало

усиление политической дискуссии о качествах и профессиональных навыках сити-менеджера как «новой фигуры» на политической арене (Мархин, Ушакова, 2021).

Таким образом, достижение цели профессионализации политического лидера посредством введения должности сити-менеджера представляется одним из приоритетов проводимой реформы местного самоуправления. При этом каналы формирования политического лидерства представлены двумя разноплановыми подходами: организация конкурсных процедур с целью оценки профессиональных компетенций и лоббирование региональных интересов при выборе кандидата на должность главы муниципалитета.

Лидерские качества как ключевой критерий профессионального отбора сити-менеджеров

В ходе исследования экспертам был задан вопрос о критериях назначения на должность сити-менеджера согласно их приоритетности. Распределение ответов демонстрирует специфику приоритизации критериев отбора сити-менеджеров в оценках современных руководителей российских муниципалитетов, где на первое место выходят лидерские качества кандидата (84,0 %). На втором месте условного рейтинга расположен такой критерий, как набор личных качеств (рис. 1).



Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Какие критерии должны стать приоритетными при назначении на должность сити-менеджера?»: 5 – очень важно, 1 – совсем неважно, %

Анализ мнений экспертов свидетельствует, что приоритет отдается умению кандидата договариваться и налаживать коммуникации с другими участниками муниципального управления (население, бизнес, представители региональной власти, муниципальные депутаты и пр.). Сити-менеджер вынужден работать над решением задач высокой степени сложности в высококонфликтном и полисубъектном политическом поле. Данные обстоятельства требуют от сити-менеджера быть лидером и ведущим игроком в муниципалитете, сохраняя гибкость и способность договариваться.

Данный вывод подтверждается не только российским опытом, но и материалами исследований, проведенных в других странах, например, в Румынии. В частности, С. П. Иванова и А. И. Мясоедов подчеркивают множественность и сложность взаимодействия сити-менеджера с такими субъектами, как мэр, городской совет, органы государственной власти, сотрудники местной администрации, граждане. Создание и поддержание данных коммуникаций, формирование доверия в системе взаимодействия являются важнейшей частью повседневной деятельности муниципального лидера, фактором ее эффективности (Иванова, Мясоедов, 2023). Полученные выводы коррелируют с установленными требованиями к менеджеру, в которых лидерство и коммуникативные навыки составляют неотъемлемое звено его профессиональных компетенций.

Закономерным в данном контексте выглядит распределение положительных вариантов выбора экспертов по критерию «Поддержка губернатора (региональных властей)»: 64,9 % посчитали его очень важным (оценили на 5 баллов). В ответах респондентов прослеживается потребность в совмещении подходов к формированию политического лидерства. Руководители муниципалитетов считают, что современный политический лидер должен обладать профессиональными компетенциями, лидерским потенци-

алом, но при этом быть встроенным в региональную политическую повестку. Таким образом, на муниципальном уровне признается значимость поддержки губернатора как одного из ключевых факторов формирования политического лидерства в муниципалитетах.

Опираясь на результаты исследования и выводы российских ученых, можно предположить, что состоятельность сити-менеджера как эффективного политического лидера может быть достигнута за счет двух групп ресурсов. В их числе административные: политический вес, поддержка представителей вертикали власти, а также хозяйственно-экономические ресурсы: сотрудничество с бизнес-структурами, рационализация использования муниципальных бюджетов и пр. (Зеленый, 2021). Использование хозяйственно-экономических ресурсов, на наш взгляд, может быть эффективным только при наличии опыта и профессиональных знаний в сфере городского хозяйства.

Заслуживает внимания критерий, связанный с обязательностью проживания кандидата на территории муниципального образования. С одной стороны, по мнению экспертов, принадлежность кандидата к данной территории не является приоритетом в процессе отбора на должность. Только 2/3 опрошенных посчитали данный критерий очень важным, что ниже значимости лидерских качеств кандидата на 20,4 пункта. С другой стороны, «территориальная принадлежность» сити-менеджера может стать компенсатором некоторых дисфункций выдвижения политических лидеров на местах. Данный фактор позволяет повысить доверие населения к его действиям, а кандидату лучше понимать проблемы муниципалитета. По мнению А. Р. Шастиной, отсутствие прямого участия населения в практиках отбора сити-менеджера является ключевым ограничением политической состоятельности данных процедур (Шастина, 2022). Открытость информации, включая персональные данные кандидата, в совокупности с принципом оседлости повышает легитимность практик отбора политического лидера и назначения его на должность. Кроме того, «принцип оседлости» отражает включенность кандидата в политическое и хозяйственное поле муниципального образования (знакомство с проблемами территории и бизнес-сообщества, выстроенные коммуникации с другими субъектами муниципального образования, понимание «узких мест» в городском хозяйстве и пр.).

Корреляционный анализ показал наличие зависимости между значимостью для экспертов территориальной принадлежности политического лидера как критерия отбора и восприятием ориентации сити-менеджера на интересы местного населения. Среди тех экспертов, для кого принцип оседлости не представляется важным (оценки в 1 и 2 балла), значительно ниже доля тех (ниже средних значений по выборке на 8,5 пункта), кто видит интересы местных жителей как приоритет работы сити-менеджера. Задачи, поставленные губернатором, являются в этом случае вторичными. При числе степеней свободы, равном 4, значение критерия χ^2 составляет 10,142. Критическое значение χ^2 при уровне значимости $p = 0,05$ составляет 9,488. Связь между факторным и результативным признаками статистически значима при уровне значимости $p < 0,05$. Уровень значимости $p = 0,039$.

Таким образом, критерий оседлости формирует основу для выдвижения тех политических лидеров, которые консолидируют черты представителя местного сообщества и готовы отстаивать его интересы, в том числе на уровне региона.

Профильная профессиональная подготовка и опыт работы в системе критериев отбора кандидатов на должность сити-менеджера

Фокусировка внимания экспертов на лидерском потенциале и наборе личных качеств претендентов на должность сити-менеджера свидетельствует о некотором смещении приоритетов в оценке функциональной составляющей работы городских управляющих. Так, профильная профессиональная подготовка становится обязательной атрибутикой (оценка 5 баллов) только для 55,8 % опрошенных и занимает нижнюю строчку рейтинга из предложенных критериев отбора кандидатов. При этом, как отмечают российские исследователи, отличительной особенностью модели сити-менеджера, в противовес практикам всенародного голосования, является ее профессионализация (Фролова, Рогач, Шалашникова, 2021). В частности, роль сити-менеджера часто связывают с узкопрофильными направлениями функционирования муниципалитета, требующими профессиональных знаний: повышение бюджетной обеспеченности (Nam, 2019), интеграция бизнес-моделей и экономических инноваций в практику муниципального управления (Liao, Ma, 2019; Pardo-Bosch, Cervera, Ysa, 2019).

Согласно мнению экспертов, в современных условиях отмечается девальвация профессионального образования, снижается значимость профильной подготовки для городских управляющих. Доминирующим признаком, имеющим сегодня ценность, является опыт работы (68,6 %) (рис. 2). Следует заметить, что опыт работы является приоритетным критерием отбора практически во всех профессиональных сфе-

рах. Распространение идей профессионализации накладывает на понимание необходимости обучения на практике и приобретения реального опыта решения задач. Однако в случае с сити-менеджером есть множество рисков, которые не учитываются экспертами. Прежде всего, анализ практик реализации модели сити-менеджера демонстрирует наличие таких дефектов и последствий, как отсутствие позитивной динамики развития экономики и социальной сферы муниципалитета, сужение расходов на нужды муниципального образования, снижение занятости на муниципальных предприятиях (Казанцев и др., 2020; Муфазалова, Аминов, 2021).

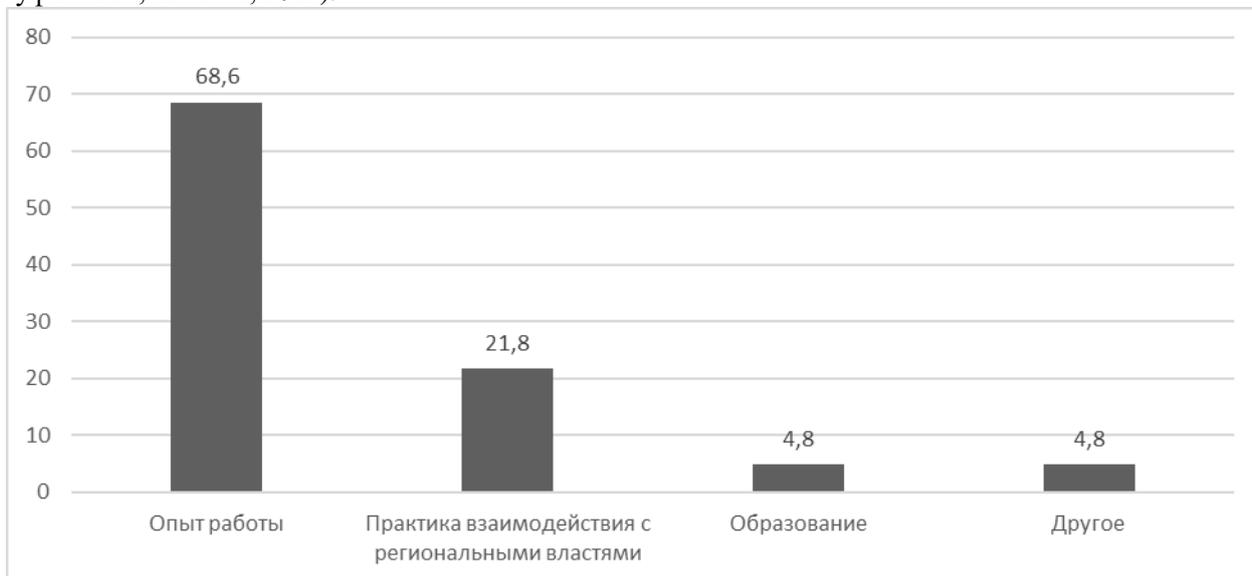


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Какой критерий является решающим при выборе кандидата на должность главы местной администрации (сити-менеджера)?» (один ответ), %

Отсутствие профессиональных знаний становится барьером в использовании специфических инструментов развития территории и городского хозяйства, требующих знания юридических новелл, экономических механизмов и административных принципов организации местного самоуправления. В случае отсутствия профессиональных знаний период накопления опыта может приводить к значительному ухудшению жизни местного сообщества. Наличие опыта работы, например, в отраслевых ведомствах и министерствах не гарантирует наличие у кандидата на должность соответствующих компетенций и будет носить формальный признак. Таким образом, модель «сити-менеджер» как канал формирования политического лидерства не свободен от наличия потенциальных дисфункций.

Принципы обеспечения эффективной оценки кандидата на должность сити-менеджера

Высокий уровень сложности муниципального управления требует от кандидата на должность главы местной администрации интеграции разнонаправленных компетенций, возможности их применения в деятельности муниципалитета. Указанные обстоятельства обращают внимание на необходимость выстраивания четкой системы оценивания знаний, навыков и опыта сити-менеджера. В настоящее время, как отмечают российские ученые, данная система весьма далека от совершенства и зачастую используется в качестве инструмента политических манипуляций (Макаров, 2021). Наиболее деструктивным фактором в функционировании системы оценивания кандидатов является ее недостаточная прозрачность. В работе А. Н. Зеленого, Э. Ю. Майковой и Э. Ю. Симоновой делается вывод о существовании практик нелегитимных соглашений (Зеленый, 2022; Майкова, Симонова, 2019), которые могут использоваться для продвижения лояльного кандидата. Риски действия факторов неопределенности обусловлены отсутствием четкого закрепления норм и процедур проведения оценки на федеральном уровне. Как подчеркивается в работе К. В. Константинова, несмотря на подтверждение ключевой роли представительного органа муниципального образования в определении кандидатуры сити-менеджера, законодатель не устанавливает нормы по численному составу конкурсной комиссии, порядок признания правомочности результатов ее работы (Константинов, 2018).

С учетом влияния данных негативных факторов наиболее целесообразным представляется выработка формализованной системы оценки компетенций и назначения сити-менеджера. Многоуровневая

оценка кандидата должна охватывать широкий круг политических акторов муниципального образования. В первую очередь необходимо при рассмотрении документов претендентов исключить из списка кандидатов лиц, подавших ложные сведения. После проведения формальной оценки представляется крайне важным обеспечить вовлечение муниципальной общественности в процесс выбора главы администрации. На следующем этапе оценка компетенций кандидата может быть закреплена за конкурсной комиссией, состав которой определяется представительным органом муниципального образования. До начала конкурсных процедур утверждение прозрачной системы критериев оценки кандидата может рассматриваться в качестве фактора предотвращения коррупционных рисков и лоббирования представителей тех или иных политических элит. Опираясь на результаты проведенного опроса, можно предположить, что к числу таких критериев должны быть отнесены не только формальные показатели (опыт работы, образование), но и личностные компетенции (ответственность, дисциплина, коммуникативные навыки). Важным представляется оценка профессиональных компетенций кандидата на должность сити-менеджера, наличие знаний в области муниципального управления, нормативно-правовой базы, навыков управления командой, управления рисками, стратегического планирования. Дискуссионным выглядит требование постоянного проживания кандидата в муниципальном образовании. На наш взгляд, в условиях нарастающей дистанции между органами местной власти и населения, дефицита доверия данный критерий может рассматриваться в качестве драйвера вовлечения населения в решение вопросов местного значения, повышения легитимности политического лидера.

Заключение

Результаты исследования позволили сделать вывод о приоритете лидерских качеств в критериях отбора сити-менеджера (84 % экспертов поставили наивысшую оценку). Не менее значимы личные качества и коммуникативные компетенции, что говорит о формировании политических ожиданий, нацеленных не столько на профессионального хозяйственника, сколько на политического лидера, способного «договориться» и сплотить вокруг себя местное сообщество. Полученные результаты свидетельствуют о трансформации политических запросов муниципальной элиты. Проведение реформы по внедрению модели сити-менеджера было призвано разделить политические и хозяйственные функции руководителя местной администрации. Однако в муниципальной практике отстранение сити-менеджера от реализации лидерской миссии, скорее всего, воспринимается крайне болезненно и оценивается в качестве нерелевантного тренда.

Анализ экспертного мнения по вопросам отбора кандидата и назначения его на должность сити-менеджера показал ключевые проблемы в организации конкурсных процедур: отсутствие четких критериев отбора претендентов, отсутствие прозрачной системы оценивания. Можно предположить, что сложившаяся ситуация инициирует запрос на поиск новых механизмов повышения эффективности модели сити-менеджера, преодоления дисфункциональности существующих каналов рекрутирования политических лидеров в муниципальных образованиях РФ. Политическая устойчивость фигуры сити-менеджера как политического лидера может быть достигнута за счет внедрения в муниципальную практику четких критериев отбора, прозрачности конкурсных процедур, формирования институциональных условий повышения легитимности его деятельности. Результаты проведенного исследования способствуют развитию политической науки в части интерпретации возможностей и ограничений в использовании новых каналов формирования политического лидерства на местах.

Благодарность

Авторы статьи выражают искреннюю благодарность Гусевой Ирине Михайловне, сопредседателю Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, члену президиума Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления за помощь в организации исследования, проявленный интерес и научно-методическую поддержку данной темы.

Список литературы / References

- Вискулова, В. В. (2017) 'О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики', *Журнал российского Права*, 6 (246), сс. 26–37. [Viskulova, V. V. (2017) 'On the "competitive" procedure for electing heads of municipalities: some generalizations of two years of practice' [О «konkursnom» poryadke izbraniya glav municipal'nyh obrazovaniy: nekotorye obobshcheniya dvuhletnej praktiki], *Journal of Russian Law*, 6 (246), pp. 26–37. (In Russ.)].
- Дятлов, А. В., Ковалев, В. В., Сериков, А. В. (2019) 'Общественная состоятельность института сити-менеджмента в оценках населения Республики Крым', *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*, 4, сс. 205–212. [Dyatlov, A. V., Kovalev, V. V., Serikov, A. V. (2019) 'The social viability of the city management institute as assessed by the population of the Republic of Crimea' [Obshchestvennaya sostoyatel'nost' instituta siti-menedzhmenta v ocenках naseleniya Respubliki Krym], *State and municipal administration. Scientific notes*, 4, pp. 205–212. (In Russ.)].
- Дятлов, А. В., Ковалев, В. В., Чигрин, В. А. (2019) 'Институционализация сити-менеджмента в муниципальном управлении республики Крым: оценки экспертов', *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право*, 44 (1), сс. 37–49. [Dyatlov, A. V., Kovalev, V. V., Chigrin, V. A. (2019) 'Institutionalization of city management in the municipal government of the Republic of Crimea: expert assessments' [Institucionalizaciya siti-menedzhmenta v municipal'nom upravlenii respubliky Krym: ocenki ekspertov], *НОМОТНЕТИКА: Philosophy. Sociology. Law*, 44 (1), pp. 37–49. (In Russ.)].
- Зеленый, А. Н. (2022) 'Административная состоятельность института сити-менеджмента: пространство рисков в муниципальных образованиях ЮФО', *Гуманитарий Юга России*, 11 (3), сс.155–166. [Zeleny, A. N. (2022) 'Administrative viability of the city management institute: risk space in municipalities of the Southern Federal District' [Administrativnaya sostoyatel'nost' instituta siti-menedzhmenta: prostranstvo riskov v municipal'nyh obrazovaniyah YUFO], *Humanitarian of the South of Russia*, 11 (3), pp.155–166. (In Russ.)].
- Зеленый, А. Н. (2021) 'Политико-административные ресурсы института сити-менеджмента', *Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НИИТ). Серия: Социально-экономические науки*, 14 (3), сс. 32–38. [Zeleny, A. N. (2021) 'Political and administrative resources of the city management institute' [Politiko-administrativnye resursy instituta siti-menedzhmenta], *Bulletin of the South Russian State Technical University (SRI). Series: Socio-economic sciences*, 14 (3), pp. 32–38. (In Russ.)].
- Иванова, С. П., Мясоедов, А. И. (2023) 'Сити-менеджер против государственного администратора в современном экономическом и социальном развитии на примере Румынии', *Экономика. Социология. Право*, 3 (31), сс. 9-18. DOI 10.22281/2542-1697-2023-02-03-09-18 EDN: WPXNAM. [Ivanova, S. P., Myasoedov, A. I. (2023) 'City manager versus public administrator in modern economic and social development: the case of Romania' [Siti-menedzher protiv gosudarstvennogo administratora v sovremennom ekonomicheskom i social'nom razvitiy na primere Rumynii], *Economy. Sociology. Law*, 3 (31), pp. 9-18. (In Russ.)].
- Казаков, М. А. (2020). 'Региональное лидерство в процессах развития: к проблеме стратегической культуры во внутривнутриполитической сфере', *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки*, 4 (60), сс. 54–60. [Kazakov, M. A. (2020). 'Regional leadership in development processes: to the problem of strategic culture in the domestic political sphere' [Regional'noye liderstvo v protsessakh razvitiya: k probleme strategicheskoy kul'tury vo vnutripoliticheskoy sfere], *Bulletin of the Nizhny Novgorod University. N.I. Lobachevsky. Series: Social Sciences*, 4 (60), pp. 54–60. (In Russ.)].
- Казанцев, К. И., Румянцева, А. Е., Комин, М. О. (2020) 'От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России', *Исследования по вопросам государственного управления*, 5 (5), сс. 4–66. DOI: 10.24412/2713-2137-2020-5-4-66. [Ka-

- zantsev, K. I., Rummyantseva, A. E., Komin, M. O. (2020) 'From election to appointment. Assessment of the effect of changing the management model of municipalities in Russia' [Ot izbraniya k naznacheniyu. Ocenka effekta smeny modeli upravleniya municipalitetami v Rossii], *Public Administration Research*, 5 (5), pp. 4–66. (In Russ.).
- Комиссаров, А. Г. (2023) 'Кадровые конкурсы в России: повышение эффективности отбора руководителей для госслужбы» на примере конкурса «Лидеры России»', *Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал*, 15 (2), сс. 80–95. DOI: 10.38050/2078-3809-2023-15-2-80-95. [Komissarov, A. G. (2023) 'Personnel competitions in Russia: increasing the efficiency of selection of managers for the civil service' using the example of the competition "Leaders of Russia" [Kadrovye konkursy v Rossii: povyshenie effektivnosti otbora rukovoditelej dlya gossluzhby» na primere konkursa «Lidery Rossii»], *Scientific research of the Faculty of Economics. Electronic Journal*, 15 (2), сс. 80–95. (In Russ.).]
- Коньшева, Е.Г. (2020) "Конкурсный" глава муниципального образования: анализ и перспективы использования', *Право и политика*, 11, сс.1–9. [Konysheva, E.G. (2020) "Competitive" head of a municipal entity: analysis and prospects for use' ["Konkursnyj" glava municipal'nogo obrazovaniya: analiz i perspektivy ispol'zovaniya], *Law and Politics*, 11, pp.1–9. (In Russ.).]
- Константинов, К.В. (2018). 'Институт сити-менеджера: проблемы теории и практики', *Сибирский юридический вестник*, (2), сс. 21–27. [Konstantinov, K.V. (2018). 'Institute of City Manager: Problems of Theory and Practice' [Institut siti-menedzhera: problemy teorii i praktiki], *Siberian Legal Bulletin*, (2), pp. 21–27. (In Russ.).]
- Майкова, Э. Ю., Симонова, Е. В. (2019) 'Институт муниципальных выборов в современной России: проблемы и перспективы развития', *Власть*, 5, сс. 19–27. [Maykova, E.Yu., Simonova, E.V. (2019) 'The Institute of Municipal Elections in Modern Russia: Problems and Development Prospects' [Institut municipal'nyh vyborov v sovremennoj Rossii: problemy i perspektivy razvitiya], *Power*, 5, pp.19–27. (In Russ.).]
- Макаров, С. Н. (2021) 'Трансформация социальных практик управления на муниципальном уровне', *Социальные трансформации*, 32, сс. 181–185. EDN: FJAVYW. [Makarov, S.N. (2021) 'Transformation of social management practices at the municipal level' [Transformaciya social'nyh praktik upravleniya na municipal'nom urovne], *Social Transformations*, 32, pp. 181–185. (In Russ.).]
- Мархинин, В. В., Ушакова, Н. В. (2021) 'Электоральные и неэлекторальные механизмы рекрутирования профессионалов для местного самоуправления в России (на примере регионов Тюменской области)', *Общество: политика, экономика, право*, 11, сс. 17–28. <https://doi.org/10.24158/pep.2021.11.2>. [Markhinin, V.V., Ushakova, N.V. (2021) 'Electoral and non-electoral mechanisms for recruiting professionals for local government in Russia (on the example of the regions of the Tyumen region)' [Elektoral'nye i neelektoral'nye mekhanizmy rekrutirovaniya professionalov dlya mestnogo samoupravleniya v Rossii (na primere regionov Tyumenskoj oblasti)], *Society: politics, economics, law*, 11, pp. 17–28. (In Russ.).]
- Матвейчев, О. А. (2018) 'Этапы становления и развития рынка политических технологий в России и его перспективы', *Политические исследования*, 2, сс. 83–99. [Matveychev, O. A. (2018) 'Stages of formation and development of the market of political technologies in Russia and its prospects' [Etapy stanovleniya i razvitiya rynka politicheskikh tekhnologiy v Rossii i yego perspektivy], *Political Studies*, 2, pp. 83–99. (In Russ.).]
- Муфазалова, Я. И., Аминов, И. Р. (2021) 'Проблематика отмены прямых выборов глав муниципальных образований в Российской Федерации', *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*, 12 (4), сс. 128–131. DOI: 10.24412/2500-1000-2021-12-4-128-131. [Mufazalova, Ya.I., Aminov, I.R. (2021) 'Problems of abolishing direct elections of heads of municipalities in the Russian Federation' [Problematika otmeny pryamyh vyborov glav municipal'nyh obrazovaniy v Rossijskoj Federacii], *International Journal of Humanities and Sciences*, 12 (4), pp.128–131. (In Russ.).]
- Панов, П. В. (2018) 'Рекрутирование глав муниципальных образований: кроссрегио-

- нальная вариативность в выборе институциональных моделей’, *Вестник Пермского федерального исследовательского центра*, 2, сс. 39–47. [Panov, P. V. (2018) ‘Recruiting heads of municipalities: cross-regional variability in the choice of institutional models’ [Rekrutirovaniye glav munitsipal'nykh obrazovaniy: krossregional'naya variativnost' v vybore institutsional'nykh modeley], *Bulletin of the Perm Federal Research Center*, 2, pp. 39–47. (In Russ.)].
- Понамарёв, А. Б. (2021) ‘Оценка управленческой эффективности сити-менеджеров (по материалам фокусированных интервью с предпринимателями)’, *Вестник Майковского государственного технологического университета*, 13 (1), сс.119–124. <https://doi.org/10.47370/2078-1024-2021-13-1-U9-124>. [Ponamarev, A. B. (2021) ‘Evaluation of the managerial effectiveness of city managers (based on focused interviews with entrepreneurs)’ [Ocenka upravlencheskoj effektivnosti siti-menedzherov (po materialam fokusirovannyh interv'yu s predprinimatel'nyami)], *Bulletin of Maykop State Technological University*, 13 (1), pp. 119–124. (In Russ.)].
- Слатинов, В. Б. (2021) ‘Выбор модели управления городом как фактор консолидации городских сообществ (на примере административных центров регионов Черноземья)’, *НОМОТНЕТКА: Философия. Социология. Право*, 46 (4), сс. 794–798. DOI: 10.52575/2712-746X-2021-46-4-794-79. [Slatinov, V. B. (2021) ‘Choice of a city management model as a factor in the consolidation of urban communities (using the example of administrative centers of the Black Earth Regions)’ [Vybor modeli upravleniya gorodom kak faktor konsolidatsii gorodskih soobshchestv (na primere administrativnyh centrov regionov Chernozem'ya)], *НОМОТНЕТКА: Philosophy. Sociology. Law*, 46 (4), pp. 794–798. (In Russ.)].
- Фролова, Е. В., Рогач, О. В., Шалашникова, В. Ю. (2021) ‘Реализация модели "сити-менеджер" в России: ограничения и преимущества’, *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, 6 (166), сс. 506–527. [Frolova, E. V., Rogach, O. V., Shalashnikova, V. Yu. (2021) ‘Implementation of the “city manager” model in Russia: limitations and advantages’ [Realizatsiya modeli "siti-menedzher" v Rossii: ogranicheniya i preimushchestva], *Monitoring of public opinion: economic and social changes*, 6 (166), pp. 506–527. (In Russ.)].
- Фролова, Е. В., Рогач, О. В., Шалашникова, В. Ю. (2021) ‘Сити-менеджер в России: баланс интересов или конфликтные риски?’, *Вопросы государственного и муниципального управления*, 4, сс. 114–136. [Frolova, E. V., Rogach, O. V., Shalashnikova, V. Yu. (2021) ‘City manager in Russia: balance of interests or conflict risks?’ [Siti-menedzher v Rossii: balans interesov ili konfliktnye riski?], *Issues of state and municipal management*, 4, pp. 114–136. (In Russ.)].
- Цветкова, О. В. (2021) ‘Проблема легитимности институтов власти в современной России: региональный аспект’, *Социально-гуманитарные знания*, (4), сс.56–65. [Tsvetkova, O. V. (2021) ‘The problem of the legitimacy of government institutions in modern Russia: regional aspect’ [Problema legitimnosti institutov vlasti v sovremennoj rossii: regional'nyj aspekt], *Social and humanitarian knowledge*, (4), pp. 56–65. (In Russ.)].
- Чирикова, А. А., Ледяев, В. Г. (2019). ‘Конфигурация основных акторов в малом российском городе и лидерство: векторы перемен’, *Власть и элиты*, 6 (1), сс. 216–238. [Chirikova, A. A., Ledyayev, V. G. (2019). ‘The configuration of the main actors in a small Russian city and leadership: vectors of change’ [Konfiguratsiya osnovnykh aktorov v malom rossiyskom gorode i liderstvo: vektory peremen], *Power and Elites*, 6 (1), pp. 216–238. (In Russ.)].
- Шастина, А. Р. (2022) ‘Замещение должности главы местной администрации по конкурсу: российский опыт’, *Академический юридический журнал*, 23 (2), сс. 218–225. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).218-225. E DN: XGJEJQ.[Shastina, A. R. (2022) ‘Filling the position of head of a local administration through a competition: Russian experience’ [Zameshchenie dolzhnosti glavy mestnoj administratsii po konkursu: rossijskij opyt], *Academic Law Journal*, 23 (2), pp. 218–225. (In Russ.)].
- Liao, Y. G., Ma, L. (2019) ‘Do professional associations make a difference?: Linking municipal managers’ association participation and attitudes toward citizen participation’, *Public Management Review*, 21 (1), pp. 1–24, DOI: 10.1080/14719037.2019.1577907.

Nam, J., Dempsey, N. (2019) 'Acceptability of income generation practices in 21st century urban park management: The case of city district parks', *Journal of Environmental Management*, 264, DOI: 10.1016/j.jenvman.2019.109948.

Pardo-Bosch, F., Cervera, C., Ysa, T. (2019) 'Key aspects of building retrofitting: Strategizing sustainable cities', *Journal of Environmental Management*, 248, DOI: 10.1016/j.jenvman.2019.07.018.

Статья поступила в редакцию: 12.01.2024

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 16.02.2024

Статья принята к печати: 30.04.2024

THE "CITY MANAGER" MODEL AS A CHANNEL FOR THE FORMATION OF POLITICAL LEADERSHIP IN THE MUNICIPALITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

V. Shalashnikova, E. Frolova, O. Rogach

Valentina Shalashnikova, the Head of the of the department of civil service and administrative activities, Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Moscow, Russia.
E-mail: dublerprefekta@gmail.com (ORCID: 0000-0002-4326-9208).

Elena Frolova, Doctor of Sociological Sciences, Professor, Professor of the sociology department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.
E-mail: efrolova06@mail.ru (ORCID: 0000-0002-8958-4561).

Olga Rogach, Candidate of social sciences, Assistant Professor of sociology department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.
E-mail: rogach16@mail.ru (ORCID: 0000-0002-3031-4575).

Abstract. The update of the political discourse on the pros and cons of the city manager model in modern municipal practice initially revealed the problem of competitive selection and appointment to the position of head of the local administration. The study analyzes the appointment of city managers in Russian municipalities as a new channel for political leadership development. The research is based on a questionnaire survey of experts (N=188). Municipal managers were targeted. It is concluded that the importance of professional education of a political leader among the selection criteria for the position of a city manager has decreased. A survey of local leaders shows that the most important qualities for a city manager are leadership, personal qualities, and communication. The evaluation criteria showed that city mayors do not agree with the idea of narrowing the political role of a city manager and professionalizing his activities, especially in the economic sphere. According to experts, political leadership in municipalities should organically reflect such characteristics as support for regional authorities and territorial identification. Including residence in the municipality as a criterion for evaluating candidates can make political leaders seem more legitimate and trustworthy. The research shows that new channels for forming political leaders in municipalities need to be used more effectively.

Keywords: city manager; political leader; leadership; candidate selection; competitive procedure; municipality.