

## РИСКИ ОТ ВВЕДЕНИЯ ИНСТИТУТА СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА (В ОЦЕНКАХ ЭКСПЕРТОВ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)<sup>1</sup>

**Дятлов  
Александр  
Викторович**

доктор социологических наук, профессор кафедры прикладной конфликтологии, Институт социологии и регионоведения Южного федерального университета (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 160). E-mail: avdyatlov@yandex.ru

**Ковалев  
Виталий  
Владимирович**

доктор социологических наук, профессор кафедры теоретической социологии и методологии региональных исследований, Институт социологии и регионоведения Южного федерального университета (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 160). E-mail: vitkovalev@yandex.ru

**Сериков  
Антон  
Владимирович**

кандидат социологических наук, доцент кафедры теоретической социологии и методологии региональных исследований, Институт социологии и регионоведения Южного федерального университета (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 160). E-mail: aserikov@inbox.ru

### Аннотация

*В данной статье предпринимается попытка сделать анализ административных и общественных рисков, возникших вследствие введения института сити-менеджмента. В результате проведенного исследования авторы пришли к выводу, что основными рисками следует считать 1) боязнь оказаться нелояльными федеральной власти, 2) конфликт между администрацией и представительным органом местного самоуправления, 3) рост коррупционных практик из-за потери прозрачности процесса вступления руководителя муниципального образования в должность и 4) отсутствие возможности осуществлять стратегическое планирование.*

**Ключевые слова:** институт сити-менеджмента, риски, общественные риски, административные риски, местное самоуправление, руководитель муниципального образования, Юг России, трансформация политических институтов, муниципалитет.

Процедура конкурсного отбора на должность руководителя муниципального образования по законодательству Российской Федерации имеет альтернативный характер. Вместо неё в муниципальных образованиях может быть применен механизм прямых муниципальных выборов или избрание депутатским корпусом. Однако одно дело законодательные альтернативы и совсем другое – желаемая политическая практика. Для современной реальности нашей страны второе более приоритетно. Должность городского управляющего стала вводиться в российскую муниципальную систему управления с 2005 года. Сейчас она существует уже повсеместно, вытеснив практически везде другие возможные варианты. Является ли подобное следствием ее управленческой эффективности или это результат политического лоббирования со стороны федеральной власти? Первое не обязательно противоречит второму, как иногда постулируется в некоторых публикациях [1], но любой ответ, поскольку федеральная политическая элита на данном этапе сделала свой категоричный выбор в пользу модели сити-менеджмента, предполагает необходимость объективной, свободной от политических пристрастий оценки ее административной и общественной состоятельности [2].

Территориально опрос осуществлялся в трёх субъектах федерации: Ростовской области, Республике Крым и Республике Адыгея. Субъекты, определенные в качестве экспертов: 1) председатели представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители); 2) председатели постоянных и временных комиссий (комитетов) и его заместитель (заместители); 3) работники администрации городского округа (глава администрации, заместители главы администрации по различным направлениям деятельности); 4) сотрудники администрации муниципального района (представители функциональных органов администрации: начальники (заместители начальников) комитетов, управлений, департаментов, отделов); 5) депутаты представительного органа муниципального образования (городской думы/районного собрания депутатов); 6) представители науки (преподаватели); 7) представители СМИ муниципальных образований, освещающие проблематику реформирования системы местного самоуправления). Всего было опрошено 87 экспертов, занимающих ведущие посты в системе муниципального управления, или имеющих профессиональные знания о том, как функционирует данная система.

В процессе анализа полученной базы данных применялся принцип разделения всей совокупности экспертов на две основные группы: 1) представители административной власти (муниципальные

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

служащие) – 50 респондентов, и представители общественности (депутаты, журналисты, преподаватели) – 37 респондентов.

Административную и общественную состоятельность сити-менеджмента мы связываем с достижением поставленной перед ним инициаторами реформы цели, которая заключается в повышении профессионализма в муниципальном управлении и, соответственно, росте социально-экономических показателей территорий [3]. Риски мы будем рассматривать в качестве факторов, препятствующих поставленной перед институтом сити-менеджмента цели.

В первую очередь рассмотрим общую группу рисков, которая была нами сформулирована умозрительно, на основе анализа сложившегося дискурса по проблематике сити-менеджмента.

Таблица 1

**Какие возможные риски могут возникнуть в результате введения модели сити-менеджмента (любое количество ответов), в %**

ВАРИАНТЫ ОТВЕТОВ	СОЦИАЛЬНЫЙ СТАТУС			
	Муниципальный служащий	Депутат	Журналист	Преподаватель
Недоверие населения к назначаемому, а не избираемому управленцу	44,0	55,5	66,6	62,5
Увеличение коррупционной составляющей во властных структурах	22,0	44,4	50,0	62,5
Снижение качества работы главы муниципального образования	14,0	44,4	25,0	50,0
Снижение личной ответственности главы муниципального образования перед населением	36,0	55,5	66,6	62,5
Оснований для возможного возникновения перечисленных выше рисков нет	32,0	0,0	16,6	0,0

По этому вопросу мы видим масштабное расхождение между двумя группами экспертов. Все эксперты от общественности убеждены, что сложившаяся на современном этапе практика сити-менеджмента порождает риски самого разнообразного характера. Причем в наименьшей степени это касается только опасений за снижение качества работы глав муниципального образования, хотя и здесь показатели опасения за возникновение рисков очень велики. Особенно сильно беспокоят экспертов снижение доверия к назначаемому руководителю, снижение личной ответственности и, конечно, рост коррупционной составляющей. У экспертов от общественности здесь наблюдается практически полное единодушие. Это заставляет предположить, что даже имеющийся сейчас потенциал института сити-менеджмента едва ли может быть реализован в практике муниципального управления. Эти же проблемы в значительной степени понимают и представители административной власти, но при этом треть респондентов данной группы вообще никаких рисков не видят.

Поскольку цели сити-менеджмента ориентированы на повышение профессионализма управляющих, далее обратимся к рискам управленческого характера.

Таблица 2

**Можно ли утверждать, что институту сити-менеджмента присущи следующие управленческие риски (любое количество ответов), в %**

ВАРИАНТЫ ОТВЕТОВ	СОЦИАЛЬНЫЙ СТАТУС			
	Муниципальный служащий	Депутат	Журналист	Преподаватель
Отстраненность от реальных нужд и забот населения территорий, доминирование технократизма и имитационных практик	24,0	44,4	41,6	56,25
Отсутствие возможности осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование (статус "временщика")	48,0	55,5	25,0	31,25
Высокая вероятность конфликта между администрацией и представительным органом муниципальной власти	38,0	44,4	41,6	43,75
Ни один из указанных выше рисков не присущ для института сити-менеджмента	28,0	0,0	16,6	6,25

Оценка данной разновидности рисков внесла некоторые коррективы в распределение суждений. Прежде всего, становится заметным рост числа экспертов из группы, представляющей административную власть, которые усматривают наличие иных рисков, кроме потери доверия со стороны муниципального сообщества. Увеличение осуществляется за счет такого варианта выбора ответа, как "статус временщика" и "высокая вероятность конфликта между администрацией и представительным

органом муниципальной власти". Эти варианты для муниципальных служащих становятся ещё более популярными, чем их стандартный ответ большинства об отсутствии каких-либо рисков. Опасаются подобного развития событий почти половина из числа опрошенных. Между тем, проблема невозможности осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование едва ли будет способствовать эффективной деятельности сити-менеджера. Обеспокоенность со стороны муниципальных служащих здесь не просто понятна, но и должна быть необходимым образом принята в качестве максимально серьезной. Речь идет о практических работниках, и кому, как не им, понимать в полной мере масштаб препятствий, которые придется преодолевать сити-менеджерам. Ещё одну повышенно значимую угрозу эффективности их деятельности мы видим в таком риске, как конфликт между администрацией и представительным органом. Об этом заявили треть муниципальных служащих, более половины преподавателей и половина депутатов. И, надо полагать, эта проблема артикулируется не в качестве гипотетической, а уже реально существующей. Её усугубление может привести к значительному снижению потенциала деятельности сити-менеджеров.

Что касается экспертов от общественности, то их очень сильно беспокоит высокая вероятность угрозы "отстраненности от реальных нужд и забот населения территорий, доминирование технократизма и имитационных практик". Но эти опасения могут быть обращены и к выборным органам власти, особенно в области имитационных практик. В то же время, реакция экспертов от общественности понятна: отказ от выборов связывается с рисками потери связи с населением муниципальных образований.

Поскольку необходимость повышения профессионализма сити-менеджеров связывается с целью улучшить показатели социально-экономического развития территорий, далее обратимся к рискам социально-экономического характера.

Таблица 3

**Можно ли утверждать, что институту сити-менеджмента присущи следующие социально-экономические риски (любое количество ответов), в %**

ВАРИАНТЫ ОТВЕТОВ	СОЦИАЛЬНЫЙ СТАТУС			
	Муниципальный служащий	Депутат	Журналист	Преподаватель
Вывод процедуры вступления в должность главы муниципального образования из прозрачного пространства выборов может стимулировать возникновение неформальных практик коррупционного характера	28,0	66,6	33,3	87,5
Отмена выборов исключает такой источник развития муниципалитетов, как предвыборные обещания, которые ранее были механизмом получения средств для муниципального развития от федеральных политических партий и высокостатусных политиков	12,0	22,2	41,6	18,75
Необходимое количество средств для развития муниципалитета будут получать лишь лояльные федеральной власти сити-менеджеры	36,0	44,4	66,6	37,5
Ни один из указанных выше рисков не присущ для института сити-менеджмента	44,0	0,0	8,3	0,0

Основной водораздел между двумя группами экспертов опять прошел по последнему вопросу, фиксирующему наличие или отсутствие рисков от введения института сити-менеджмента. В данном случае социально-экономических. Впрочем, первые два вопроса тоже показали несовпадения во мнениях. О том, что существующая практика сити-менеджмента порождает коррупционные механизмы отметили более половины из числа всех опрошенных экспертов от общественности. Более-менее оказалась согласованной позиция обеих групп экспертов только по вопросу о коррупции.

Последний аспект, который мы считаем необходимым и возможным затронуть в нашем исследовании, мнение экспертного сообщества, высказанное как бы от лица всего общества. Поскольку введением института сити-менеджмента было ограничено право населения муниципалитетов на избрание своего руководителя, то был задан вопрос об отношении избирателей к отмене процедуры выборов.

Мнения между экспертами разделились, что на самом деле отражает гипотетичность данных суждений. Трудно однозначно сказать, что думают избиратели по поводу отмены выборов мэра. Ещё труднее поставить их мнение в систему ценностей по релевантности. В любом случае, можно предположить, что даже "усталость от политики" на самом деле не означает безоговорочное принятие произошедших ограничений избирательных прав.

Проведенный анализ экспертных оценок позволяет сделать некоторые предварительные выводы. Особое внимание следует обратить на отсутствие возможности сделать общий вывод о единой административной и общественной состоятельности института сити-менеджмента. Опрос выявил наличие глубоких противоречий во мнениях между двумя группами экспертов: от административной власти и от общественности.

**Имеет ли значение для населения муниципальных образований правовой механизм, определяющий порядок вступления в должность руководителя муниципального образования (только один вариант ответа), в %**

ВАРИАНТЫ ОТВЕТОВ	СОЦИАЛЬНЫЙ СТАТУС			
	Муниципальный служащий	Депутат	Журналист	Преподаватель
Народ устал от политики и примет руководителя в любом качестве, если он будет успешно решать проблемы социально-экономического развития территорий	60,0	62,5	41,7	43,8
Социально-экономические проблемы для населения приоритетны, но отмена выборов мэра будет оцениваться населением отрицательно	28,0	25,0	41,7	37,5
Для населения демократические принципы имеют большое значение, поэтому отмена выборов мэра будет оцениваться крайне негативно, как наступление на права избирателей	12,0	12,5	16,7	18,8

Эксперты достаточно высоко оценивают профессиональные преимущества сити-менеджеров по сравнению с всенародно избранными мэрами, но в то же время не видят у них широких возможностей для улучшения социально-экономических показателей, на что в конечном итоге нацелена реформа. В качестве препятствий этому они определяют группу рисков, в числе которых наибольший удельный вес имеют: 1) боязнь оказаться нелояльными федеральной власти, 2) конфликт между администрацией и представительным органом местного самоуправления, 3) рост коррупционных практик из-за потери прозрачности процесса вступления руководителя муниципального образования в должность и 4) отсутствие возможности осуществлять стратегическое планирование. В целом, можно сделать вывод о том, что состоятельность института сити-менеджмента проявляется лишь частично, как не реализованный управленческий потенциал.

Для преодоления указанных рисков, снижения их остроты и, соответственно, раскрытия управленческого потенциала института сити-менеджмента, мы можем предложить следующее:

- максимально возможное исключение политических отношений из области муниципального управления;
- профессиональное обучение (подготовка) сити-менеджеров;
- консолидация административных и экономических ресурсов, находящихся на определенной муниципальной территории.

#### Литература

1. Шмелев А.А. Развитие института сити-менеджера в современной России: проблемы определения статуса // Новое слово в науке и практике. 2014. №10.
2. 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.
3. Дятлов А.В., Попов А.В. Проблемы реализации идеи сити-менеджмента в системе муниципальной власти Российской Федерации: научная рефлексия на осмысление проблемы // Гуманитарий Юга России. 2017. Т. 6. №6.

**Dyatlov Alexander Viktorovich**, doctor of sociology, Professor, Department of applied conflictology, Institute of sociology and regional studies, Southern Federal University (160, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: avdyatlov@yandex.ru

**Kovalyov Vitaly Vladimirovich**, doctor of sociology, Professor, Department of theoretical sociology and methodology of regional studies, Institute of sociology and regional studies, Southern Federal University (160, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: vitkovalev@yandex.ru

**Serikov Anton Vladimirovich**, PhD in sociology, associate Professor of theoretical sociology and methodology of regional studies, Institute of sociology and regional studies, Southern Federal University (160, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: aserikov@inbox.ru

#### **RISKS OF INTRODUCTION OF INSTITUTE OF CITY MANAGEMENT (ACCORDING TO EXPERTS OF THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT)**

##### Abstract

*This article attempts to analyze the administrative and social risks that have arisen as a result of the introduction of the Institute of city management. As a result of the study, the authors came to the conclusion that the main risks should be considered 1) fear of being disloyal to the Federal government, 2) the conflict between the administration and the representative body of local self-government, 3) the growth of corruption practices due to the loss of transparency of the process of assuming the office of the head of the municipality and 4) the inability to carry out strategic planning.*

**Keywords:** *Institute of city management, risks, social risks, administrative risks, local government, head of the municipality, South of Russia, transformation of political institutes, municipality.*