



УДК 316:323.21

DOI 10.18413/2075-4566-2019-44-1-37-49

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА  
В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ:  
ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ**

**INSTITUTIONALIZATION OF CITY MANAGEMENT IN MUNICIPAL  
ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF CRIMEA: ESTIMATION OF EXPERTS**

**А.В. Дятлов<sup>1</sup>, В.В. Ковалев<sup>1</sup>, В.А. Чигрин<sup>2</sup>  
A.V. Dyatlov<sup>1</sup>, V.V. Kovalev<sup>1</sup>, V.A. Chigrin<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Южный Федеральный университет,  
Россия, 344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 160  
<sup>2</sup>Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского,  
Россия, 295007, г. Симферополь, Ул. Ялтинская, 20, оф. 310

<sup>1</sup>Southern Federal University,  
160 Pushkinskaya str., Rostov-on-don, 344006, Russia  
<sup>2</sup>V.I. Vernadsky Crimean Federal University,  
20 St. Yalta, of. 310, Simferopol, 295007, Russia

E-mail: avdyatlov@yandex.ru; vitkovalev@yandex.ru; sociochigrin@mail.ru

**Аннотация**

В статье раскрывается отношение муниципальной элиты республики Крым к проходящей на территории Российской Федерации реформе в виде отмены процедуры вступления в должность руководителя муниципального образования на основе выборов в пользу его назначения по контракту конкурсной комиссией. Представленные данные получены с применением метода экспертного опроса в форме анкетирования. В результате проведенного опроса авторы пришли к выводу, что в Крыму достаточно высокий уровень доверия к действующей в настоящее время в России практике назначения глав администраций на основе конкурсного отбора. Доверие, определяющее большую степень готовности к принятию института сити-менеджмента, обусловлено убежденностью в том, что реализация данной реформы приведет к значительному улучшению профессионализма руководителей муниципальных образований и, на этом основании, росту социально-экономических показателей развития муниципалитетов.

**Abstract**

The article reveals the attitude of the municipal elite of the Republic of Crimea to the ongoing reform in the territory of the Russian Federation in the form of cancellation of the procedure of taking office of the head of the municipality on the basis of elections in favor of his appointment under the contract by the competition Commission (Institute of city management). The presented data were obtained using the method of expert survey in the form of a questionnaire. As experts, the heads of municipalities of the three settlements of the Republic of Crimea were interviewed: Simferopol, Yalta and Bakhchisarai. As a result of the survey, the authors came to the conclusion that in the Crimea there is a fairly high level of confidence in the current practice in Russia of appointing heads of administrations on the basis of competitive selection. The trust that determines a greater degree of readiness to accept the Institute of city management is due to the belief that the implementation of this reform will lead to a significant improvement in the professionalism of the heads of municipalities and, on this basis, the growth of socio-economic indicators of the development of municipalities.

**Ключевые слова:** институт сити-менеджмента, риски, муниципальное образование, экспертные оценки, руководитель муниципального образования, цель сити-менеджмента.



**Key words:** Institute of city management, risks, municipality, expert assessments, head of municipality, purpose of city management.

## Введение

Важнейшим звеном нового этапа реформы местного самоуправления стало введение процедуры вступления в должность руководителя муниципального образования на основании конкурсного отбора (институт сити-менеджмента). Считается, что новый порядок позволит решить проблему чрезмерной политизации управления территориями, их социально-экономической неэффективности, связанной с отсутствием необходимого профессионализма у «народных избранников» [Васильев, 2012; Ласько, 2014; Шмелев, 2014; Неустроев, 2015; Авдонин, 2015; Акопов, 2015; Дятлов, Попов, 2017]. Сити-менеджер, по замыслу авторов данной модели муниципального управления, – это профессионал, не имеющий политической ангажированности. Цель, которая перед ним ставится, – повысить показатели социально-экономического развития территорий. 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 муниципального руководителя депутатским корпусом территории. Однако одно дело – законодательные альтернативы и совсем другое – желаемая политическая практика. Для современной реальности нашей страны желаемая политическая практика более приоритетна. Должность городского управляющего стала вводиться в российскую систему муниципального управления с 2005 года. В настоящее время она существует уже повсеместно, вытеснив практически везде другие возможные альтернативы. 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 [Выдрин, 2011], 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 её состоятельности.

Говоря об отношении муниципальной элиты к сити-менеджменту в Крыму, очень важно отметить, что Республика Крым является единственным регионом в России, где практика данной процедуры ещё не применялась для организации местного самоуправления. В этом контексте приоритетным предметом для её анализа представляется, во-первых, выяснить готовность муниципальной элиты данного субъекта федерации принять новую модель вступления в должность главы муниципального образования, и, во-вторых, сравнить её отношение к вступлению в должность руководителя муниципального образования на основании конкурсного отбора с экспертными оценками в тех регионах, где такой порядок существует в качестве реальной управленческой практики уже не один год.

## Объект и методы исследования

Территориально опрос осуществлялся в трёх населенных пунктах Республики Крым: г. Симферополь, г. Ялта и г. Бахчисарай. Поскольку в тексте статьи мы постоянно обращаемся к материалам исследования в других регионах, то сразу заметим, что нами будут использованы аналогичные материалы, полученные в Ростовской области и Республике Адыгея. В качестве экспертов были определены лица, занимающие ведущие посты в системе муниципального управления или имеющие профессиональные знания о том, как функционирует система муниципального управления: 1) председатели представительного органа муниципального образования, их заместители; 2) председатели постоянных и временных комиссий (комитетов) и их заместители; 3) работники администрации городского округа (глава администрации, заместители главы администрации по различным направле-



ниям 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 или районного собрания депутатов); 6) представители науки, образования; 7) представители СМИ муниципальных образований, освещающие проблематику реформирования системы местного самоуправления Российской Федерации). Всего на территории Республики Крым был опрошен 31 эксперт (в Республике Адыгея в выборку попали 30 экспертов, а в Ростовской области – 36). В качестве метода применялся экспертный опрос в форме анкетирования.

Статистическая достоверность (статистическая значимость) результатов исследования определяется при помощи методов статистического вывода, которые предъявляют определённые требования к объёму выборки. Следует учесть, что при исследовании взаимосвязи между какими-либо свойствами, объем выборки должен быть не менее 30-35 человек.

В процессе анализа полученной базы данных применялся принцип разделения всей совокупности экспертов на две основные группы: 1) представители административной власти (муниципальные служащие) – 20 респондентов, и 2) представители общественности (депутаты, журналисты, преподаватели) – 11 респондентов. Данная дифференциация осуществлялась на основании гипотетического предположения, что представители административной власти априори будут демонстрировать лояльность вышестоящим структурам, тогда как представители общественности имеют большую степень свободы в артикуляции своих суждений.

### Результаты исследования

Прежде всего, нам необходимо определиться с тем, соответствует ли заявленная в отношении института сити-менеджмента цель (повышение профессионализма муниципального управления и рост показателей социально-экономического развития территорий) реальному представлению о нем двух групп экспертного сообщества ( табл. 1).

Таблица 1  
Table 1

Оценка представителями администрации и общественности введения наемного управленца вместо избираемого главы муниципального образования (только один вариант ответа), в %.

How do you assess the introduction of a hired Manager instead of the elected head of the municipality (only one answer), in %

Варианты ответов	Представители административной власти	Представители общественности (депутаты, журналисты и преподаватели)
Негативно и буду активно противодействовать подобной практике	5,0	0,0
Негативно, но поскольку такая практика уже существует, противодействовать не буду	35,0	15,0
Положительно, но буду просто следить за развитием событий	45,0	85,0
Положительно и буду способствовать такой акции	15,0	0,0

Институт сити-менеджмента вызывает неприятие у 40 % муниципальных служащих. По сравнению с депутатами, журналистами и преподавателями (далее – представители общественности), среди которых основная масса экспертов настроена по отношению к нему положительно, цифра достаточно большая. При этом нам надо принимать в расчет традиционную для представителей административной власти лояльность к инициативам



вышестоящих органов власти, чтобы в полной мере оценить масштаб такого большого числа выборов чиновниками в пользу негативного высказывания о сити-менеджменте. Активных апологетов анализируемой модели выявлено только 15 %, и все они относятся к представителям административной власти.

Результаты, полученные в Крыму, совершенно не коррелируют с отношением к институту сити-менеджмента в двух других субъектах федерации Юга России (Республика Адыгея и Ростовская область), которые также являются объектом исследования по выполняемому гранту. В Крыму немногим более высокий процент представителей административной власти, относящихся к отказу от выборов руководителя муниципального образования отрицательно. Очевидно, это можно связать с боязнью появления в управленческих структурах полуострова «пришлых варягов» с континента, не понимающих местной специфики когорты управленческих кадров. Но самое главное различие обнаруживается по результатам оценочных суждений экспертов от общественности. Если в Ростовской области и в Республике Адыгея около двух третей экспертов второй группы относятся к практике назначения сити-менеджеров отрицательно, то в Крыму такая позиция только у 15 %.

Столь существенное расхождение мнений, по-видимому, можно объяснить тем, что эксперты от общественности из Крыма ожидают от института сити-менеджмента тех же управленческих достижений, которые имели место в США и Западной Европе, а в Адыгее и Ростовской области связывают реформу преимущественно с политическими целями (табл. 2).

Таблица 2  
Table 2

Понимание цели замены прямых выборов главы муниципального образования процедурой конкурсного отбора (только один вариант ответа) представителями администрации и общественности, в %  
What is the main goal will be pursued in the replacement of direct elections head of the municipal formation procedure of competitive selection (only one answer), in %

Варианты ответов	Представители административной власти	Представители Общественности (депутаты, журналисты и преподаватели)
Экономическая (улучшить хозяйственное развитие территорий)	20,0	12,5
Политическая (достроить властную вертикаль)	25,0	12,5
Повысить профессионализм муниципальных руководителей	50,0	75,0
Никаких особых целей нет (реформа ради реформы)	5,0	0,0

Итак, легко увидеть, что в первой группе экспертов (представители административной власти) только четверть опрошенных указали на расхождение между декларируемой целью и возможными управленческими практиками. Оставшиеся примерно две трети вполне солидарны с федеральным реформатором и не видят противоречия между целью и практикой её достижения. Что касается второй группы экспертов (представители общественности), то в ней ситуация ещё более благоприятна для признания реформы в качестве необходимой и полезной для решения вопросов социально-экономического развития муниципальных территорий.

Если сравнивать с двумя другими субъектами, где реформа уже реализована, то опять обращает на себя внимание колоссальное расхождение в оценках между представителями общественности, оценивающими реформу как ожидание (Крым) и как результат (Ростовская область и Адыгея). Более двух третей экспертов в Ростовской области и Рес-



публике Адыгея в обсуждаемой реформе видят преимущественно политические цели, но отнюдь не те, что были заявлены реформаторами.

В связи с этим, целесообразно не только оценить глазами экспертов цели сити-менеджмента, но и сопоставить представление респондентов о целях введения данного института с выявленным выше отношением к нему. Так мы получим больше возможностей для оценки административной и общественной состоятельности анализируемой модели муниципального управления (табл. 3).

Таблица 3  
Table 3

Зависимость между декларируемыми целями внедрения института сити-менеджмента и отношением к нему экспертов, в %  
The relationship between the definition of objectives for the Institute of city management and the attitude of experts, in %

Варианты ответов	экономическая (улучшить хозяйственное развитие территорий)	политическая (достроить властную вертикаль)	повысить профессионализм муниципальных руководителей	никаких особых целей не было (реформа ради реформы)
Негативно и буду активно противодействовать подобной практике	0,0	100,0	0,0	100,0
Негативно, но поскольку такая практика уже существует, противодействовать не буду	0,0	100,0	0,0	0,0
Положительно, но буду просто следить за развитием событий	33,3	0,0	66,7	0,0
Положительно и буду способствовать такой акции	33,3	0,0	66,7	0,0

Результаты выявленных тенденций с точки зрения идеальных совпадений превзошли ожидания, поэтому итоги мы можем объяснить качественными различиями между массовым опросом и сигнальным экспертным, где каждый респондент-эксперт – либо ученый, либо специалист-практик, но в любом случае обладает профессиональным типом мышления, сводящим к минимуму возможные противоречия в оценках.

Если связывать выявленное выше негативное отношение к институту сити-менеджмента с теми целями, которые ему приписываются, то можно предположить, что его неприятие экспертами обусловливается расхождением между декларируемой властями нацеленностью на повышение профессионализма руководителей муниципальных образований и предполагаемыми результатами, согласно которым сити-менеджмент воспринимается исключительно в качестве нового политического института. Это противоречит заявленной направленности введения института сити-менеджмента на улучшение показателей социально-экономического развития территорий. Из данных табл. 3 видно, что в обеих верхних строках, фиксирующих отрицательные суждения о сити-менеджменте, прослеживается их зависимость от высказываний о нём как об инструменте политического характера. И, наоборот, именно те эксперты, которые не видят в этой модели каких-либо политических целей, связывают с сити-менеджментом возможность повышения



профессионализма муниципальных руководителей и улучшение показателей социально-экономического развития территорий.

В связи с этим возникает проблема, которую необходимо разрешить при анализе последующих данных: видят ли эксперты в рамках института сити-менеджмента потенциал, способный повысить как профессионализм глав муниципальных образований, так и показатели социально-экономического развития территорий? Наличие данного потенциала может свидетельствовать о состоятельности института сити-менеджмента.

Для анализа наличия выше упомянутого потенциала привлечем данные из следующего блока анкеты, состоящего из трех вопросов, ответы на которые дадут возможность осуществить дифференциацию целевой направленности института сити-менеджмента по разным аспектам. Это позволит после получения результатов свести их в единое целое для установления искомой «состоятельности», либо её отсутствия. Первый вопрос предлагает экспертам сравнить возможности конкурсного управляющего и всенародно избираемого мэра (табл. 4).

Таблица 4  
Table 4

Ответы на вопрос: обладают ли сити-менеджеры большим потенциалом для улучшения социально-экономических показателей развития территорий, чем всенародно избираемые мэры (только один вариант ответа), в %

Response to question: Do city managers have great potential to improve socio-economic indicators development of territories than popularly elected mayors, (only one answer), in %

Варианты ответов	Представители административной власти	Представители общественности (депутаты, журналисты и преподаватели)
Да	25,0	5,0
Нет	15,0	10,0
Принцип не имеет значения, всё зависит от каждого конкретного случая	60,0	85,0

Представители общественности на несколько пунктов реже выбирали вариант ответа «да», но при этом реже выбирали и противоположный вариант ответа, где можно было солидаризоваться с позицией инициаторов отмены муниципальных выборов. По этому аспекту мы видим определенное противоречие в оценках предполагаемой состоятельности института сити-менеджмента между двумя группами экспертов. Данное расхождение нельзя назвать масштабным, поскольку сами муниципальные служащие, так же, как и представители общественности, связывают решение проблем муниципального управления не с институциональными моделями, а с конкретной, каузально складывающейся управленческой ситуацией. Мы склонны предположить, что речь идет о деловом потенциале конкретного руководителя, его связях в верхних эшелонах власти и бизнеса, управленческой грамотности и компетентности. Эти данные подтверждают сложившийся в России стереотип, что в нашей стране больше доверяют не институтам, а людям, обладающим необходимыми для профессиональной деятельности качествами. Однако для Крыма данная проблема имеет дополнительную степень актуальности, связанной с боязнью вытеснения местной управленческой элиты сторонними управленцами из-за отмены муниципальных выборов.

Следующий вопрос был напрямую связан с предыдущим, но его задачей было конкретизировать цели введения института сити-менеджмента с точки зрения официальной власти относительно источника финансирования территории (табл. 5).



Таблица 5  
Table 5

Ответы на вопрос: изменит ли к лучшему институт сити-менеджмента принципы финансирования местного самоуправления, (только один вариант ответа), в %  
Response to question: Will the Institute of city management change for the better principles of financing of local self-government (only one answer), in %

Варианты ответов	Представители административной власти	Представители общественности (депутаты, журналисты и преподаватели)
Нет, они имеют нормативную природу и отражены в действующем законодательстве	30,0	0,0
Нет, но сделает более эффективным использование выделяемых финансовых ресурсов	25,0	10,0
Да, лояльные власти руководители будут получать дополнительные преимущества как по бюджетным, так и по внебюджетным каналам распределения финансовых ресурсов	10,0	10,0
У сити-менеджера есть большие возможности привлекать для развития территорий финансовые ресурсы местных бизнес-сообществ	15,0	60,0
Всё будет зависеть от конкретного руководителя	20,0	20,0

В представленную таблицу заложены три разных концептуальных подхода, связанных с поиском источников финансирования муниципалитетов: традиционный американский, ожидаемый российский и традиционный российский.

Первый подход ориентирован на то, что сити-менеджер заключает контракт с представительным органом местного самоуправления, и от него территориальная общественность ожидает привлечения финансовых потоков по имеющимся у него бизнес-каналам. Собственно, ради этого данный институт и был введен в практику муниципального управления США. Городской управляющий здесь не просто эффективный менеджер, распределяющий имеющиеся ресурсы, но и активно привлекающий их со стороны. Эксперты от общественности в Крыму уверены, что институт сити-менеджмента будет работать в России именно таким образом (четвертая строка в табл. 5). Это существенно отличает их от соответствующей экспертной группы в Адыгее и Ростовской области, где ни один из экспертов не верит в данную возможность. Показательно, что представители административной власти по всем трем субъектам имеют более схожие позиции гораздо более скептического характера.

Второй подход основан на привязке целей сити-менеджмента к выстраиванию на уровне муниципалитетов институциональной модели, обеспечивающей политическую лояльность верхним эшелонам власти. В связи с этим, новые источники финансирования муниципальных образований рассматриваются в качестве соответствующей платы за лояльность (третья строка в табл. 5). Эта опция не часто выбиралась экспертами из обеих групп. Подобная ситуация наблюдалась и в двух других исследуемых субъектах федерации.



Третий подход нацелен на воспроизводство уже упоминаемого стереотипа об отсутствии доверия в России к институтам и организациям. В данном случае он оказался не столь популярен, как можно было бы ожидать, если ориентироваться на результаты в табл. 4. В обеих группах экспертов данную модель финансирования муниципалитетов признала значимой лишь пятая часть опрошенных, что имеет серьезное расхождение с результатами в группе экспертов от общественности, полученными в Ростовской области и в Адыгее. Мы объясняем это расхождение отсутствием у части чиновников из Крыма необходимого доверия к федеральной власти, что следует из данных первой и второй колонки в табл. 5. В них содержится более половины всех выборов экспертов. Причём показательно, что первый вариант выбора основан на заведомо неправильном суждении. В самом деле, то, что источники финансирования отражены в действующем законодательстве, отнюдь не означает, что у всенародно избранного мэра и сити-менеджера одинаковые возможности ими пользоваться, а тем более квалифицированно распоряжаться.

Кроме того, муниципальная власть не всегда действует в полностью легальном пространстве. Поэтому невозможность расширить источники финансирования в пределах действия законов не может служить таким уж однозначным препятствием. И, тем не менее, эксперты выбирали заведомо некорректно сформулированный вариант ответа. Почему? Дело в том, что часть экспертов оказалась лишённой возможности корректного и соответствующего их представлениям выбора, т.к. они не доверяют ни мэру, ни сити-менеджеру, ни вышестоящим властям.

Далее, рассмотрим данные по последнему вопросу анализируемого блока анкеты. Если первые два были связаны с показателями социально-экономического развития и источниками финансирования муниципалитетов, то нижеследующий посвящен сравнению профессиональных возможностей мэров и сити-менеджеров, сравнительной оценке профессиональных преимуществ двух типов муниципальных руководителей (табл. 6).

Результаты исследования в данном случае не продемонстрировали наличия глубоких противоречий между экспертами из административной власти и представителями общественности. Обе группы экспертов не ограничивали себя в возможности выбирать позиционные преимущества сити-менеджера перед избираемым мэром. В то же время опция, в соответствии с которой сити-менеджер не имеет никаких преимуществ перед мэром (10,0 и 0,0 %), оказалась наименее популярной и у первой, и у второй группы экспертов. Данные, которые мы получили по Крыму, вновь обнаруживают типичную для всех аспектов проблемы закономерность: различия между двумя группами экспертов менее значительны, чем различия, выявленные в результате экспертного опроса, с одной стороны, в Крыму и, с другой стороны, в Ростовской области и Адыгее. Достаточно указать на то, что вариант ответа «У сити-менеджера нет никаких профессиональных преимуществ перед мэром, избираемым муниципальным сообществом» выбрали 56 % экспертов от общественности в Ростовской области и Адыгее, а в Крыму данную опцию не выбрал ни один из экспертов. Мы видим, что кредит доверия у института сити-менеджмента в Крыму в настоящее время достаточно высокий.

Полагаем, нельзя пройти мимо «рассинхронизированности» в ещё одной группе данных: признания со стороны муниципальных служащих наличия профессиональных преимуществ у сити-менеджеров перед всенародно избранными мэрами и при этом весьма скромной оценки возможностей городских управляющих в сфере повышения показателей социально-экономического развития муниципальных территорий и изменения к лучшему принципов их финансирования.





Таблица 6  
Table 6

Ответы на вопрос: какие профессиональные преимущества имеют сити-менеджеры по сравнению с публично избранными мэрами (любое количество ответов), в %  
What professional benefits have city managers in comparison with publicly elected mayors (any number of responses), in %

Варианты ответов	Представители административной власти	Представители общественности (депутаты, журналисты и преподаватели)
Сити-менеджер, в отличие от мэра, может заниматься только хозяйственными функциями, у него нет политической ангажированности	50,0	36,3
Неэффективного сити-менеджера можно досрочно отправить в отставку	55,0	45,5
Сити-менеджер не имеет политических обязательств перед населением и поэтому способен принимать непопулярные, но необходимые решения	40,0	45,5
Сити-менеджер – это управленец-профессионал, избираемый профессионалами, в отличие от мэра, способного получить должность благодаря популистским приемам во время выборов	20,0	36,3
Сити-менеджер, в отличие от мэра, может заниматься только хозяйственными функциями, у него нет политической ангажированности	50,0	36,3
Неэффективного сити-менеджера можно досрочно отправить в отставку	55,0	45,5
Сити-менеджер не имеет политических обязательств перед населением и поэтому способен принимать непопулярные, но необходимые решения	40,0	45,5
Сити-менеджер – это управленец-профессионал, избираемый профессионалами, в отличие от мэра, способного получить должность благодаря популистским приемам во время выборов	20,0	36,3
У сити-менеджера нет никаких преимуществ перед мэром, избираемым муниципальным сообществом	10,0	0,0

Это противоречие, как нам представляется, можно обосновать двумя взаимоисключающими позициями. В данной ситуации речь, возможно, идет либо о том, что муниципальные служащие продемонстрировали лояльность федеральной власти и на анализируемый вопрос ответили неискреннее, либо считают, что сити-менеджеры действительно имеют профессиональные преимущества, но не в состоянии их раскрыть в сложившихся политических и социально-экономических условиях. Мы в большей степени склонны выбрать последнее объяснение. Это предполагает необходимость дополнительного изучения обстоятельств и факторов, препятствующих раскрытию потенциала сити-менеджмента в контексте административной состоятельности.

В связи с этим следующий вопрос был посвящен выявлению рисков, которые препятствуют достижению цели, поставленной перед институтом сити-менеджмента (табл. 7).

Таблица 7  
Table 7

Ответы на вопрос о возможных рисках введения модели сити-менеджмента  
(любое количество ответов), в %  
What possible risks may arise as a result of the introduction of models of city management  
(any number of answers), in %

Варианты ответов	Представители административной власти	Представители общественности (депутаты, журналисты и преподаватели)
Недоверие населения к назначаемому, а не выбираемому управленцу	45,0	18,0
Увеличение коррупционной составляющей во властных структурах	30,0	18,0
Снижение качества работы главы муниципального образования	30,0	27,2
Снижение личной ответственности главы муниципального образования перед населением	55,0	54,5
Оснований для возможного возникновения перечисленных выше рисков нет	10,0	18,0

По мнениям, выраженным экспертами, мы также видим наличие определенных расхождений между двумя группами. Все эксперты убеждены в том, что практика сити-менеджмента может породить риски самого разнообразного характера. Особенно сильно беспокоят экспертов снижение доверия к назначаемому руководителю, снижение личной ответственности и, конечно, рост коррупционной составляющей. Это заставляет предположить, что даже имеющийся сейчас потенциал института сити-менеджмента едва ли может быть реализован в практике муниципального управления. Последний аспект, который мы считаем необходимым и возможным затронуть в нашем исследовании – это 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 (табл.8).

Таблица 8  
Table 8

Значение для населения муниципальных образований правового механизма, определяющего порядок вступления в должность руководителя муниципального образования  
(только один вариант ответа), в %

Is it important for the population of municipalities legal mechanism that determines the order of entry into office of the head of the municipality (only one answer), in %

Варианты ответов	Представители административной власти	Представители общественности (депутаты, журналисты и преподаватели)
Народ устал от политики и примет руководителя в любом качестве, если оно будет успешно решать проблемы социально-экономического развития территорий	60,0	72,2
Социально-экономические проблемы для населения приоритетны, но отмена выборов мэра будет оцениваться населением отрицательно	15,0	18,1
Для населения демократические принципы имеют большое значение, поэтому отмена выборов мэра будет оцениваться крайне негативно, как наступление на права избирателей	25,0	9,7



Мнения между экспертами разделились, что отражает гипотетичность данных суждений. Удивительно, что эксперты от административной власти опять в большей степени продемонстрировали приверженность ценностям классической демократии, в том числе, в своей вере в её значимость для избирателей. Трудно, однако, однозначно сказать, что думают избиратели по поводу отмены выборов мэра. Ещё труднее включить их мнение в систему ценностей по релевантности. В любом случае, можно предположить, что даже «усталость от политики» на самом деле не означает безоговорочного принятия произошедших ограничений избирательных прав.

### Выводы

Проведенный анализ экспертных оценок позволяет сделать некоторые предварительные выводы.

По оценкам экспертов, в Крыму достаточно высок уровень доверия к реализуемой в настоящее время в России институционализации сити-менеджмента в систему муниципального управления. Некоторые сомнения, снижающие показатели готовности принять реформу, имеются у муниципальных служащих (экспертов от административной власти). Они связаны с опасением глобальных кадровых перетасовок в структуре муниципального управления, возможность чего некоторыми экспертами допускается в связи с отказом от процедуры выборов. Но даже среди этой группы экспертов уровень доверия превышает общие показатели, выявленные нами по Югу России. Ещё в большей степени это касается экспертов от общественности. Однако здесь надо четко понимать, что это доверие строится на следующем убеждении: введение должности сити-менеджера позволит вывести муниципальное управление полуострова из области политической демагогии в сферу профессионального менеджмента, нацеленного на решение тех многочисленных проблем, которые имеются сейчас в Республике Крым. Надо полагать, что многие из них достались ещё в наследство от Украины, склонной реально дела подменять политической риторикой. Именно этого опасаются сейчас эксперты в Крыму, особенно представители от общественности (преподаватели, депутаты и журналисты). И мы убеждены, что если реформа, определяющая порядок вступления в должность главы муниципального образования, пойдет по российскому сценарию, как он сейчас понимается экспертами из Ростовской области и Адыгеи, то есть в качестве достройки «властной вертикали», то кредит доверия быстро исчерпает себя. Муниципальные элиты в Крыму ждут не замены «бурной открытой политики» на «тихую политику кремлевских кабинетов», а реального улучшения социально-экономического развития полуострова, с которым эксперты связывают профессионализацию управления в отрыве от политического популизма.

*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)».*

### Список литературы References

1. Авдонин В.С. 2015. Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы МСУ. Pro Nunc. Современные политические процессы, 1 (14): 99-121.  
Avdonin V.S. 2015. Transformatsiya instituta siti-menedzhera v Ryazani na fone reformy MSU [Transformation of the Institute of city Manager in Ryazan against the background of IAS reform]. Pro Nunc. Sovremennyye politicheskiye protsessy, 1 (14): 99-121. (in Russian)
2. Акопов Л.В. 2015. От выборного главы администрации к «сити-менеджеру» – утраченная легитимность. Северо-Кавказский юридический вестник, 3: 131-134.



Akopov L.V. 2015. Ot vybornogo glavy administratsii k «siti-menedzheru» – utrachennaya legitimnost [From the election of the head of administration to «city Manager» – the lost legitimacy of the]. Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik, 3: 131-134. (in Russian)

3. Бзежежева Л.К. 2016. Проблема назначения главы администрации на контрактной основе. Вестник Майкопского государственного технологического университета, 1: 40-43.

Bzegezheva L.K. 2016. Problema naznacheniya glavy administratsii na kontraktnoy osnove [The problem of appointing the head of the administration on a contract basis]. Vestnik Maykopskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta, 1: 40-43. (in Russian)

4. Васильев В.И. 2012. Борьба с коррупцией и местное самоуправление. Журнал российского права, 4: 5-17.

Vasiliev V.I. 2012. Borba s korruptsiyey i mestnoye samoupravleniye [Fight against corruption and local self-government]. Zhurnal rossiyskogo prava, 4: 5-17. (in Russian)

5. Вискулова В.В. 2017. О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики. Журнал российского права, 6: 21-25.

Viskulova V.V. 2017. O «Konkursnom» poryadke izbraniya glav munitsipalnykh obrazovaniy: nekotoryye obobshcheniya dvukhletney praktiki [On the “Competitive” procedure for electing the heads of municipalities: some generalizations of a two-year practice]. Zhurnal rossiyskogo prava, 6: 21-25. (in Russian)

6. Володин А.А. 2012. Система распределения власти на уровне местного самоуправления. Власть, 9: 66-68.

Volodin A.A. 2012. Sistema raspredeleniya vlasti na urovne mestnogo samoupravleniya [The system of distribution of power at the level of local government]. Vlast. 2012, 9: 66-68. (in Russian)

7. Выдрин И.В. 2011. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями. Вестник Уральского института экономики, управления и права, 2: 67-73.

Vydrin I.V. 2011. Siti-menedzhery v sisteme upravleniya munitsipalnymi obrazovaniyami [City-managers in the management system of municipalities]. Vestnik Uralskogo instituta ekonomiki. upravleniya i prava, 2: 67-73 (in Russian)

8. Гладких Н.М. 2014. К новой модели организации структуры органов местного самоуправления. Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика, 11: 114-118.

Gladkih N.M. 2014. K novoy modeli organizatsii struktury organov mestnogo samoupravleniya [Towards a new model of organization of the structure of local governments]. Gosudarstvennoye i munitsipalnoye upravleniye v XXI veke: teoriya. metodologiya. praktika, 11: 114-118 (in Russian)

9. Дятлов А.В., Попов А.В. 2017. Проблемы реализации идеи сити-менеджмента в системе муниципальной власти Российской Федерации: научная рефлексия на осмысление проблемы. Гуманитарий Юга России, 6: 222-231.

Dyatlov A.V., Popov A.V. 2017. Problemy realizatsii idei siti-menedzhmenta v sisteme munitsipalnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii: nauchnaya refleksiya na osmysleniye problemy [The problems of the implementation of the idea of city management in the system of municipal government of the Russian Federation: scientific reflection on the problem]. Gumanitariy Yuga Rossii, 6: 222-231. (in Russian)

10. Кандрина Н.А. 2011. Модели организации муниципального управления: глава муниципального образования и сити-менеджер. Вестник Алтайской академии экономики и права, 3: 32-33.

Kandrina N.A. 2011. Modeli organizatsii munitsipalnogo upravleniya: glava munitsipalnogo obrazovaniya i siti-menedzher [Models of the organization of municipal management: the head of the municipality and the city manager]. Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava, 3: 32-33. (in Russian)

11. Ласько А.И. 2014. Кто должен управлять городом: мэр или сити-менеджер? Политика, государство и право, 7.

Lasko A.I. 2014. Kto dolzhen upravlyat gorodom: mer ili siti-menedzher [Who should govern the city: mayor or city Manager]? Politika. gosudarstvo i pravo, 7. (in Russian)

12. Неустроев А.Н. 2015. Институт «сити-менеджера» в РФ: за и против. European Science, 5(6): 28-31.

Neustroev A.N. 2015. Institut «siti-menedzhera» v RF: za i protiv [Institute of «city Manager» in Russia: pros and cons]. European Science, 5(6): 28-31. (in Russian)

13. Очаковский В.А. 2015. К вопросу о введении института сити-менеджера в Российской Федерации. Научный журнал КубГАУ, 11: С. 3-5.



Ochakovsky V.A. 2015. K voprosu o vvedenii instituta siti-menedzhera v Rossiyskoy Federatsii [On the issue of introducing the institution of a city manager in the Russian Federation]. Nauchnyy zhurnal KubGAU, 11: С. 3-5. (in Russian)

14. Тамбовцев В.Л. 2014. Понятие социально-экономического генотипа и современные исследования в сфере менеджмента. Российский журнал менеджмента, 2: 117-132.

Tambovtsev V.L. 2014. Ponyatiye sotsialno-ekonomicheskogo genotipa i sovremennyye issledovaniya v sfere menedzhmenta [The concept of socio-economic genotype and modern research in the field of management]. Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta, 2: 117-132. (in Russian)

15. Шмелев А.А. 2014. Развитие института сити-менеджера в современной России: проблемы определения статуса. Новое слово в науке и практике, 10: 21-22.

Shmelev A.A. 2014. Razvitiye instituta siti-menedzhera v sovremennoy Rossii: problemy opredeleniya statusa [Development of the Institute of city Manager in modern Russia: problems of status determination] Novoye slovo v nauke i praktike, 10: 21-22. (in Russian)