

УДК 316.354:355
DOI 10.18522/2227-8656.2020.6.8



**СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ
ИНСТИТУТА СИТИ-
МЕНЕДЖМЕНТА
(ПО МАТЕРИАЛАМ
ГЛУБИННЫХ ИНТЕРВЬЮ
С СИТИ-МЕНЕДЖЕРАМИ)***

**VALIDITY
OF THE INSTITUTION
OF CITY MANAGEMENT
(BASED ON IN-DEPTH
INTERVIEWS WITH CITY
MANAGERS)**

Ковалев Виталий Владимирович

Доктор социологических наук,
кафедра теоретической социологии
и методологии региональных исследований,
Институт социологии и регионоведения,
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону, Россия,
e-mail: vitkovalev@yandex.ru

Vitaliy V. Kovalev

Doctor of Sociological Sciences,
Department of Theoretical Sociology and
Methodology of Regional Studies,
Institute of Sociology and Regional Studies,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don, Russia,
e-mail: vitkovalev@yandex.ru

Дятлов Александр Викторович

Доктор социологических наук, заведующий
кафедрой экономической социологии
и регионального управления, профессор,
Институт социологии и регионоведения,
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону, Россия,
e-mail: Avdyatlov@yandex.ru

Alexander V. Dyatlov

Doctor of Social Sciences,
Head of the Department of Economic Sociology
and Regional Management, Professor,
Institute of Sociology and Regional Studies,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don, Russia,
e-mail: Avdyatlov@yandex.ru

* 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)».

В данной статье на основе интерпретации результатов глубинных интервью с сити-менеджерами оценивается состоятельность института сити-менеджмента как действующей модели управления муниципальными образованиями. По итогам опроса и интерпретации полученных данных авторы приходят к выводу, что состоятельность следует рассматривать как нереализованный управленческий потенциал. Данное утверждение основывается на том, что эффективная деятельность муниципальных органов власти ограничивается рядом барьеров и препятствий, которые проистекают частично от общей идеологии государственного управления, а отчасти от внутренних изъянов, присущих самой реформе.

Ключевые слова: муниципальное управление; институт сити-менеджмента; состоятельность института сити-менеджмента; сити-менеджер; глубинные интервью; муниципальная реформа; менеджеристская модель; мэрская модель.

In this article, based on the interpretation of the results of in-depth interviews with city managers, the viability of the Institution of city management as a functioning model of municipal management is evaluated. According to the results of the survey and interpretation of the data obtained, the authors conclude that viability should be considered as an unrealized managerial potential. This statement is based on the fact that the effective functioning of municipal authorities is limited by a number of barriers and obstacles that arise partly from the general ideology of public administration, and partly from internal flaws inherent in the reform itself.

Keywords: municipal management; Institution of city management; viability of the Institution of city management; city manager; in-depth interviews; municipal reform; managerial model; mayoral model.

Введение

Реализуемая в настоящее время муниципальная реформа, направленная на радикальное переустройство системы муниципального управления, пришла к той точке, когда необходимо провести экспертизу произошедших изменений на предмет выявления их состоятельности. В любой реформе есть смысл лишь в том случае, если в результате её реализации происходит улучшение социальных отношений. Отсутствие позитивных перемен или, напротив, ухудшение ситуации актуализирует вопрос об отказе от дальнейших инициатив её продвижения. Применяя эту логику к системе муниципального управления, следует уточнить, нужно ли далее продолжать поддерживать менеджеристскую модель, отдать ли на откуп этот вопрос региональным или муниципальным властям либо сделать ставку на новые технологии повышения эффективности работы органов местного самоуправления. Сейчас федеральный центр повсеместно проводит политику поддержки вступления в должность главы муниципального образования по контракту. Именно с ним связывается повышение профессионализма управленческой деятельности и, как залог этого, рост эффективности в показателях работы муниципальной власти. После того как данная реформа стала претворяться в жизнь практически во всех субъектах Федерации,

прошло уже пять лет. Это достаточный срок, чтобы подвести итоги и сделать хотя бы промежуточные выводы относительно отдельных аспектов состоятельности института сити-менеджмента. В основу наших выводов будут положены данные, полученные в процессе проведения глубинных интервью с руководителями муниципальных администраций. Таким образом, цель предлагаемой статьи можно определить как установление состоятельности института сити-менеджмента по материалам глубинных интервью с сити-менеджерами.

Обоснование социологического инструментария

Из всех потенциальных источников эмпирической информации, которые можно использовать для оценки состоятельности института сити-менеджмента, сити-менеджеры занимают совершенно особенное место. Их роль в обозначенном качестве исключительна потому, что они являются наиболее компетентными акторами в сложившемся институциональном пространстве. Они последовательно участвуют во всех этапах управленческого процесса: от обретения статуса кандидата в сити-менеджеры в период отбора достойных кандидатур конкурсной комиссией до подведения итогов всего процесса управленческой деятельности, когда полученные показатели развития муниципалитета согласуются с заявленными по контрактным обязательствам. Сити-менеджер может быть определен как управленческий центр в системе органов муниципальной власти и одновременно связующее звено, объединяющее местную администрацию и представляющих интересы получателей муниципальных услуг гражданских активистов. Он в курсе или по своему статусу должен ориентироваться в тех действиях, которые инициируются и поддерживаются разными акторами института сити-менеджмента. У него особенное положение, позволяющее ему быть наиболее надежным и полным источником для получения эмпирической информации.

Теперь необходимо сказать несколько слов, поясняющих выбор именно глубинных интервью в качестве социологического инструментария. Отчасти это можно сделать методом исключения. В течение трех лет работы по гранту мы контактировали со всеми возможными акторами из институционального пространства сити-менеджмента. Полевая работа с заместителями глав администраций осуществлялась посредством экспертных интервью на основе фиксированного опросника. Этих акторов, ориентируясь на утвержденные в заявке муниципальные образования, мы изначально планировали опросить максимально возможное количество. Поэтому, учитывая объем выборки, обошлись с применением стандартизированной процедуры. Для получателей муниципальных услуг был проведен массовый

опрос в форме анкетирования. Бизнес-сообщества и гражданские активисты опрашивались в рамках фокусированных интервью, так как в отношении этих групп респондентов нам было важно не просто «снять информацию», а сформировать социальное поле, чтобы при столкновении разноплановых суждений сработал принцип синергии. Относительно самих сити-менеджеров надо заметить, что ни один из использованных выше методов к работе с ними не подходит. Сам выход на них по известным причинам априори не мог быть легким. Поэтому метод коммуникации должен был обеспечить гарантии по возможности максимально полного съема информации. Решение было найдено при обращении к методу глубинных интервью. Обычно под ним понимают личную, неструктурированную беседу, направленную на установление скрытых мотивов, желаний, потребностей и т. п. (Штейнберг, 2008). Такой подход сформировался под влиянием маркетинговых исследований (Соловьева, 2013; Шулепов, 2018), где он часто применяется. Однако в социологии эти рамки совершенно излишни. Нам ближе точка зрения В.И. Добренькова, который полагает, что под глубинным интервью следует понимать структурный и целенаправленный диалог (Добреньков, 2013. С. 45–46). Это означает, что глубинное интервью должно быть проведено с применением разработанного гайда, предполагающего не просто бессистемную беседу, а четко структурированный по заранее продуманным вопросам диалог.

Все наши интервью проводились по единому гайду. Всего в исследовании приняли участие десять глав администраций муниципальных образований г. Симферополь, г. Майкоп, г. Ялта, г. Бахчисарай, г. Адыгейск, пгт Яблоновский, г. Батайск, г. Таганрог, г. Каменск-Шахтинский, Семикаракорского района. Среднее время интервью – около 60 мин. Период проведения исследования – май – ноябрь 2020 г. Гайд включает в себя шестнадцать вопросов, которые можно разделить на три блока: оценка отношения населения к сити-менеджерам, выявление профессионального потенциала сити-менеджеров, использование профессионального потенциала сити-менеджеров при решении конкретных хозяйственно-экономических задач развития муниципального образования. Предлагаем считать эти три блока кодировочными категориями, которые далее образуют структуру подраздела статьи *интерпретация полученных результатов*. Их мы считаем наиболее релевантными для достижения поставленной цели исследования.

Интерпретация полученных результатов

Отношение населения к сити-менеджерам. Это самая короткая часть интервью. Ни в одном случае не превышала более десяти минут. Здесь гипотеза была такой. Отмена выборности мэров потенциально способствует

разрыву связей между градоначальником и местными сообществами. Подтвердилась она только в той части, которая касается размера муниципального образования. В малых городах численностью до 100 тыс. человек главы администраций не увидели сложностей взаимодействия с горожанами из-за изменения порядка легитимации власти руководителя муниципального образования. В большинстве случаев это были местные уроженцы либо родившиеся в соседних районах. В беседах они постоянно подчеркивали свою привязанность к территории проживания, апеллировали к присущему им чувству ответственности перед населением, говорили о большой частоте контактов с местными активистами. Общая идея была такова, что работа в малых городах, независимо от порядка вступления в должность, всегда останется неизменной, так как неизбежно окажется сведенной к решению частных хозяйственных вопросов. Успешность градоначальника привязывается не к институциональным практикам, а к личности самого управленца.

Несколько иначе, как нам показалось, прошел диалог с сити-менеджерами крупных и средних городов. Вопрос о контактах с населением в большинстве случаев не вызвал у них интереса. По этому аспекту они скорее предстали в образе политика, функция которого им видится в умелой расстановке кадров по руководству районами или секторами муниципалитета в статусе своих заместителей. Чтобы не оказывать давления, в перспективности которого не было никакой уверенности, мы решили, что продуктивнее актуализировать их роль экспертов в оценке социальных контактов руководителей районных муниципальных образований. В целом сити-менеджеры крупных городов подтвердили озвученную их коллегами из малых городов мысль об особой значимости подбора на должность главы администрации местных уроженцев. «Ни один пришелец городом не будет воспринят». В абсолютно категоричной форме это озвучивалось применительно к Крыму и Адыгее. «Технократы, пришедшие из Москвы, не умеют работать с людьми».

Профессиональный потенциал сити-менеджеров. Вопрос о профессиональных преимуществах сити-менеджеров перед избранными на муниципальных выборах мэрами даже не ставится под сомнение. «Административную работу должен выполнять не специалист, а менеджер». Главы администраций категорически поддержали изменение правил обретения статуса градоначальника. Новая модель рассматривается как инструмент подбора наиболее квалифицированных кадров, что невозможно сделать в условиях выборной стихии. Но, что показательно, подобная оценка связывается не с достижением результата, а всего лишь с наличием потенциала, который нельзя считать использованным. По мнению сити-менеджеров, реформа не достигла поставленной цели по нескольким причинам. Во-первых, одного

квалифицированного главы муниципального образования недостаточно. Ему нужны профессиональные помощники, а они оказываются в большом дефиците. Во-вторых, отсутствует преемственность. Сити-менеджера легко снять. Новый глава начинает проводить политику по другим направлениям. В итоге не решаются стратегические задачи развития муниципалитета. В-третьих, сити-менеджеры не получают необходимой поддержки от корпуса представительной власти. Как раз, наоборот, значительная часть решений финансового характера им блокируется, из-за чего их практическая реализация стопорится по причине отказа казначейства в выдаче средств. Наблюдается конфликт интересов между ветвями власти. И пока он актуален, едва ли можно рассчитывать на эффективное муниципальное управление. Опять же наиболее негативные коннотации в адрес законодателей звучали от глав администраций средних и крупных по числу населения муниципальных образований. В малых городских поселениях проблемы подобного рода тоже имеются, но более-менее успешно решаются. В-четвертых, как было сказано главами региональных центров в отношении ряда районных руководителей, определенная часть сити-менеджеров, особенно пришедших «со стороны», не проявляют должной активности и заинтересованности в результатах. В какой-то мере это происходит вследствие неумения наладить контакт с местными работниками администрации, непонимания управленческих особенностей региона. «Текучка руководителей на местах объясняется непониманием местной специфики, куда они приходят». Но не менее важной причиной выступает равнодушие к заботам региона, использование его в виде трамплина для перехода на более высокую ступень управления.

Решение хозяйственно-экономических задач развития муниципально-го образования. Главы администрации всячески подчеркивали, что в новых условиях альтернативы сити-менеджменту нет. Основной объем финансовых средств концентрируется в руках федерального центра, следовательно, достройка властной вертикали есть не столько политическая мера, сколько встраивание муниципального уровня в общую структуру распределения ресурсов. «В современных условиях у мэрской модели будущего нет».

Кроме этого, достижение цели в виде роста показателей социально-экономического развития муниципалитетов, поставленной перед институтом сити-менеджмента, связывается с более эффективным использованием имеющихся ресурсов за счет общего повышения уровня профессионализации управления, что, в свою очередь, объясняется рационализацией принципа отбора кадров на руководящие посты, в первую очередь главы муниципального образования. Однако и по этому аспекту хозяйственно-экономические возможности менеджеристской модели оцениваются нашими информантами лишь в качестве неиспользованного потенциала. Сити-

менеджеры признали, что значительного изменения качества жизни населения за минувшие годы с начала реализации реформы не произошло. Причин этому называется несколько.

Далеко не все ресурсы, определенные по закону, оказываются доступными сити-менеджерам на местах. Так, большинство опрошенных глав администраций указали, что их муниципальные образования являются дотационными, что, как предписывает законодательство, исключает возможность использования кредитных займов.

Большие сложности в практическом применении вызывает институт муниципально-частного партнерства. Почти во всех муниципальных образованиях, с сити-менеджерами которых мы общались, он не применяется. Основная причина, называемая информантами, – отсутствие развитой инфраструктуры для бизнеса. Данная ситуация делает статус бизнесмена как стороны сделки крайне уязвимым. На начальном этапе проекта предприниматели вынуждены вкладывать слишком много средств, что означает откладывание на долгий срок его окупаемости и выхода на рентабельность. Некоторые успехи в этом направлении достигнуты в региональных центрах и тех малых городах, которые расположены в непосредственной близости от них, будучи городами-спутниками. Также серьезным барьером для эффективной деятельности обнаруживает себя прокуратура, работающая на обеспечение своих плановых показателей. Это касается не только МЧП (хотя оно предмет особого внимания прокуроров, блокирующих оформление практически всех сделок такого рода), но и других разновидностей хозяйственных действий. «Я принял решение и жду в гости прокуратуру, ФСБ».

Неэффективным признается механизм предоставления льгот по налогам, который играет большую роль в привлечении бизнеса в муниципальное хозяйство в США и в Западной Европе. Помимо уже упоминаемой роли прокуратуры, имеется и российская специфика. В НК РФ нет достаточного объема местных налогов, льготами по предоставлению которых можно было бы привлечь предпринимателей.

Выводы

Интерпретация результатов, полученных по итогам глубинных интервью, свидетельствует о том, что состоятельность института сити-менеджмента на данном этапе реализации муниципальной реформы существует только в качестве нереализованного потенциала. Мы можем согласиться с нашими информантами в том, что институционализируемая по инициативе федерального центра в систему муниципального управления менеджеристская модель обладает перед мэрской моделью рядом системных преимуществ. Однако эти преимущества не конвертируются в положи-

тельные результаты из-за наличия определенного ряда барьеров, препятствующих использованию потенциальных возможностей института сити-менеджмента. Сейчас трудно сказать, насколько выявленные препятствия устранимы. Очевидно, что сделать это будет крайне непросто. В значительной степени они проистекают от принятой идеологии государственного управления, нацеленной на оценку работы органов власти по показателям. Это неизбежно ведет к росту имитационных практик, формализму, безынициативности у чиновников, их равнодушию к реальным нуждам населения. Столь же очевидным следует считать отстраненность вследствие острого дефицита доверия бизнеса от власти. Пока наиболее эффективным в работе сити-менеджеров справедливо признать только «освоение бюджета». Здесь видны очевидные результаты реформы, но вопросы возникают в контексте рациональности подобного рода бюджетных трат, экономической и социальной целесообразности многих проектов, объективно заложенных в них коррупционных рисков. Пока есть достаточное количество бюджетных средств, институт сити-менеджмента можно признать вполне годным инструментом распределения ресурсов на муниципальном уровне. Однако при возникновении трудностей с финансированием проектов его полезность неизбежно будет поставлена под сомнение. В этом случае более правильным было бы встроить работу муниципалитета в систему горизонтальных связей, которые сейчас практически неспособны обеспечить местную власть должным количеством финансовых ресурсов.

Литература

Добренков В.И., Кравченко А.И. Методы социологического исследования : учебник. М.: Альфа-Пресс, 2013. 768 с.

Соловьева Д.В. Применение метода глубинных интервью в маркетинговом анализе // Вестник ИНЖЭКОНа. Экономика. 2013. № 3. С. 75–84.

Штейнберг И. Школа-студия глубинного интервью как эксполарная форма подготовки социолога-исследователя // Социологический журнал. 2008. № 4. С. 104–106.

Шулепов Д.А. Глубинное интервью, достоинства и недостатки качественного метода исследования // Центральный научный вестник. 2018. Т. 3, № 22. С. 43–44.

References

Dobrenkov, V.I., Kravchenko, A.I. (2013). Methods of sociological research. Textbook. M.: Alfa-Press. (in Russian).

Solovyova, D.V. (2013). Application of the method of in-depth interviews in marketing analysis. *Vestnik INZHEKONa.: Ekonomika*, 3, 75-84. (in Russian).

Steinberg, I. (2008). School-Studio of in-depth interview as an expolar form of training of a sociologist-researcher. *Sotsiologicheskiy zhurnal*, 4, 104-106. (in Russian).

Shulepov, D.A. (2018). In-Depth interview, advantages and disadvantages of a qualitative research method. *Tsentral'nyy nauchnyy vestnik*, 3, 22, 43-44. (in Russian).

Поступила в редакцию

2 ноября 2020 г.