

УДК 316.4

DOI 10.18522/2227-8656.2021.1.7



**ИССЛЕДОВАНИЕ  
УДОВЛЕТВОРЁННОСТИ  
ПОТРЕБИТЕЛЕЙ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ  
РАБОТОЙ ИНСТИТУТА  
СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА  
НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ  
ОБЛАСТИ И РЕСПУБЛИКИ  
АДЫГЕИ**

**THE RESEARCH OF  
CONSUMERS OF MUNICIPAL  
SERVICES' SATISFACTION  
WITH THE WORK OF THE  
CITY MANAGEMENT  
INSTITUTE ON THE  
EXAMPLE OF THE ROSTOV  
REGION AND THE REPUBLIC  
OF ADYGEYA**

**Понамарёв Александр Борисович**  
Аспирант,  
кафедра теоретической социологии  
и методологии региональных исследований,  
Южный федеральный университет,  
г. Ростов-на-Дону, Россия,  
e-mail: kalvarus94@gmail.com

**Alexander B. Ponamaryov**  
Postgraduate Student,  
Department of Theoretical Sociology  
and Methodology of Regional Studies,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia,  
e-mail: kalvarus94@gmail.com

В данной статье предпринимается попытка оценить степень удовлетворенности потребителей муниципальных услуг работой сити-менеджеров современных российских городов. В работе представлены результаты анкетирования жителей муниципальных образований Ростовской области и Республики Адыгеи. Автор утверждает, что если основным бенефициаром деятельности муниципальной власти являются жители городов, то именно они могут в должной степени оценить результативность работы института сити-менеджмента. Автор вводит понятие «общественная состоятельность», одним из

This article attempts to assess the degree of consumers' satisfaction of municipal services with the work of city managers of modern Russian cities. The paper presents the results of a survey of residents of municipalities in Rostov region and the Republic of Adygeya. The author argues that if the main beneficiaries of municipal government activities are urban residents, it is they who can properly assess the performance of the city management institute. The author introduces the concept of "public solvency", one of the indicators of which is satisfaction of consumers of municipal services. The sur-

индикаторов которой является удовлетворенность потребителей муниципальных услуг. Результаты опроса показали, что население не видит роста качества жизни после появления института сити-менеджмента и что развитию данного института препятствует множество институциональных ограничений.

**Ключевые слова:** сити-менеджмент; муниципальное управление; муниципальные услуги; социальные институты; менеджмент; муниципальная власть.

vey results showed that the population does not see an increase in the quality of life after the appearance of the institution of city management, and that the development of this institution is hindered by many institutional restrictions.

**Keywords:** city management; municipal government; municipal services; social institutions; management; municipal authority.

### Введение

Исследование посвящено проблеме эффективности работы института сити-менеджмента в современной России. Она заключается в том, что законодатель желает комплексно решить проблемы муниципального управления путем изменения порядка вступления главы города в должность. Целесообразность и возможность фактической реализации вышеописанной цели ставятся под вопрос представителями научного сообщества, так как муниципальное управление современной России имеет множество проблем на всех уровнях, которые невозможно решить лишь заменой топ-менеджеров. Исследователи часто обращают внимание на то, что институциональные условия современной России не соответствуют тем, которые необходимы сити-менеджменту для продуктивной работы (Самойлова, 2010). Нередко эксперты скептически относятся к потенциалу сити-менеджеров, ссылаясь на проблемы кадрового обеспечения муниципальных органов власти (Меркулов, 2015). При этом в научном сообществе часто обращают внимание на факт того, что сити-менеджеры могут хорошо показать себя в одном муниципалитете, но плохо работать в другом (Ковалев, 2018). Стоит отметить, что большинство научных исследований, посвященных сити-менеджменту, концентрируются на его изучении сверху, но редко обращаются к тому, как к нему относятся сами потребители муниципальных услуг. Мы считаем, что этот пробел необходимо заполнить, так как именно жители городов являются бенефициарами деятельности муниципальной власти. Сити-менеджмент призван приоритизировать умение градоначальника проводить реальную работу над улучшением социально-экономических показателей города, а не сосредотачивать своё внимание на политических играх с избирателями. Однако реформа де-факто лишает население городов возможности участвовать в социально-политической жизни муниципалитета. Это, в свою очередь, вносит значительные изменения в со-

циальные интеракции основных акторов муниципальных пространств и влечет за собой высокие социальные риски, так как потеря властью непосредственной связи с населением может привести к негативным последствиям, которые отразятся на паттернах социального поведения населения. Для того чтобы избежать реализации этих рисков, муниципальной власти необходимо компенсировать населению потерю возможности выбирать мэров и показать реальные результаты по улучшению социально-экономических показателей развития территорий, продемонстрировать умение института сити-менеджмента своевременно решать насущные проблемы горожан. В таком случае, если сити-менеджмент сможет выполнить поставленные перед собой цели, реформу можно будет считать состоявшейся. Так как основным благополучателем деятельности муниципальной власти является население, то именно ему предстоит оценить деятельность сити-менеджеров и помочь нам определить, смог ли институт сити-менеджмента достигнуть своей цели.

### Методы

В основе исследования лежит новая теория институтов, определяющая город как пространство столкновения интересов множества оппортунистических акторов (Лукашенок, 2012). В рамках этой теории муниципальное управление понимается как институт, оказывающий услуги потребителям – населению муниципальных пространств. Концепция институциональной эволюции Д. Норта гласит, что институты эволюционируют тогда, когда усматривают новые способы получения прибыли, в то время как старые способы теряют свою эффективность (Норт, 1997). Под прибылью мы понимаем не материальную выгоду, а достижение необходимых количественных показателей. Реформа сити-менеджмента является попыткой пересмотреть устаревшие советские методы муниципального хозяйствования и перейти к новым: рациональным, западно ориентированным и эффективным (Kovalev, 2019). Неинституциональная теория понимает институты как своеобразные корпорации, оказывающие обществу те или иные услуги, периодически требующие модернизации своих управленческих практик (Норт, 1997). Можно сказать, что появление сити-менеджеров и является способом повысить профессионализм муниципального управления сверху, путем замены порядка вступления градоначальников в должность. Состоятельность любой реформы можно оценить через соответствие результатов её деятельности заявленным целям. В случае муниципального управления как института, ориентированного на предоставление услуг населению,

наиболее релевантной будет оценка ее общественной состоятельности. В частности, того, оценили ли потребители муниципальных услуг работу сити-менеджеров и почувствовали ли они рост качества жизни после появления новых управленцев. Нами был проведен опрос населения в нескольких субъектах Федерации на Юге России. В данной статье мы представим результаты, полученные в ходе анкетирования жителей муниципальных образований Ростовской области и Республики Адыгеи. Было опрошено 1152 респондента, проживающих в городах Ростов-на-Дону, Майкоп, Адыгейск, Таганрог, Батайск, Каменск-Шахтинский, а также в нескольких муниципальных поселениях Семикаракорского района. Для отбора применялись такие критерии, как пол, возраст, социальный статус и место жительства. Тип выборки – невероятностный, в форме квотной выборки. Её репрезентативность обеспечивалась на основе принципа пропорционального соответствия. Ведущий критерий отбора респондентов – место жительства.

### Результаты

Прежде чем переходить к конкретным оценкам результатов деятельности сити-менеджеров, предлагаем рассмотреть то, как потребители муниципальных услуг понимают потенциал сити-менеджеров как управленцев, заменивших избираемых мэров (табл. 1). Это позволит оценить, разделяет ли население мнение законодателя о том, что проблемы муниципального управления возможно решить путем изменения принципа вступления в должность глав местных администраций. Этот вопрос имеет высокое значение, так как осознание населением необходимости замены мэров на сити-менеджеров является индикатором проблем местного самоуправления в предоставлении важных муниципальных услуг.

Таблица 1

#### Ответы на вопрос «Есть ли необходимость в институте сити-менеджмента в современной России?», %

Ответ	Результат
Нет, существующее местное самоуправление в России успешно справляется со своими функциями	19,4
Нет, эффективность муниципального управления нужно повышать другими способами	26,7
Да, два десятилетия практики всенародного избирания мэров показали неэффективность данной модели, позволяя мэрам перекладывать ответственность на других	13,3
Да, сити-менеджмент предполагает только одну оценку – эффективность	20,0
Затрудняюсь ответить	20,5

Перейдем к вопросу о том, обладают ли российские сити-менеджеры более высоким потенциалом для улучшения жизни населения городов в нынешних условиях (табл. 2).

Таблица 2

**Ответы на вопрос «Обладают ли, по Вашему мнению, сити-менеджеры большим потенциалом для улучшения социально-экономических показателей развития территорий, чем избираемые мэры?», %**

Ответ	Результат
Да	28,2
Нет	29,6
Принцип не имеет значения, всё зависит от каждого конкретного случая	41,4

Обратимся к мнению населения о том, улучшилось ли качество их жизни после появления института сити-менеджмента (табл. 3).

Таблица 3

**Ответы на вопрос «Целью реформы планировалось, что ее реализация приведет к повышению качества жизни населения. Как Вы считаете, достигла ли реформа своей цели?», %**

Ответ	Результат
Да, качество жизни населения улучшилось	27,7
Нет, сити-менеджеры показали себя безответственными и непрофессиональными руководителями	29,6
Смена принципов вступления в должность руководителя муниципального образования никак не повлияла на качество жизни населения	42,7

В связи с тем, что спектр деятельности муниципалитета является широким, необходимо выделить наиболее легко наблюдаемые в социальной реальности показатели, которые смогут оценить потребители. Таковыми являются:

1. Качество автомобильных дорог.
2. Объем строительства муниципального жилья.
3. Коммунальные услуги (свет, газ, вода, уборка мусора).

Эти три показателя были выбраны по причине того, что потребитель, не обладающий специальными знаниями или даже пониманием принципов работы муниципальной власти, сможет оценить качество предоставления этих услуг, оглянувшись на свой быт (табл. 4). В исследовании ставится задача выявить, как изменилась жизнь городского населения после появления сити-менеджеров, а в ее основе – желание

ответить на вопрос: обладает ли сити-менеджер большим потенциалом, чем избираемый мэр, и что еще важнее: имеет ли он возможность и ресурсы реализовать этот потенциал на практике?

Таблица 4

**Ответы на вопрос «Оцените качество работы сити-менеджеров по трем параметрам», %**

Параметр оценки	Результат			
	Да	Нет	Стало только хуже	Затрудняюсь ответить
Увеличилось ли количество автомобильных дорог в Вашем городе после того, как его возглавил сити-менеджер?	32,0	41,5	11,9	14,6
Увеличился ли объем строительства муниципального жилья в Вашем городе после того, как его возглавил сити-менеджер?	19,9	37,7	13,4	28,9
Увеличилось ли качество предоставления коммунальных услуг (свет, газ, вода, уборка мусора) в Вашем городе после того, как его возглавил сити-менеджер?	19,6	42,9	19,4	18,1

**Обсуждение**

Проанализировав результаты, представленные в табл. 1, можно прийти к выводу, что население городов понимает, что назначение нового руководителя не сможет ощутимо сказаться на предоставлении более качественных муниципальных услуг. Вторая строка в табл. 1 демонстрирует базовое понимание горожанами того, что эффективность муниципального управления зависит от множества факторов, среди которых руководящие должности не являются главным источником повышения эффективности. При этом меньшинство респондентов считает ликвидированный институт выборов совершенно неэффективным, демонстрируя, что потеря всенародно избираемых мэров для них не является однозначно положительной стороной. Стоит отметить, что оптимистично настроенные респонденты также присутствуют, как следует из четвертой строчки табл. 1, демонстрирующей понимание населением необходимости повышения профессионального уровня муниципальных служащих и их эффективности. Подводя итоги рассмотрения мнения потребителей муниципальных услуг по этому вопросу, можно сказать, что население городов разделяет веру в необходимость реформ муниципального управления, но не сходится во мнении с федеральной властью о том, что изменение порядка вступления в должность главы местной

администрации приведет к заметному повышению социально-экономических показателей муниципалитетов.

Ответы респондентов на второй вопрос, представленные в табл. 2, демонстрируют понимание ими муниципального управления как института, зависящего в первую очередь от руководителя в конкретном муниципалитете, а не от набора установленных правил и норм реализации управленческих практик. В российской социальной реальности человек, стоящий у власти, имеет большее значение, чем занимаемый им пост. Иными словами, не так важно, является ли глава администрации политизированным мэром или аполитичным сити-менеджером, имеет значение лишь его умение достигать необходимых результатов.

Как видно из результатов (табл. 3), около половины респондентов считают, что изменение порядка вступления главы местной администрации в должность не повлияло на качество муниципального управления. Наименьшее количество респондентов посчитали реформу успешной и осознали улучшение качества жизни, но как полностью провальную реформу восприняли респонденты, которых оказалось ненамного больше, чем удовлетворенных результатами работы сити-менеджеров. Анализируя результаты, можно прийти к выводу о том, что население не усматривает явной корреляции между заменой порядка вступления на должность главы администрации и фактическим ростом качества жизни населения, а следовательно, повышением эффективности работы муниципальных служащих.

Информация, полученная из ответов респондентов на последний вопрос, подтверждает тезис о том, что изменение порядка вступления главы администрации в должность не может оказать значительного и ощутимого влияния на эффективность работы муниципального управления, особенно когда проблемы его работы наблюдаются не столько в высших эшелонах, сколько на всех уровнях сразу. Обращаем внимание на тот факт, что респонденты считают, что сити-менеджмент в целом не ухудшил систему муниципального управления, но не принес никаких изменений. С одной стороны, отсутствие результата можно расценить как сохранение статус-кво, не несущего за собой каких-либо отрицательных последствий, но, как описывалось ранее, реформа сити-менеджмента оказала значительное влияние на социально-политическое поле муниципальных пространств и привела к исчезновению института всенародных выборов мэра, что не позволяет сказать о том, что неудавшаяся реформа не внесет значительных изменений в муниципальные пространства и просто останется незамеченной.

## Заключение

При изучении степени удовлетворенности потребителей муниципальных услуг работой сити-менеджеров можно прийти к выводу о том, что население городов не почувствовало скачка качества жизни после изменения порядка вступления в должность главы администрации. Это говорит о том, что либо сити-менеджеры не являются компетентными управленцами, работающими на качественно более высоком уровне, чем избираемые мэры, либо перед ними стоят серьезные институциональные преграды, не позволяющие им работать в полную силу. Мы считаем, что тенденция федеральной власти решать все проблемы лишь путем перестановки руководителей и топ-менеджеров не может привести к серьезным положительным результатам по причине того, что изменение режима и качества работы верхушки иерархической цепи муниципального управления не всегда приводит к повышению качества работы нижних элементов муниципальных предприятий. Таким образом, замена порядка вступления главы администрации в должность не оказывает значительного влияния на повышение качества жизни населения и общее улучшение работы муниципальной инфраструктуры, что отразилось в оценках населения и подтверждает гипотезу о том, что замена порядка вступления в должность главы города не приводит к повышению профессионализма муниципального управления в целом и не оказывает значительного влияния на рост социально-экономических показателей развития муниципальных пространств.

## Литература

Ковалев В.В., Чигрин В.А. Политико-административные основания для модели сити-менеджмента в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского федерального ун-та им. В.И. Вернадского. Социология. 2018. Т. 4, № 2. С. 30–38.

Лукашенок И.В. Неинституционализм и теории социальных изменений // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Гуманитарные и социальные науки. 2012. № 4.

Меркулов П.А., Караджова М.Н. Кадровое обеспечение муниципальных органов власти в контексте проблемы реформирования местного самоуправления // Среднерус-

## References

Kovalev, V.V., Chygrin, V.A. (2018). Political and administrative grounds for the city management model in the system of the Russian municipal management. *Uchenyye zapiski Krymskogo federal'nogo un-ta im. V. I. Vernadskogo. Sotsiologiya*, 4, 2, 30-38. (in Russian).

Lukashonok, I.V. (2012). Neoinstitutionalism and theory of social changes. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Gumanitarnyye i sotsial'nyye nauki*, 4. (in Russian).

Merkulov, P.A., Karadzhova, M.N. (2015). Personnel support of municipal authorities in the context of the problem of reforming local self-government. *Sredne-*



ский вестник общественных наук. 2015. № 2.

*Норт Д.К.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. 185 с.

*Норт Д.К.* Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3.

*Самойлова А.С.* Институциональные условия реализации модели сити-менеджмента в городском управлении // Вестник Томского государственного ун-та. Философия. Социология. Политология. 2010. № 1 (9).

*Kovalev V., Dyatlov A., Nechushkin A.* Political preconditions for the institutionalization of city management into the system of Russian municipal government // SHS Web of Conferences. 2019. Vol. 70.

*ruskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, 2. (in Russian).

*North, D.K.* (1997). Institutes, Institutional Changes and Functioning of Economy. M.: Nachala. (in Russian).

*North, D.K.* (1997). Institutional Changes: Framework for Analysis. *Voprosy ekonomiki*, 3. (in Russian).

*Samoilova, A.S.* (2010). Institutional conditions of realization of the model of city management in city management. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya*, 1 (9). (in Russian).

*Kovalev, V., Dyatlov, A., Nechushkin, A.* (2019). Political preconditions for the institutionalization of city management into the system of Russian municipal government. *SHS Web of Conferences*, 70.

***Поступила в редакцию***

***9 октября 2020 г.***