

УДК 316.43  
DOI 10.18522/2227-8656.2021.5.16

*Тип статьи в журнале – научная*

**ПОТРЕБИТЕЛИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ  
ЮФО ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
МЕНЕДЖЕРИСТСКОЙ  
МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>**

**CONSUMERS OF MUNICIPAL  
SERVICES OF THE S.F.D.  
ON THE EFFECTIVENESS  
OF THE MANAGERIAL  
MANAGEMENT MODEL**

© 2021 г.

**Ю. В. Туркот\*,  
А. Б. Понамарёв\*\***

© 2021

**Yu. V. Turkot\*,  
A. B. Ponamarev\*\***

*\*Военный учебный центр  
при Южном федеральном университете,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

*\*Military Training Center  
at the Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia*

*\*\* Институт социологии и регионоведения  
Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

*\*\* Institute of Sociology and Regional Studies,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia*

**Цель исследования:** оценить эффективность применения инструментов менеджериализма в муниципальном управлении Юга России.

**Objective of the study is** to evaluate the effectiveness of the application of managerial tools in the municipal government of Russia.

**Методологической базой** исследования выступает неоинституциональная теория, а также теория рационального выбора Д. Коулмана, подразумевающая наличие у субъектов управления ресурсов, представленных в виде трех видов капитала: физического, человеческого и социального.

**The methodological basis of the research** is the neo-institutional theory, as well as D. Coleman's theory of rational choice, which implies the presence of management subjects' resources represented in the form of three types of capital: physical, human and social.

Эмпирическими задачами являются субъективные оценки жителей муниципальных образований с переменными и заданными под них значениями, характеризующими эффективность использования местным самоуправлением менеджеристских инструментов.

The empirical objectives are subjective assessments of residents of municipalities with variables and values set under them, characterizing the effectiveness of the use of managerial tools by local government.

---

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках реализации гранта РФФИ, проект № 21-011-31846/21 «Менеджеристские инструменты обеспечения эффективности муниципального управления (на примере муниципальных образований Южного федерального округа).

**Результаты исследования.** Анализ результатов эмпирического исследования позволяет сделать вывод о том, что муниципальная власть в Южном федеральном округе неэффективно использует инструменты менеджизма. Объясняется это тем, что население не признало эффективности результатов деятельности реформированной муниципальной власти, а прямое взаимодействие власти и населения не приобрело системного характера. Делается вывод о том, что российская социальная реальность мало приспособлена для интеграции инструментов корпоративного управления в сектор публичного управления.

**Перспективы исследования.** В дальнейшем планируется провести качественное исследование в формате глубинных интервью с представителями муниципальной власти, в результате которого будут выявлены барьеры и препятствия для эффективного применения инструментов менеджизма.

**Ключевые слова:** менеджизм; корпоративное управление; муниципальное управление; местная власть; гражданское общество; эффективность управления

**Research results.** The analysis of the results of the empirical study leads to the conclusion that the municipal government of Southern Federal District does not effectively use the tools of managerialism. This is explained by the fact that the population did not recognize the effectiveness of the results of the reformed municipal government, and the direct interaction between the authorities and the population has not been established and has not become systemic. The conclusion is made that the Russian social reality is little adapted to the integration of corporate governance tools in the public administration sector.

**Prospects of the study.** In the future we plan to conduct a qualitative study in the format of in-depth interviews with representatives of municipal authorities, which will identify barriers and obstacles to the effective application of managerial tools.

**Keywords:** managerialism; corporate governance; municipal governance; local government; civil society; management efficiency

## Введение

Менеджеризм можно считать одновременно и идеологией, и моделью управления. Она сформировалась в западных странах и направлена на рационализацию принятия управленческих решений и в результате на увеличение производительности работы корпораций. Государственный менеджеризм, по своей сути, использует инструменты корпоративного управления для увеличения эффективности работы публичного сектора – государственного и муниципального управления. В США эти инструменты начали повсеместно применяться в начале XX в., что позволило оценить работу публичного сектора в количественных показателях. В России уже достаточно продолжительное время происходят административные реформы, направленные на повышение эффективности муниципального управления. Учитывая шаги, предпринимаемые законодателем, можно смело предположить, что он решил имплементировать зарубежный опыт по использованию менеджеристских инструментов в российскую социальную реальность. Иными словами, реформировать

работу муниципальной власти, застрявшей в устаревших советских методах хозяйствования при помощи капиталистических инструментов корпоративного управления. Очевидно, что использование управленческих моделей, пришедших из принципиально иной социально-экономической и социально-политической реальности, сопряжено с рисками, связанными с неэффективным применением заимствованных инструментов. Основным плодом союза инструментов менеджизма и муниципального управления стало появление в России института сити-менеджмента, заменившего выборный институт мэров на принимаемых по контракту сити-менеджеров. Объясняется такое решение тем, что профессиональные управленцы, имеющие опыт организации работы крупных бизнес-предприятий и компаний, будут эффективнее принимать решения, направленные на повышение благосостояния муниципальных образований, чем политически ангажированные мэры. В рамках этой статьи мы на примере института сити-менеджмента муниципальных образований Южного федерального округа предпримем попытку оценить эффективность применения инструментов менеджизма в российской социальной реальности.

### **Методология исследования**

Методологической основой исследования выступает неoinституциональная теория (Протопопова, 2008), а также теория рационального выбора Д. Коулмана (Коулман, 2004), подразумевающая наличие у субъектов управления ресурсов, представленных в виде трех типов капитала: физического, человеческого и социального. Их эффективное использование напрямую связано с положительной оценкой деятельности субъектов управления (Коулман, 2001). Под эффективностью мы понимаем достижение целей, поставленных перед местными органами власти, осуществленное при таких ресурсных затратах, которые с точки зрения устоявшихся общепринятых практик признаются разумными, общепринятыми и обоснованными (Дятлов, 2021). Очевидно, что муниципальное управление направлено на удовлетворение потребностей жителей муниципальных образований, следовательно, их удовлетворенность муниципальными услугами является мерилем эффективности работы муниципальных органов власти. Алгоритм оценки следующий. Глава муниципального образования имеет определенную ресурсную базу в виде физического, человеческого и социального капитала. Физический капитал – то, что предзадано до его прихода: институциональные правила игры, материальные ресурсы муниципального образования, региона и т. д. Человеческий капитал – качество персонала, перед которым

стоит задача по реализации замыслов главы муниципального образования. Иными словами, их компетентность, подготовленность к работе в рамках менеджеристской идеологии, умение адаптироваться к изменениям, квалификация и т. д. Социальный капитал – умение субъекта управления интегрировать всех акторов институционального пространства в единое целое и ориентировать их действия в нужном направлении.

В плане эмпирических задач мы должны формализовать субъективные оценки жителей муниципальных образований в переменные и заданные под них значения, характеризующие эффективность использования местным самоуправлением менеджеристских инструментов. Для этого было проведено социологическое исследование в формате анкетного опроса, в котором приняли участие 1230 респондентов, проживающих в Ростове-на-Дону (300 респондентов), Новочеркасске (90), Новошахтинске (80), Миллерово (50), Краснодаре (250), Белореченске (50), Армавире (70), Симферополе (150), Ялте (90), Севастополе (100 респондентов).

В рамках этой статьи мы будем анализировать два блока вопросов: удовлетворенность потребителей муниципальных услуг и степень вовлеченности жителей муниципальных образований в социально полезную деятельность, направленную на благоустройство муниципального образования. Таким образом, будет проанализировано, умеет ли сити-менеджер (которого мы воспринимаем как одного из флагманов менеджеристской модели управления) эффективно реализовывать имеющиеся у него ресурсы, представленные в виде описанных выше типов капитала.

### Результаты

Ознакомимся с ответами респондентов на следующие вопросы о качестве их жизни: «Увеличилось ли качество автомобильных дорог в Вашем городе в последние 5 лет?»; «Увеличился ли объем строительства муниципального жилья в Вашем городе в течение последних пяти лет?»; «Увеличилось ли качество предоставления коммунальных услуг (свет, газ, вода, уборка мусора) в Вашем городе в течение последних пяти лет?». Вышеприведенные вопросы позволяют определить, почувствовали ли жители перечисленных в выборке городов разницу в росте качества жизни за последние 5 лет (табл. 1).

Таблица 1

**Оценка качества жизни за последние 5 лет**

Параметр оценки	Увеличилось ли качество автомобильных дорог в Вашем городе?	Увеличился ли объем строительства муниципального жилья в Вашем городе в течение последних пяти лет?	Увеличилось ли качество предоставления коммунальных услуг (свет, газ, вода, уборка мусора) в Вашем городе?
Да	27	34	17
Нет	41	27	45
Стало только хуже	15	7	21
Затрудняюсь ответить	17	32	17

Перейдем к рассмотрению результатов ответа на вопрос об эффективности работы дошкольных образовательных учреждений (табл. 2).

Таблица 2

**Оценка качества работы дошкольных образовательных учреждений**

Параметр оценки	Результат, %
Хорошее (детей легко устроить в садик, питание, материальная база, работа персонала полностью устраивает)	17
Удовлетворительное (есть проблемы с устройством детей в детский сад, к качеству питания, материальной базе, работе персонала есть претензии)	64
Неудовлетворительное (детей устроить практически невозможно, сама работа учреждения ниже критики)	19

Рассмотрим результаты ответов на вопрос, посвященный удовлетворенности населения организацией общественных пространств (табл. 3).

Таблица 3

**Оценка качества и количества спортивных объектов, учреждений культуры, образования, парков**

Параметр оценки	Результат, %
Полностью устраивает	26
Имеется дефицит, из-за которого страдает качество жизни	41
Категорически не устраивает	16
Затрудняюсь ответить	17

Следующие вопросы посвящены оценке взаимодействия субъектов власти и жителей муниципальных образований (табл. 4).

Таблица 4

**Оценка возможности влияния на работу органов муниципального управления при помощи гражданских сообществ**

Параметр оценки	Результат, %
Да, это можно сделать через инициативные проекты, правотворческую инициативу, в рамках территориального общественного самоуправления или других легитимных форм	29
Да, это можно сделать, обратившись к избранным нами депутатам муниципального парламента	12
Да, это можно сделать через протестные гражданские акции	9
Нет, любые инициативы граждан властью игнорируются	29
Затрудняюсь ответить	21

Следующий вопрос направлен на выявление эффективности использования муниципальной властью ресурсов гражданского общества и степени взаимодействия с инициативными жителями городов (табл. 5).

Таблица 5

**Участие населения в мероприятиях, организованных муниципальной властью в целях улучшения городского благоустройства (субботники, раздельный сбор мусора, активная поддержка инициативных проектов)**

Параметр оценки	Результат, %
Да, участвовал часто, потому что считаю, что именно население должно приоритетно заботиться о месте своего проживания	19
Да, но реже, чем хотелось бы, потому что или не хватает времени, или нет надежных источников информации о мероприятиях	37
Нет, так как считаю, что всем этим должны заниматься муниципальные органы власти, это их обязанности	44

**Обсуждение**

Итак, согласно результатам, представленным в табл. 1, население муниципальных образований ЮФО не оценило результаты работы муниципальной власти по улучшению качества дорог. Почти половина (41 %) респондентов считают, что качество дорог не улучшилось, а 15 % думают, что их качество ухудшилось. Таким образом, более половины оценок носят отрицательный характер. 27 % респондентов высказались о том, что качество действительно улучшилось. Опрошенные оказались менее информированными о состоянии муниципального жилья в своем городе, так как 32 % затруднились ответить на вопрос о том, увеличилось ли количество муниципального жилья. При этом 34 % считают, что его стало больше, а 27 % – что количество муниципального жилья уве-

личилось. Наименьшее число респондентов (17 %) положительно оценили усилия муниципальной власти по улучшению качества предоставления коммунальных услуг. 45 % высказались о том, что оно однозначно лучше не стало, а 21 % респондентов заявили о том, что оно ухудшилось за последние 5 лет. В сумме отрицательные оценки превышают 60 %.

Таким образом, муниципальное управление в городах ЮФО неэффективно использует инструменты менеджеризма в целях обеспечения качества жизни населения муниципального образования.

Аналогично обстоит ситуация с дошкольными образовательными учреждениями (см. табл. 2). Однозначно положительную оценку их работы готовы дать лишь 17 % опрошенных, в то время как 64 % считают её удовлетворительной, но имеют претензии к качеству предоставляемых услуг. 19 % респондентов сочли работу детских садов неудовлетворительной. Отметим, что множество детских садов в городах, оказавшихся в выборке, функционируют со времен Советского Союза и предположительно обеспечивают весь фонд положительных и удовлетворительных оценок работы дошкольных образовательных учреждений. Объяснить это можно тем, что построенные достаточно давно здания до сих пор функционируют за счет социальной инерции с минимальными изменениями в своей работе. Можно сказать, что в настоящий момент муниципальная власть не справляется с социальным заказом на дошкольные образовательные учреждения и не имеет возможности удовлетворить потребности населения.

Согласно данным, приведенным в табл. 3, общественные пространства устраивают население, но наблюдается их дефицит, влияющий на качество жизни, о чем высказались 41 % опрошенных. 26 % респондентов полностью удовлетворены общественными пространствами, а 16 % оценивают их резко негативно. Менеджеристская идеология подразумевает возможность количественной оценки эффективности работы субъектов муниципального управления. Это, в свою очередь, объясняет относительную удовлетворенность населения общественными пространствами. При планировании бюджетных трат на благоустройство общественных пространств чиновники зачастую отдают предпочтение местам с наибольшим трафиком, тем самым оставляя без внимания менее популярные, но важные для жителей города места. Именно из-за этого часто наблюдается ситуация, когда центральные улицы города регулярно облагораживают, а жилые массивы и спальные районы лишаются такой возможности. Стоит отметить, что с позиции современного урбанизма искусственно делить город на жилые районы, промышленную зону и деловой/культурный центр неправильно, так как этот подход усугубляет

описанную нами выше ситуацию: общественные пространства появляются там, где они «должны» быть – в центре города, а инфраструктура жилых районов страдает от недостатка хороших мест отдыха и рекреации.

Оценка населением эффективности взаимодействия с местной властью также имеет ряд проблем. Согласно данным, представленным в табл. 4, 29 % респондентов не верят в то, что на местную власть можно каким-либо образом повлиять. Это свидетельствует о недостаточно эффективной реализации главами городов своего социального капитала. Напомним, что применение инструментов корпоративного управления подразумевает регулярное получение обратной связи от населения, сотрудничество с ним и вовлечение в процесс принятия важных решений о благоустройстве города. О неэффективности реализации социального капитала сити-менеджеров свидетельствуют и другие оценки. 12 % опрошенных считают, что поддерживать связь с властью необходимо через депутатов, а 9 % подчеркивают эффективность протестных акций. Отметим, что менеджеристская идеология подразумевает прямую связь субъектов управления с населением территорий, где в этом процессе участвует минимальное количество посредников. То, что лишь 29 % опрошенных верят в эффективность взаимодействия с властью посредством институтов гражданского общества, показывает, что российское муниципальное управление еще не готово к столь инновационным способам взаимодействия с потребителями их услуг. Таким образом, социальный капитал сити-менеджеров как эффективных управленцев, нанятых по контракту, не реализуется в полной мере, так как ими не созданы реально работающие и высоко оцененные населением механизмы прямого взаимодействия.

Эффективность реализации инструментов менеджериализма в муниципальном управлении зависит также от готовности акторов институционального пространства принимать эти инструменты как допустимые и эффективные (Полтерович, 2001). Население муниципальных образований, согласно результатам, приведенным в табл. 5, в 44 % случаев считает, что городским благоустройством должна заниматься только муниципальная власть, не опираясь на помощь инициативных граждан. Лишь 19 % опрошенных высказались о том, что городское благоустройство – плод сотрудничества власти и населения. Интерпретировать это можно следующим образом: жители городов в основном не готовы к партнерским отношениям с властью. Отсутствие общественного запроса на такой тип отношений власти и населения приводит к тому, что муниципальная власть вынуждена использовать инструменты менеджериализма неэффективно либо вовсе



отказываться от некоторых из них. Имплементация менеджеристской модели управления в российское муниципальное управление подразумевает готовность всех акторов институционального пространства совместно работать над улучшением условий жизни, но становится очевидно, что субъекты управления испытывают адаптационные трудности к новым ценностям управления, а население города нельзя считать полноценным социальным актором, так как оно предпочитает делегировать заботу о себе властным органам.

### **Заключение**

Итак, на основе анализа представленных выше эмпирических данных можно прийти к выводу о том, что в настоящий момент муниципальная власть неэффективно реализует инструменты менеджериализма в целях социально-экономического развития муниципального образования. Объясняется это тем, что население города не почувствовало роста качества жизни, следовательно, кадровые оптимизации в органах муниципального управления и процедура замены избираемого мэра на назначаемого по контракту управленца не привели к повышению эффективности работы и не были оценены населением положительно. Это позволяет сказать, что человеческий капитал, заложенный в менеджеристскую модель, реализован неэффективно. Взаимодействие власти и населения за годы административных реформ принципиально не изменилось. Сохраняется патерналистская модель взаимодействия власти и населения, где жители городов делегируют свою свободу и права органам власти, обеспечивающим их необходимой инфраструктурой для жизни. Как говорилось ранее, переход на менеджеристскую модель подразумевает изменение паттернов взаимодействия власти и населения, следовательно, уход от патернализма в сторону прямого взаимодействия и вовлечения населения в процесс благоустройства городского пространства. Исследование же свидетельствует, что муниципальные сообщества не готовы к таким отношениям, так как гражданское общество до сих пор не окрепло, а население не осознало важности своего добровольного участия в городском благоустройстве. Все вышеописанное позволяет заключить, что социальный капитал субъектов управления не реализуется эффективно, а связь власти и социума не укрепляется.

### Литература

Дятлов А. В., Ковалев В. В., Асланов Я. А. Методологический конструкт исследования менеджеристских инструментов обеспечения эффективности муниципального управления // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). 2021. № 4. С. 23–35.

Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 122–139.

Коулман Д. Экономическая социология с точки зрения теории рационального выбора // Экономическая социология. 2004. № 3. С. 35–44.

Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // ЭНСР. 2001. № 3. С. 24–50.

Протопопова Н.И. Происхождение, роль и эволюция общественных институтов (по работам Т. Веблена и Д. Норта) // Вестник ТГУ. 2008. № 12. С. 379–387.

**Для цитирования:** Туркот Ю. В., Понамарёв А. Б. Потребители муниципальных услуг ЮФО об эффективности менеджеристской модели управления // Гуманитарий Юга России. 2021.5 (51). С. 230–239. DOI 10.18522/2227-8656.2021.5.16

### Сведения об авторах

#### Туркот Юрий Валентинович

Профессор, Военный учебный центра при Южном федеральном университете  
344006, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 160,  
e-mail: turkot@sfedu.ru

#### Понамарёв Александр Борисович

Аспирант, Институт социологии и регионоведения  
Южного федерального университета

344006, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 160,  
e-mail: kalvarus94@gmail.com

### References

Dyatlov, A.V., Kovalev, V.V., Aslanov, Ya.A. (2021). Methodological construct of the study of managerial tools to ensure the effectiveness of municipal government. *Vestnik Yuzhno-Rossiyskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta (NPI)*, 4, 23-35. (In Russian).

Coleman, J. (2001). Social and human capital. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, 3, 122-139. (In Russian).

Coleman, J. (2004). Economic sociology from the rational choice theory point of view. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*, 3, 35-44. (In Russian).

Polterovich, V.M. (2001). Transplantation of economic institutions. *ENSR*, 3, 24-50. (In Russian).

Protopopova, N.I. (2008). The origin, role and evolution of social institutions (by T. Veblen and D. North). *Vestnik TSU*, 12, 379-387. (In Russian).

### История статьи:

Поступила в редакцию – 20.08.2021 г.

Получена в доработанном виде –  
17.09.2021 г.

Одобрена – 01.10.2021 г.

### Information about authors

#### Yuri Valentinovich Turkot

Professor, Military Training Center  
at the Southern Federal University  
160 Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344006,  
e-mail: turkot@sfedu.ru

#### Alexander Borisovich Ponamarev

Postgraduate student, Institute of Sociology  
and Regional Studies,  
Southern Federal University

160 Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344006,  
e-mail: kalvarus94@gmail.com