

**БАРЬЕРЫ ДОСТИЖЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
ИНСТИТУТА СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА**

Пономарёв Александр Борисович аспирант Института социологии и регионоведения,
Южный федеральный университет (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону,
ул. Большая Садовая, 105/42). E-mail: kalvarus94@gmail.com

Аннотация

В статье рассматриваются основные барьеры достижения институтом сити-менеджмента общественной состоятельности, то есть соответствия реальных практик управления поставленным целям и признания их результатов местным сообществом. Автор выделяет 4 основных препятствия, не позволяющих институту сити-менеджмента функционировать эффективно: отсутствие механизмов горизонтальной координации, низкая квалификация кадров, институциональные барьеры и имитационные практики. Эти препятствия объясняются неинституциональной теорией, предполагающей наличие механизмов неформального сопротивления инновациям формальных процедур управления. По мнению автора, проблемы российского сити-менеджмента связаны с несопадением формальных и реальных практик муниципального управления, а их решение лежит в профессионализации муниципальной службы и повышении ее престижности.

Ключевые слова: сити-менеджмент, муниципальное управление, неинституционализм, имитационные практики, институциональные барьеры, управленческая эффективность, местное самоуправление, кадровое обеспечение, профессиональный уровень.

Институт сити-менеджмента в настоящий момент существует в социальной реальности, характеризующейся состоянием институциональной неустойчивости. Она актуализируется тогда, когда у социальных акторов разнятся целевые ориентации, что приводит к несоответствию реальных практик работы целевым. Эта проблема напрямую связана с попыткой федеральной власти изменить основные принципы работы местной и переориентировать их на достижение реальных результатов, повышение профессионального уровня управленцев и рационализацию принятия управленческих решений.

Институт сити-менеджмента призван скачкообразно повысить качество работы муниципальной власти и основным его средством является замена процедуры легитимации главы местной администрации. Всенародно избранные мэры почти повсеместно были заменены на назначенных по контракту сити-менеджеров, обладающих высоким профессиональным уровнем, обеспечивающимся принципом разделения политики и управления. Однако изменение порядка вступления главы местной администрации в должность не принесло результатов, так как потребители муниципальных услуг, согласно эмпирическим исследованиям, не почувствовали роста качества жизни [1, с. 58].

В последние годы отмечается рост публикаций по проблеме сити-менеджмента, однако в большинстве случаев он рассматривается как идеальная модель, исследователи не используют потенциал неинституционального подхода и редко применяют его для объяснения проблем института сити-менеджмента. [2, с. 238] Научный дискурс, посвященный институту сити-менеджмента, поляризован на два лагеря – противников новой формы муниципального управления и ее сторонников. Стоит отметить, что большинство специалистов оценивает перспективы российского сити-менеджмента сдержано или скептически.

Так, по мнению А.В. Дятлова и В.В. Ковалева, институт сити-менеджмента является импортированной из США формой муниципального управления, которая не имеет социально-политических оснований в Российской Федерации и объясняют это тем, что отечественная социальная реальность не соответствует той, которая необходима для полноценного функционирования института сити-менеджмента [3, с. 35].

А.Н. Неустроев критикует институт сити-менеджмента за его антидемократичность, фактически лишившую население муниципальных пространств рычагов влияния на городскую политику [4].

И.В. Выдрин позиционирует сити-менеджмент как формализацию попыток достроить властную вертикаль до местного уровня [5, с. 67].

Сторонники сити-менеджмента видят в нем достаточно высокий потенциал к повышению эффективности работы муниципального управления и считают, что он призван стать новой

формой организации власти, соответствующей современным требованиям объединить в себе власть, науку и бизнес-сообщество. Таких взглядов придерживаются А.А. Михеев, Е.А. Шутникова [6, с. 75].

Стоит отметить, что взгляды сторонников сити-менеджмента держатся лишь на умозрительных заключениях о том, что модель сити-менеджмента эффективно показала себя в западных странах, следовательно, должна хорошо работать и в российских реалиях. Мы не согласны с подобной позицией и считаем, что имплементированные зарубежные системы управления сопряжены с социально-экономическими рисками и требуют комплексного научного осмысления через интеграцию важных для социологии управления элементов: юридических, управленческих и социологических. Достигнуть этой цели можно, опираясь на неинституциональный подход к рассмотрению работы формальных институтов и выявления общественной состоятельности института сити-менеджмента. Под ней понимается соответствие реальных практик управления поставленным целям и признание их результатов местным сообществом.

Так как институт сити-менеджмента ориентирован на предоставление муниципальных услуг, то основными акторами, которые смогут оценить результаты его работы, будут являться потребители муниципальных услуг, иными словами, жители городов. В рамках этой работы мы предпримем попытку взглянуть на проблемы института сити-менеджмента через призму новой теории институтов и объяснить их в контексте социологии управления. Итак, перейдем к рассмотрению основных барьеров достижения институтом сити-менеджмента общественной состоятельности и определим их влияние на реализацию политико-административного и социально-экономического потенциала сити-менеджеров.

Корень проблем современного российского муниципального управления, согласно новой теории институтов, объясняется принципом *path dependence* (зависимость будущего от прошлого). [7, с. 455] Это означает, что управленческая эффективность сити-менеджеров детерминирована управленческими практиками их предшественников, принципами, стоявшими за принятием управленческих решений и результатами, на которые ориентировались управленцы прошлого. Институт сити-менеджмента заменил традиционную (мэрскую) форму муниципального управления, которая, в свою очередь, пришла на смену советской.

Отметим, что мэрская форма организации муниципального управления существовала недостаточно долго для того, чтобы придать управленческим практикам, осуществляемым в ее рамках, устойчивость и системный характер. Согласно концепции институциональной эволюции Д. Норта, институт состоит из трёх главных элементов: неформальных ограничений, формальных правил и механизмов принуждения [8, с. 74].

Вмешательство в организацию труда муниципальных служащих повлечет за собой неформальное сопротивление субъектов управленческого труда, не принимающих новые принципы организации труда или не умеющих работать в их рамках. На практике это означает, что федеральная власть навязала местной модели сити-менеджмента, подразумевающую изменение основных принципов работы и их оценки, что, конечно же, не может быть мгновенно принято на неформальном уровне, зачастую определяющим качество работы всего института. Муниципальные служащие и управленцы, работающие в настоящий момент, неформально организуют свой труд руководствуясь устаревшими принципами и инновации в работе будут встречены неформальным сопротивлением, приводящим к снижению эффективности работы. Препятствия эффективной работы сити-менеджмента укоренились в приверженности местной власти старым принципам организации труда, противоречащим современной социально-экономической повестке. Остановимся на каждом из них подробнее.

Первым барьером является вопрос встраивания муниципальной власти во властную вертикаль без предоставления реально работающих инструментов горизонтальной координации. Советское муниципальное управление не стояло перед необходимостью стремиться к фактическому повышению эффективности управленческих практик и оптимизации затрат, так как обладало серьезной экономической подушкой в виде средств, получаемых от государственной власти. Имелась возможность заморозить рост цен на жилищно-коммунальные услуги и содержать аппарат чиновников и управленцев.

Централизация экономических ресурсов в руках государственной власти, вертикально спускающей их на муниципальный уровень, не актуализировала перед городской администрацией проблем оптимизации трат. Вопрос взаимодействия с бизнес-сообществом и крупными инвесторами также не был актуален для советской модели муниципальной власти, так как социалистический строй не предполагал существования частных инвесторов и крупных предприятий.

Советская система муниципального управления была встроена во властную вертикаль, следовательно, почти все вопросы должны были согласовываться с государственной властью и партией. Но даже такая вертикаль власти имела механизмы горизонтальной координации в виде местных советов. Наличие таких органов позволяло сосредоточить внимание на проблемах местного сообщества и отодвинуть спущенные сверху государственные задачи на второй план. Работало это следующим образом: директор градообразующего предприятия мог в своем отчете указать, что предприятие показало меньшую прибыль и прирост выпуска продукции из-за решения местного совета улучшить жилищные условия работников. Представители политической элиты регулярно встречались на сессиях местного совета и посещали партийные мероприятия, на которых коммуницировали с иерархами коммунистической партии. Это, в свою очередь, означало, что они приписаны к местной первичной партийной организации и являлись подотчётными ей, что заставляло всех низовых руководителей внимательно относиться к проблемам, возникавшим на уровне района или города.

Исходя из вышеописанного, можно прийти к выводу, что советская система муниципально-го управления характеризовалась вертикальностью, но имела механизмы горизонтальной координации, позволяющие поставить проблемы местного сообщества на первый план и тем самым компенсировать отрицательные последствия встраивания в вертикаль власти. Эта система позволяла местной власти не выходить из-под крыла государственной, но оставляла ей определенную степень автономности в распределении ресурсов.

Проблема встраивания местной власти во властную вертикаль обострилась после реформ 1990-х годов, когда механизмы горизонтальной координации утратили силу. Новый режим унаследовал от старого принцип вертикальности власти, но утратил возможность компенсировать её негативные последствия. Например, полиция осталась централизованной, но потеряла механизм привязки её задач к локальным проблемам. Школы и больницы принадлежат регионам, но распоряжения, данные на федеральном уровне, обладают намного более высоким приоритетом. Городская власть фактически утратила функции координации, так как для условного начальника районного отдела полиции или директора школы поступающие сверху требования более приоритетны чем местные проблемы.

Бюрократизация местных органов власти, при относительной децентрализации и расширении полномочий власти на местах, достигла новых высот и оказывает серьезное негативное влияние на потенциал муниципальной власти в решении проблем местного населения. Децентрализация экономики реализовалась относительно легко за счет механизма приватизации, однако в контексте муниципального управления нельзя сказать, что на смену диктату партийных органов пришла сильная местная власть, имеющая возможность отвечать за школы, медицину, благоустройство и охрану общественного порядка.

Вторым барьером является низкая квалификация управленческих кадров и муниципальных служащих. Это означает, что руководители, имевшие опыт работы при советском режиме и работающие вплоть до реформы сити-менеджмента не имели опыта, необходимости и мотивации привлекать частный капитал в муниципалитеты. В настоящий момент перед каждым сити-менеджером стоит задача по активизации своих организационных способностей и социальных связей для привлечения предпринимателей к сотрудничеству посредством различных форм взаимодействия, в том числе муниципально-частного партнерства.

Однако сити-менеджер большинства муниципальных образований вынужден работать с муниципальными служащими и руководителями подразделений, не имеющими профильного образования и понимания работы рыночных механизмов. Это также объясняется низким престижем государственной и муниципальной службы, определяющим низкую оплату труда, влияющую на мотивацию сотрудников. Внесение изменений в порядок вступления на должность главы муниципального образования, фактически, является лишь вершиной айсберга, так как ни один управленец не сможет эффективно работать без квалифицированной команды.

Третьим препятствием является наличие институциональных барьеров. Они связаны с правоприменением некоторых важных нормативных актов, например закона о муниципально-частном партнерстве и его стыковке с антикоррупционным законодательством, позволяющим правоохранительным органам трактовать работу с предпринимателями как фаворитизм и усмотреть в этом конфликт интересов.

Одной из главных задач сити-менеджеров является привлечение частного капитала в муниципалитет посредством включения частного сектора экономики в поддержку городской инфраструктуры. Однако на практике это является труднореализуемым, так как попытка привлечь

предпринимателя к совместной работе привлекает внимание прокуратуры и может повлечь за собой разбирательства, связанные с обвинениями сити-менеджеров в неправомерных действиях. Это приводит к тому, что сити-менеджеры из соображений собственной безопасности снижают активность поиска частных партнеров. Очевидно, что подобное давление правоохранительных органов вредит продуктивной работе городских управляющих по реализации одной из главных целей современного муниципального управления.

Все вышеописанные барьеры обуславливают распространение имитационных практик на уровне муниципального управления.

Предшествующие практики управления, допускающие к работе низкоквалифицированных и немотивированных муниципальных служащих вкуче с проблемами правоприменения инструментов сити-менеджеров и отсутствием механизмов горизонтальной координации, приводят нас к пониманию того, что в муниципальном управлении очень часто наблюдаются имитационные практики. Под ними понимается, как следует из названия, имитация успешной деятельности, формально соответствующая требованиям, но не достигающая фактических результатов или достигающая их не в том объеме, который необходим для улучшения качества жизни населения. Эта проблема формирует барьеры научного осмысления проблем института сити-менеджмента, так как актуализирует диссонанс формальной и практической реальности, в которой пребывает муниципальное управление.

Вышеприведенные проблемы сити-менеджмента не позволяют городским управляющим и их подчиненным работать в полную силу и достигать необходимых показателей, что ставит их перед необходимостью принимать решения, концентрирующиеся на удовлетворении интересов федеральной власти, но не оказывающих значительного влияния на исполнение институциональной цели – повышения качества жизни населения муниципальных пространств.

Итак, основными препятствиями эффективной работы сити-менеджмента являются: отсутствие механизмов горизонтальной координации, низкоквалифицированные кадры и институциональные барьеры. Наличие этих препятствий определяет необходимость прибегать к имитационным практикам, мешающим продуцированию реальных результатов успешной деятельности сити-менеджеров. Все эти проблемы, так или иначе, связаны с предыдущими управленческими практиками, актуальными для советской организации муниципальной власти и подлежат целенаправленному решению посредством повышения престижности муниципальной службы, профессионализации должностей муниципальной администрации и формирования работающих механизмов горизонтальной координации, позволяющих отдавать приоритет проблемам местного сообщества.

Литература

1. Дятлов А.В., Ковалев В.В., Нечушкин А.Ю., Дементьев С.А., Пономарев А.Б. Институт сити-менеджмента (в поисках административной эффективности). Ростов н/Д.: Фонд науки и образования, 2019. 210 с.
2. Попов А.В., Дятлов А.В. Проблемы реализации идеи сити-менеджмента в системе муниципальной власти Российской Федерации: научная рефлексия на осмысление проблемы // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 11. С. 235 – 241.
3. Ковалев В.В., Чигрин В.А. Политико-административные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т. 4. № 2. С. 30 – 38.
4. Неустроев А.Н. Институт сити-менеджера в РФ: за и против // European Science. 2015. № 5(6). С. 28 – 31.
5. Выдрин И.В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2011. № 2. С. 67–70.
6. Михеев А.А., Шутикова Е.А. Социальные проблемы урбанизации и сити-менеджмент на этапе постмодерна // Право и управления. XXI век. 2015. № 2 (35). С. 73 – 78.
7. William M. Dugger (1995). Douglass C. North's New Institutionalism. *Journal of Economic Issues*, 29:2, pp. 453-458.
8. D.C. North Institutions, institutional change and economic performance. *Cambridge University Press*, 1990. 152 p.

Ponamaryov Alexander Borisovich, Postgraduate student at the Institute of Sociology and Regional Studies, Southern Federal University (105/42, Bolshaya Sadovaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: kalvarus94@gmail.com

BARRIERS TO ACHIEVING THE PUBLIC SOLVENCY OF THE INSTITUTION OF CITY-MANAGEMENT

Abstract

The article considers the main barriers to achieving public solvency by the institution of city-management i.e. compliance of actual management practices with the set goals and recognition of their results by the local community. The author identifies 4 main barriers that do not allow the institution of city-management to function effectively: the lack of horizontal coordination mechanisms, low qualification of personnel, institutional barriers and imitation practices. These obstacles are explained by the neo-institutional theory, which suggests the presence of mechanisms of informal resistance to innovations of formal management procedures. According to the author, the problems of Russian city-management are related to the mismatch between formal and real practices of municipal management, and their solution lies in the professionalization of municipal service and increasing its prestige.

Keywords: *city-management, municipal government, neo-institutionalism, imitative practices, institutional barriers, path dependence, managerial efficiency, local government, staffing, professional grade.*

References

1. Dyatlov A.V., Kovalev V.V., Nechushkin A.Yu., Dement'ev S.A., Ponamarev A.B. Institut siti-menedzhmenta (v poiskakh administrativnoy effektivnosti). Rostov n/D.: Fond nauki i obrazovaniya, 2019. 210 p.
2. Popov A.V., Dyatlov A.V. Problemy realizatsii idei siti-menedzhmenta v sisteme munitsipal'noy vlasti Rossiyskoy Federatsii: nauchnaya refleksiya na osmyslenie problemy // Sotsial'no-gumanitarnye znaniya. 2017. № 11. P. 235 – 241.
3. Kovalev V.V., Chigrin V.A. Politiko-administrativnye osnovaniya dlya modeli «siti-menedzhmenta» v sisteme rossiyskogo munitsipal'nogo upravleniya // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Sotsiologiya. Pedagogika. Psikhologiya. 2018. T. 4. № 2. P. 30 – 38.
4. Neustroev A.N. Institut siti-menedzhera v RF: za i protiv // European Science. 2015. № 5(6). P. 28 – 31.
5. Vydrin I.V. Siti-menedzhery v sisteme upravleniya munitsipal'nymi obrazovaniyami // Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. 2011. № 2. P. 67 – 70.
6. Mikheev A.A., Shutikova E.A. Sotsial'nye problemy urbanizatsii i siti-menedzhment na etape postmoderna // Pravo i upravleniya. KhKhI vek. 2015. № 2 (35). P. 73 – 78.
7. William M. Dugger (1995). Douglass C. North's New Institutionalism. Journal of Economic Issues, 29:2, pp. 453 – 458.
8. D.C. North Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press, 1990. 152 p.