

УДК 316

Нечушкин Александр Юрьевич

доктор социологических наук, научный руководитель,
член общественной палаты Ростовской области,
Донской казачий государственный институт
пищевых технологий и бизнеса (филиал) г. Ростов-на-Дону

Aun-ro@mail.ru

Понамарёв Александр Борисович

Институт социологии и регионоведения,
Южный федеральный университет

kalvarus94@gmail.com

Alexander Yu. Nechushkin

research supervisor, member of the Public Chamber
of the Rostov Region, Don Cossack State Institute
of Food Technologies and Business (branch)

Rostov-on-Don, Russia

Aun-ro@mail.ru

Alexander B. Ponomarev

Institute of Sociology and Regional Studies;
Southern Federal University

kalvarus94@gmail.com

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И НАСЕЛЕНИЯ КАК КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ¹

[INTERACTION BETWEEN THE MUNICIPAL GOVERNMENT AND THE POPULATION AS A CRITERION FOR THE EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL POLICY

Аннотация. В данной статье предпринимается попытка рассмотреть взаимодействие муниципальной власти и населения как критерий эффективности муниципальной политики. Предполагается, что внедрение инструментов менеджизма в сектор публичной власти должно привести к повышению продуктивности управленческого труда, но на практике модель сити-менеджмента, имплементированная практически повсеместно во все муниципальные образования, сопряжена с множеством рисков социально-политического характера. Одним из основных выступает опасение, что «назначенный» глава администрации не будет восприниматься как

¹ 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)

легитимный глава администрации. Для выявления того, как население относится к применению инструментов корпоративного управления в муниципальном управлении и определения его отношения к невыборным главам администраций были проведены фокус-группы с гражданскими активистами и бизнес-сообществами, результаты которых представлены в этой статье.

Ключевые слова: менеджери́зм, муниципальное управление, сити-менеджмент, эффективность управления, гражданские активисты, гражданское общество, социальная активность.

Abstract. *In this article an attempt is made to consider the interaction of municipal power and population as a criterion of municipal policy efficiency. It is assumed that the introduction of managerial tools in the sector of public authority should lead to an increase in the productivity of managerial labor, but in practice the model of city-management, implemented almost everywhere in all municipalities, is associated with many risks of socio-political nature. One of the main ones is the fear that the "appointed" head of administration will not be perceived as a legitimate head of administration. In order to identify how the population treats the application of corporate governance tools in municipal government and to determine its attitude to unelected heads of administration, a focus group with civic activists was conducted, the results of which are presented in this article.*

Key words: *managerialism, municipal government, city-management, management efficiency, civic activists, civil society, social activity.*

Введение.

Муниципальное управление Российской Федерации являются объектом частых административных реформ, направленных на повышение эффективности его работы. Одним из самых заметных преобразований, претендующих на структурный характер, выступает имплементация института сити-менеджмента в российское муниципальное управление. Появление этой модели муниципального управления в российском институциональном пространстве свидетельствует о том, что законодатель серьезно настроен применять инструменты менеджери́зма для повышения эффективности работы публичного сектора. Замысел следующий: опираясь на американский опыт, применить инструменты корпоративного управления в секторе публичной власти. Предположительно, это должно привести к повышению эффективности и достижению целей, связанных с социально-экономическим развитием территорий. Однако у этой модели есть множество проблем и недостатков, отмечаемых представителями научного сообщества. А.В. Дятлов и В.В. Ковалев в своей статье «Трансформация института сити-менеджмента в муниципальном управлении» указывают на то, что сити-менеджмент, помимо административно-управленческих рисков, сопряжен с социально-политическими, непосредственно связанными с проблемами взаимодействия власти и населения в рамках новой модели. Иными словами, если главу администрации больше не выбирают, то может ли население ему доверять и готовы ли будут жители города и другие социальные акторы взаимодействовать

с «назначенцем»? [2]. Аналогичные опасения в своих работах высказывал и Л.В. Акопов, считающий назначенного главу администрации нелегитимным [1]. Эта проблема становится еще более глубокой и актуализированной, если рассмотреть барьеры, препятствующие эффективной реализации института сити-менеджмента в современной России [3]. А.Н. Самойлова обращала внимание на институциональные условия реализации этой модели и констатировала, что она, по аналогии с американской, должна функционировать в социальной системе с развитым гражданским обществом, компенсирующим потерю возможности выбирать главу городской администрации [5]. В.М. Полтерович в своей работе о трансплантации экономических институтов описал механизмы имплементации зарубежных институтов в российскую социальную реальность и пришел к выводу о том, что этот процесс сопряжен с множеством рисков. Главным из них является возможность трансформации института во что-то принципиально иное при сохранении своего формального облика [4]. Исходя из вышеописанного, можно прийти к выводу о том, что сити-менеджмент в России неоднозначно оценен научным сообществом и ассоциируется с рисками и социально-политическими опасностями. В рамках этой работы мы сконцентрируем внимание на одном из аспектов, вызывающих наибольшие опасения – легитимности института сити-менеджмента через призму восприятия населением. Мы решили остановиться на гражданских активистах и предпринимателях, так как они глубже всех понимают нужды местных сообществ, и именно они выступают лидерами мнений, определяющими активность населения в том или ином районе.

Методология исследования.

Методологическим фундаментом нашей работы выступает неоинституциональная парадигма, трактующая социальные институты как нормативно-закрепленный набор правил и регуляций, очерчивающий рамки для социальных акторов. В них социальные акторы принимают решения, исходя из множества альтернатив, и эффективность работы института будет высока в том случае, если они выбирают наиболее рациональные, предсказуемые и прозрачные варианты своих действий. Сити-менеджмент, де факто, упразднил выборы глав городских администраций и это, предположительно, может вызвать недовольство местного сообщества. Оно может проявляться как в легко наблюдаемой протестной активности, так и в сложно фиксируемом нежелании членов гражданского общества взаимодействовать с органами власти, не обладающими легитимностью. Гипотеза исследования звучит следующим образом: мы предполагаем, что появление в российском институциональном пространстве сити-менеджеров неизбежно приведет к падению доверия главам городских администраций и к снижению готовности взаимодействовать с ними по вопросам благоустройства и повышения показателей социально-экономического развития территорий.

В октябре-ноябре 2021 г. было проведено качественное социологическое исследование в формате фокус-группы, в котором приняли участие гражданские активисты и предприниматели городов Ростов-на-Дону,

Краснодара, Симферополя, Ялты. Мероприятия были реализованы на базе Общественных палат в указанных регионах. В исследовании суммарно приняло участие 29 общественных активистов, представляющих некоммерческие организации и гражданские объединения Ростовской области, а также - 32 предпринимателя. Основная тема фокус-групп звучала следующим образом: «Может ли отмена выборов глав администраций быть фактором утраты доверия муниципальной власти и разрушения связи власти и населения, власти и бизнеса?». Информанты высказывались о своем отношении к контрактной форме назначения глав городских администраций и рассказывали о проблемах и перспективах взаимодействия с ними.

Результаты.

Результаты исследования представим в виде сконструированных кодировочных категорий. Таковыми выступают: доверие, эффективность, гражданская активность, практические рекомендации. В разделе представления результатов мы будем приводить наиболее интересные и информативные цитаты участников фокус-групп, которые, в свою очередь, будут представлены как «участник 1», «участник 2» и т.д.

Доверие. Участник 1: «Возьмем, например вопрос о вакцинации. Доверия этому мероприятию нет, президент не прививается, народ задает вопросы, а не верит ответам. Мы смотрим на власть как на пример для подражания. Как на царя-батюшку. Почему именно так? Потому что власть относится к народу как к ребенку. Родитель должен не только воспитывать, но и показывать пример. Если власть говорит одно, а делает другое, то возникает недопонимание и недоверие. Мое мнение – надо более ответственно относиться к своему народу и создавать доверие». Участник 59: «Власть не понимает, что мир меняется и не понимает того, что нужно выходить на связь с населением, говорить с ним на понятном языке». Участник 45: «Мой опыт работы с властью говорит о том, что все зависит от конкретного случая. Например, в одном из городов исполнительная власть вела диалог с общественниками, когда в период нехватки детских садов мы решали вопрос, встречались с мэрами. Власть не терпит неконструктивной критики, нам нужно выходить с предложениями для решения проблем. Мой опыт работы говорит о том, что если захотеть, то решить проблемы возможно.» Участник 4: «Давайте взглянем на проблему с точки зрения властных органов. У нас большая страна и если за каждый промах исполнительной власти бить её по рукам, то она просто начнет бояться и не станет проявлять активности, следовательно, не будет вызывать доверия. Нужна хоть какая-то презумпция доверия и понимание того, что что-то может не получиться. Не убивать же за это!». Участник 52: «Есть устоявшееся мнение – «за нас все решили». Население само не хочет ничего делать, следовательно, власть не чувствует стимула работать хорошо и пользоваться доверием населения. Участник 21: «Выборность городских глав – это очень важный момент. Я верю в того, кого избираю». Участник 33: «Власть должна быть более открытой и контактировать не просто с лидерами мнений, но со всем населением. Нужно развивать обратную связь не через депутатов, а напрямую.»

Эффективность. Участник 9: «Для маленьких муниципалитетов сити-менеджмент это идеально, но в крупных городах нужно возвращаться к выборам. Это, на мой взгляд, более эффективно. Это обязывает встречаться с избирателями. В сельских поселениях эта модель должна отлично работать. Зачем в малых городах тратить бюджет на выборы, если можно потратить на что-то полезное?». Участник 37: «Мне кажется, что мы зря слишком много внимания уделяем тому, как человек пришел во власть. Намного важнее то, как он работает. Власть – это, в первую очередь, способность отвечать на запросы населения». Участник 6: «Руководители среднего уровня не имеют возможности принимать быстрые решения, так как «не прописано», как им следует действовать в тех или иных случаях». Участник 1: «Плохо работают (в муниципальных органах власти – прим.), потому что кто-то боится, кому-то не хватает полномочий, плюс еще личная ответственность. Они (чиновники – прим.) боятся взять ответственность за непопулярные меры и ожидают команду сверху». Участник 43: «Люди недостаточно «громко» высказывают свои пожелания и требования. Они ожидают, что муниципалитет всё сам увидит, поймет и решит. Но нет! Необходимо выходить на связь и актуализировать свои проблемы!» Участник 11: «Для меня важно не то, как человек пришел во власть, а то, как он работает и выполняет свой KPI».

Гражданская активность. Участник 56: «Власть не понимает, что мир меняется и что необходимо выходить на контакт с представителями населения». Участник 54: «На сегодняшний день нет интегрированного и консолидированного сообщества, которое бы формировало повестку актуальных проблем». Участник 60: «Необходимо расширить применение инструментов прямой демократии». «Люди не хотят проявлять активность и обращаться со своими проблемами в муниципалитет. Они смотрят на федеральный уровень, ориентируются на него и просто не доверяют полномочиям муниципальной власти». Участник 7: «Люди думают, что за них всё решили. А если решили, то зачем голосовать или делать хоть что-то? Если на что-то жалуется десять тысяч человек – это одно, а если сразу сто, то это совсем другое». Участник 16: «Для молодежи не создается контент, который бы говорил с ними на одном языке. Поэтому их и трудно вовлечь в какую-то активность». Участник 2: «Лидеры общественного мнения все-таки есть, но вопрос в том, могут ли они объединяться для решения каких-то глобальных вопросов и существует ли платформа, где они могут открыто обсуждать свои вопросы? Нужно понимать, что не все люди активны и не все должны быть активны». Участник 9: «Не каждый должен ходить к мэру и требовать. Нужно передать функцию общественного контроля в общественную палату, там хоть какой-то фильтр есть. Нельзя раздавать всем «красные повязки»».

Практические рекомендации. Участник 6: «Может быть нам нужно придать юридическую силу, например, Центрам управления регионами? Чтобы власть не боялась, что, удовлетворив запрос гражданина к ним придут проверяющие органы, и чтобы это не замедляло решения и не отводило от принятия решений». Участник 19: «Сделать так, чтобы власть контактировала

не только с лидерами мнений, но со всем населением напрямую. Развить прямую обратную связь не через депутатов. Депутаты работают на себя и проявляют активность перед выборами.» Участник 22: «Во время отчетов глав перед населением необходимо заполнять зал реальными людьми, которые будут адекватно работать. Нужно, чтобы они умели отделять себя и свои личные амбиции от общего блага. Если Вы зададите вопросы исходя из блага города, то это хорошо, но многие просто хотят «топить» власть и жаловаться, исходя из своих личных проблем». Участник 8: «Все, о чем мы рассуждаем это хорошо, но пока взаимодействие власти и населения не будет формализовано на уровне закона ничего хорошего не произойдет. Нужно, чтобы в городе на уровне губернатора был акт, обязывающий встречаться с представителями общественности. Необходим законодательный акт или постановление зак. собрания о том, что власть обязательно должна встречаться с общественниками и выслушивать их мнения и предложения». Участник 23: «Необходимо юридически оформить инструменты прямой демократии вроде «активного горожанина» и Центров управления регионами. Обеспечить обязательность принятия во внимания и внесения в повестку дня вопросов, поднимаемых ими. Нужны не только отзывы, но реальное рассмотрение инициатив. Нужна прямая линия ответственного лица в том или ином электронном формате. Это нужно закрепить и сделать обязательным». Участник 3: «Передать функцию общественного контроля в общественную палату».

Перед завершением обсуждения практических рекомендаций модератор задал вопрос: «Правильно ли я понимаю, что вы предлагаете институционализировать понятие «представитель общественного мнения?» на что участники фокус-группы единогласно ответили «да».

Обсуждение.

Результаты проведенного исследования можно интерпретировать следующим образом: сити-менеджеры считаются легитимными, но неэффективными управленцами. Никто из участников фокус-групп не высказывал ярко выраженного отрицательного отношения к назначаемым по контракту главам администраций. При этом глава городской администрации, избираемый населением, все еще предпочитается всеми участниками. Важным наблюдением является восприятие общественными активистами самого принципа гражданской активности. При общении на тему непосредственной активности практически всё обсуждение было связано с теоретизацией, умозрительными заключениями и предположениями, в то время как обсуждения общественных организаций носили более конструктивный характер. Это означает, что общественные активисты ЮФО не верят в результативность нерегулируемой гражданской активности. Они отмечают, что власти необходимо взаимодействовать с населением, но конструктивных предложений по взаимодействию без буфера в виде некоммерческих организаций или общественных объединений практически не было.

Почти все информанты высказывались о том, что муниципальная власть работает неэффективно из-за встраивания в вертикаль власти, невозможности

самостоятельно принимать оперативные решения и страха муниципалов попасть под санкции региональной и федеральной властей за излишнюю «самостоятельность». Сложилось впечатление о том, что гражданские активисты и предприниматели воспринимают муниципальную власть как невольника региональной и федеральной, не имеющей реальной социально-политической или социально-экономической потенции. Это замечается и в поведении самих активистов, которые в своих рассуждениях часто переходили с обсуждения местного уровня власти на региональный и федеральный. Это может быть интерпретировано как недоверие к полномочиям муниципального уровня.

Участники фокус-группы не считают, что менеджеристские инструменты неизбежно приведут к потере связи между властью и населением. Отчасти это связано с тем, что даже при работе института выборов глав городских администраций эта связь все равно была нарушена. Ставится под сомнение сама необходимость взаимодействия с властью на муниципальном уровне. Складывается впечатление, что, если бы у гражданских активистов и предпринимателей был доступ к более вышестоящим лицам, принимающим решения, то они бы сразу обращались к ним, минуя уровень района и города.

Заключение.

В целом, гражданские активисты и предприниматели, принявшие участие в нашем исследовании, остались недовольны сложившейся моделью взаимодействия власти и населения. Эффективность внедрения корпоративного управления в публичную власть ставится под сомнение, его потенциал в поддержании связи власти и населения встречен со скептицизмом. Практические рекомендации по выходу из этой ситуации, представленные участниками фокус-групп, связаны, в первую очередь, с законодательными актами, нормативно закрепляющими процедуры общественного контроля и взаимодействия с гражданским и предпринимательским обществом. Интересно то, что представители гражданского общества не желают выйти «за рамки» бюрократизированного взаимодействия и не стремятся общаться с властью напрямую, но хотят переосмыслить уже сложившуюся систему, закрепив статус так называемого «представителя общественного мнения». Из этого следует, что даже самые активные представители ЮФО не верят в перспективы прямой демократии, но верят в то, что народная воля должна аккумулироваться в общественных организациях, которые, в свою очередь, донесут её до представителей власти на понятном для них языке. Таким образом, нельзя сказать о том, что введение инструментов корпоративного управления в публичный сектор вызывает проблемы с взаимодействием власти и населения. Объясняется это тем, что эти проблемы присутствовали задолго до попыток законодателя превратить российские города в своеобразные корпорации и имманентно присущи современному российскому обществу, не имеющему значительного опыта гражданской активности, трансформирующейся в социально-полезные проекты, улучшающие благосостояние города.

Литература

1. Акопов Л.В. От выборного главы администрации к «Сити-менеджеру» - утраченная легитимность // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. №3. С. 131-134.
2. Дятлов А. В., Ковалев В.В. Трансформация института сити-менеджмента в муниципальном управлении юга России // Социологические исследования. 2021. № 3. С. 66-77. – DOI 10.31857/S013216250012814-8.
3. Ковалев В.В., Дятлов А.В. Состоятельность института сити-менеджмента (по материалам глубинных интервью с сити-менеджерами). Гуманитарий Юга России. – 2020. – Т. 9. – № 6. – С. 111-118. – DOI 10.18522/2227-8656.2020.6.8.
4. Полтерови В.М. Трансплантация экономических институтов / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. - №3. - 2001. - С. 24-50.
5. Самойлова А.Н. Институциональные условия реализации модели сити-менеджмента в городском управлении / А.Н. Самойлова // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2010. -№1 (9). - с. 154-169.

References

1. Akopov L.V. From elected head of administration to "City-manager" - lost legitimacy // North Caucasian Law Bulletin. 2015. №3. pp. 131-134.
2. Dyatlov A. V., Kovalev V.V. Transformation of City-Management Institute in Municipal Administration of Southern Russia // Sociological Studies. 2021. № 3. pp. 66-77. - DOI 10.31857/S013216250012814-8.
3. Kovalev V.V., Dyatlov A.V. The Worthiness of the Institute of City-Management (on the Materials of In-depth Interviews with City-Managers). Humanitarian of the South of Russia. 2020. V.9. №6. pp. 111-118. - DOI 10.18522/2227-8656.2020.6.8.
4. Polterovich V.M. Transplantation of economic institutions / V.M. Polterovich // Economic Science of Modern Russia. №3. 2001. pp. 24-50.
5. Samoilova A.N. Institutional conditions for the implementation of the city-management model in urban management / A.N. Samoilova // Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political Science. 2010. №1 (9). pp. 154-169.