

<https://doi.org/10.47370/2078-1024-2021-13-1-119-124>
УДК 004.738.5

Понамарёв А.Б.

ОЦЕНКА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИТИ-МЕНЕДЖЕРОВ (ПО МАТЕРИАЛАМ ФОКУСИРОВАННЫХ ИНТЕРВЬЮ С ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ)

Понамарёв Александр Борисович,
*аспирант Института социологии и регионоведения
Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия,
e-mail: kalvarus94@gmail.com,
тел.: +7 (918) 890 96 36*

Аннотация

Статья подготовлена на тему, актуальную для современной социологической науки и социальной практики. Проблема исследования заключается, с одной стороны, в важности развития муниципального образования за счет контрактов о муниципально-частном сотрудничестве, а с другой стороны, в отсутствии комплексного научного понимания барьеров реализации этого процесса. Целью исследования является оценка эффективности управленческих практик сити-менеджеров, в частности, их потенциала привлечения частного капитала в муниципалитет. Методологическая база исследования в общетеоретическом плане основывается на новой теории институтов, в частности на концепции институциональной эволюции Д. Норта, а в конкретно-прикладном – на фокусированных интервью, проведенных с представителями бизнес-сообщества и местной администрации в Южном федеральном округе.

В результате проведенных исследований выявлены следующие препятствия эффективной работы сити-менеджеров: имитационные практики, низкая квалификация муниципальных служащих, снижение доверия предпринимателей, высокие экономические риски и институциональная неустойчивость. Для преодоления вышеописанных проблем выдвинуты следующие рекомендации: решить проблемы стыковки закона о ГЧП и МЧП с антикоррупционным законодательством, создать орган сопровождения поддержки проектов МЧП и повысить доверие бизнеса к муниципалитету путем установки четких «правил игры» в экономическом пространстве.

Ключевые слова: сити-менеджмент, частный капитал, муниципально-частное партнерство, инвестиционная привлекательность, муниципалитет, муниципальное управление, управленческая эффективность, предприниматели.

Для цитирования: Понамарёв А.Б. Оценка управленческой эффективности сити-менеджеров (по материалам фокусированных интервью с предпринимателями) // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2021. Том 13, № 1. С. 119–124. <https://doi.org/10.47370/2078-1024-2021-13-1-119-124>.

Ponamarev A.B.

ASSESSMENT OF MANAGEMENT EFFICIENCY OF CITY MANAGERS (BASED ON FOCUSED INTERVIEWS WITH ENTREPRENEURS)

Ponamarev Alexander Borisovich,

a post-graduate student of the Institute of Sociology and Regional Studies

The Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia,

e-mail: kalvarus94@gmail.com,

tel.: +7 (918) 890 96 36

Annotation

The topic of the research is relevant to modern sociological science and social practice. The research problem lies, on the one hand, in the importance of the development of the municipality through contracts for municipal-private cooperation, and on the other hand, in the absence of a comprehensive scientific understanding of the barriers to the implementation of this process. The aim of the research is to assess the effectiveness of the management practices of city managers, in particular, their potential to attract private capital to the municipality. The methodological basis of the research in general theoretical terms is based on the new theory of institutions, in particular, on the concept of institutional evolution by D. North, and in the specific applied – focused interviews conducted with representatives of the business community and local administration in the Southern Federal District.

As a result of the research, the following obstacles to the effective work of city managers have been identified: imitation practices, low qualifications of municipal employees, reduced trust of entrepreneurs, high economic risks and institutional instability. To overcome the above problems, the following recommendations have been made: to solve the problems of joining the law on PPP and MPP with anti-corruption legislation, to create a body to support MPP projects and increase business confidence in the municipality by setting clear «rules of the game» in the economic space.

Keywords: city management, private capital, municipal-private partnership, investment attractiveness, municipality, municipal management, managerial efficiency, entrepreneurs.

For citation: *Ponamarev A.B. Assessment of management efficiency of city managers (based on focused interviews with entrepreneurs) // Vestnik Majkopskogo Gosudarstvennogo Tehnologičeskogo Universiteta. 2021. Volume 13, No. 1. P. 119–124. <https://doi.org/10.47370/2078-1024-2021-13-1-119-124>.*

Введение

Одним из важнейших индикаторов управленческой эффективности сити-менеджера является умение взаимодействовать с местным бизнес-сообществом и интегрировать его в процесс управления муниципальной инфраструктурой посредством реализации контрактов муниципально-частного сотрудничества (далее МЧП) [1, с. 31]. Это объясняется необходимостью глав местных

администраций искать источники внебюджетного финансирования, так как поддержка городской инфраструктуры невозможна лишь за счет средств муниципального бюджета [2, с. 55]. Одной из важнейшей декларируемой целей реформы сити-менеджмента является повышение профессионализма муниципальных управленцев путем разделения управления и политики [3]. Из этого следует, что нанятые по контракту сити-менеджеры,

имеющие опыт в организационной и предпринимательской деятельности, должны контактировать с представителями бизнеса и инициировать их в процесс заключения контрактов МЧП. Это, по мнению экспертов, является наиболее перспективным способом привлечения частного капитала в муниципальные образования [4, с. 680].

Перейдем к обоснованию социологического инструментария. Качественных социологических исследований, посвященных проблеме управленческой эффективности сити-менеджмента, на данный момент нет. Объясняется это тенденцией научного сообщества изучать сити-менеджмент как идеальную модель. При этом российские институциональные практики зачастую являются имитационными [5]. Иными словами, российские институты зачастую работают не так, как это ожидается. Из этого следует, что наиболее подходящими форматами выявления барьеров работы того или иного института будут глубинные и фокусированные интервью. Всего нами было проведено 4 фокусированных интервью, в которых принимали участие 42 представителя бизнес-сообщества и местных администраций. Целью исследования являлось выявление перспектив и препятствий осуществления муниципально-частного партнерства в российских городах. Основные вопросы фокус-групп: «Какие существуют преимущества и недостатки работы института сити-менеджмента?» и «Как улучшить взаимодействие бизнеса и муниципалитета?». Все сопряженные с ними понятия были предварительно операционализированы и внесены в гайд в виде целевых понятий и переменных, отражающих их логический объем. Вопросы, задаваемые участникам, делились на два блока: о принятии сити-менеджмента и о его эффективности. Первый блок концентрируется на выявлении готовности предпринимателей работать с сити-менеджерами

и об их отношении к назначенным по контракту управленцам вместо всенародно избранных мэров. Второй блок направлен на выявление перспектив и препятствий реализации МЧП. Для интерпретации полученных данных использовались следующие кодировочные категории: демократичность, прозрачность, имитационные практики, муниципально-частное партнерство, социально-экономическое развитие, препятствия эффективной работе сити-менеджмента, экономические риски, эффективность.

Результаты и их обсуждение

Во избежание субъективизма в анализе данных, выстроим их оценку через кодировочные понятия, связанные с управленческой эффективностью.

Прозрачность. Участники хотели бы видеть в качестве сити-менеджера известного в городе человека с хорошей репутацией, а не того, кого рекомендует федеральный центр. Объясняется это тем, что местные предприниматели скептически относятся к тому, что кандидаты, одобренные федеральной властью, будут по-настоящему отдавать приоритет интересам местного сообщества. Представители местной администрации обращали внимание на то, что процедура отбора кандидатов лишена какой-либо прозрачности. Большая часть кандидатов определяется заранее и конкурсная комиссия не в состоянии повлиять на процедуру выборов. Иными словами, на практике процесс подбора кандидатов происходит не так, как это задумано по самой идее сити-менеджмента. Выражена обеспокоенность проникновения в местную власть лояльных федеральному центру непрофессионалов.

Имитационные практики. Участники делали акцент на том, что им хочется, чтобы инициативы сити-менеджеров и муниципальной власти «реально» работали. Акцент на этом слове в практически каждом обсуждении муниципальных инициатив позволяет говорить о том, что

интервьюируемые не верят в потенциал муниципальной власти генерировать какие-либо по-настоящему работающие инициативы. Представители бизнес-сообщества не одобряют сотрудничество муниципалитета исключительно с крупным бизнесом, зачастую аффилированным с региональной политической элитой, а представители местной администрации обращают внимание, что «на бумаге» сотрудничество с частным сектором расширяется, контракты заключаются, но на практике оно не приобретает широкого распространения и является уделом меньшинства крупных предпринимателей, имеющих опыт и достаточный капитал для реализации крупных проектов, в то время как малый и средний бизнес находится за бортом.

Муниципально-частное партнерство. Представители бизнеса высказали свою готовность сотрудничать с муниципальной властью на правах полноценных партнеров. Они обращают внимание на то, что вопреки мнению представителей власти им необходимы не льготы и послабления, а четкие правила игры на срок от 10 лет, позволяющие строить долгосрочные планы. Предприниматели утверждают, что перспективы муниципально-частного партнерства в малых городах не высоки, так как инвестиционной привлекательностью обладают лишь города-миллионники. Осуждается политика заключения договоров о МЧП, выдвигающая строгие и порой завышенные требования к частным партнерам, фактически отрезая малый и средний бизнес от участия в подобных проектах.

Социально-экономическое развитие. Бизнес-сообщество одобряет идею привлечения частного капитала в муниципалитет, однако не удовлетворено тем, что власть делает это недобросовестно и достигает необходимых результатов за счет увеличения налогового бремени предпринимателей и попыток «снять сливки» с частного сектора экономики. Это

подрывает доверие бизнесменов к муниципалитету. Предприниматели считают, что сотрудничество на партнерских началах продуктивно и социально полезно, а хищническое отношение к бизнесу – недопустимо. Бизнес-сообщество, при всем своем оппортунизме, понимает, что общая социально-экономическая обстановка города диктует объемы потребления и определяет квалифицированность потенциальных сотрудников и партнеров. По этой причине предприниматели готовы содействовать как благотворительным инициативам, так и вступать с муниципалитетом в деловые отношения. Эта готовность в свою очередь будет зависеть от действий глав администраций и их готовности создавать проекты, несущие реальные результаты.

Препятствия эффективной работе сити-менеджеров. Основным препятствием работы сити-менеджеров, по мнению предпринимателей и представителей местных администраций, являются институциональные ограничения, в частности плохая стыковка закона о муниципально-частном сотрудничестве с антикоррупционным законодательством. В реальной практике любая попытка муниципалитета тесно сотрудничать с предпринимателями является основанием для вмешательства прокуратуры, подозревающей муниципалитет в нецелевых тратах. Представители администрации обращают внимание на то, что большинство инициатив не «двигается» вперед по причине страха перед правоохранительными органами. Происходит это из-за так называемых юридических «дыр» в законе о МЧП, дающим правоохранительным органам возможность трактовать контакт с предпринимателем как фаворитизм и усмотреть в этом конфликт интересов. Представители бизнес-сообщества не одобряют кадровую политику муниципалитета и ссылаются на то, что им попросту «не с кем работать», объясняя это тем, что уровень квалификации

муниципальных служащих не соответствует требуемому для реализации крупных проектов МЧП. Представители местной администрации подтверждают проблему «кадрового голода» российских муниципалитетов и считают, что без квалифицированной и умелой команды сити-менеджер не сможет работать эффективно. В процессе обсуждения появилась рекомендация создать центры поддержки муниципально-частного партнерства, которые бы взяли на себя часть правоприменительной нагрузки и дали возможность муниципалитетам привлекать специалистов по сопровождению проектов МЧП. Представители администрации и бизнес-сообщества сходятся во мнении о том, что партнерство бизнеса и власти – единственный способ повышения социально-экономического благосостояния муниципальных пространств, но оно требует серьезной работы и укрепления доверия между сторонами.

Экономические риски. Предприниматели выражают опасения по поводу работы с муниципалитетом и связывают их с тем, что он не является надежным партнером. Объясняют они это тем, что проекты муниципалитета могут внезапно закрыться, а судебные процессы по компенсации затрат бизнесменов могут затягиваться. МЧП, по своей сути, является долгосрочным проектом, а современная экономическая конъюнктура не позволяет большинству малых и средних предпринимателей мыслить стратегически и ставит перед необходимостью думать лишь о том, как поддерживать бизнес на плаву. Предприниматели также считают, что изменение условий, прописанных в договорах о МЧП, например цены на предоставление услуг, в пользу предпринимателей маловероятно и что изменение экономической ситуации не позволит оперативно адаптировать условия заключенных контрактов под социально-экономические реалии. Российская модель МЧП, зачастую, просто не

выгодна предпринимателям. Например, муниципалитет очень редко готов отдать какое-либо здание или участок земли по условиям обратной аренды. Предприниматели готовы реставрировать находящиеся в собственности муниципалитета объекты недвижимости, если им дадут право арендовать их (или приобрести) на выгодных условиях, однако муниципальная власть не часто прибегает к этому способу и по этой причине множество активов муниципалитета, простаивая без дела, не приносят пользы обществу.

Эффективность. Представители бизнес-сообщества отдают приоритет эффективным управленцам и считают, что они справятся с поддержанием городской инфраструктуры лучше, чем это сделали бы политически ангажированные мэры. Однако в реальной практике перед сити-менеджером стоит множество препятствий, которые не позволяют ему эффективно работать. В первую очередь – кадры, во вторую – нестыковки законов и нормативных актов, не позволяющие ему начать какие-либо крупномасштабные проекты по привлечению предпринимателей. Бизнес-сообщество не отдает предпочтения какой-либо модели муниципального управления и интересуется исключительно результатом. Глава муниципалитета, по их мнению, должен отдавать приоритет эффективности своей работы и достижению реальных результатов, а не созданию иллюзии активной и плодотворной работы.

Заключение

Вопрос принятия сити-менеджмента, как и следовало ожидать, решился очень просто и был сведен к возможности главы муниципалитета достигать реальных результатов. Предпринимателям, как потенциальным партнерам муниципальной власти, не важно с кем вести переговоры, им важен лишь результат и возможность выйти на партнерские отношения. Необходимо разработать комплекс мер по привлечению большего

количества предприятий к сотрудничеству и расширить круг заключаемых договоров, включив в него представителей малого и среднего бизнеса, а также переработать принципы заключения муниципально-частных контрактов, сделав их более привлекательными и менее рискованными для бизнес-сообщества. В качестве основных препятствий работы сити-менеджмента выделены проблемы на уровне стыковки закона о муниципально-частном партнерстве и антикоррупционного законодательства, а также проблема кадрового обеспечения муниципальных

служб квалифицированными кадрами, без которых невозможна разработка и реализация крупных проектов. Вышеописанные проблемы приводят предпринимателей к осознанию высоких экономических рисков, связанных с муниципально-частным партнерством, и снижает привлекательность проектов МЧП для потенциальных инвесторов. Идея разделения политики и управления встречена с энтузиазмом, однако для эффективной работы необходимо преодолеть вышеприведенные препятствия и направить ресурсы сити-менеджеров на достижение реальных результатов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. 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. Серия: Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т. 4, № 2. С. 30–38.
2. Nelson K.L., James H.S. The Roles of Local Government Managers in Theory and Practice: A Centennial Perspective // *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75, no. 1. P. 49–61.
3. Дятлов А.В., Ковалев В.В., Сериков А.В. Общественная состоятельность института сити-менеджмента в оценках населения республики Крым // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 4.
4. Carr J.B. What Have We Learned about the Performance of Council-Manager Government? A Review and Synthesis of the Research // *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75, no. 5. P. 673–689.
5. Федюков В.Е., Логачев В.А. Проблемы реформирования государственного и муниципального управления в РФ // Системные технологии. 2017. № 25.

REFERENCES:

1. Kovalev V.V., Chigrin V.A. Political and administrative grounds for the «city management» model in the system of the Russian municipal government // *Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky*. Series: Sociology. Pedagogy. Psychology. 2018. Vol. 4, No. 2. P. 30–38.
2. Nelson K.L., James H.S. The Roles of Local Government Managers in Theory and Practice: A Centennial Perspective // *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75, no. 1. P. 49–61.
3. Dyatlov A.V., Kovalev V.V., Serikov A.V. Social consistency of the institute of city management in the assessments of the population of the Republic of Crimea // *State and municipal management. Scholarly notes*. 2018. No. 4.
4. Carr J.B. What Have We Learned about the Performance of Council-Manager Government? A Review and Synthesis of the Research // *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75, no. 5. P. 673–689.
5. Fediov V.E., Logachev V.A. Problems of reforming state and municipal management in the Russian Federation // *System technologies*. 2017. No. 25.