

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 316.4

DOI 10.18522/2227-8656.2021.5.13

Тип статьи в журнале – научная

СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

SOCIAL EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL GOVERNANCE: SOCIOLOGICAL CONTEXT

© 2021 г.

Ю. С. Борцов *

© 2021

Yu. S. Bortsov*

** 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: рассмотреть социальную эффективность муниципального управления в социологическом контексте и дать методологическое обоснование социальной эффективности в предметном поле социологии управления.

Objective of the study is to consider the social efficiency of municipal government in a sociological context and to provide a methodological justification of social efficiency in the subject field of sociology of management.

Результаты исследования. Установлено, что понятие «социальная эффективность», пришедшее из экономических наук, не может быть применено для оценки социальных институтов, направленных на удовлетворение потребностей жителей современных городов. Констатируется, что социальный эффект делится на две плоскости: формальную (имитационную) и неформальную (реальную), где первая является продуктом статистических манипуляций представителей муниципальной власти, а вторая отражает оценку потребителями муниципальных услуг качества своей жизни. Предлагается выстраивать методологию оценки социальной эффективности муниципального управления не через оценку социального эффекта, а через достижение институциональной цели муниципального управления – повышения качества жизни населения.

Research results. It has been established that the concept of social efficiency, which came from economic sciences, cannot be applied to assess social institutions aimed at meeting the needs of residents of modern cities. It is stated that the social effect is divided into two planes: formal (imitation) and informal (real), where the first is a product of statistical manipulations by representatives of the municipal authorities, and the second reflects the assessment of the quality of their life by the consumers of municipal services. It is proposed to build a methodology for assessing the social efficiency of municipal government not through an assessment of the social effect, but through the achievement of the institutional goal of municipal government - to improve the quality of life of the population.

Перспективы исследования: верификация предложенной концепции на практике посредством проведения авторского социологического исследования, более детально рассматривающего перспективы сочетания классических методов измерения социальной эффективности и тех, что предложены в рамках этой работы.

Prospects of the study is verification of the proposed concept in practice by means of the author's sociological research, considering in more detail the prospects of combining classical methods of measuring social efficiency and those proposed in the framework of this work.

Ключевые слова: муниципальное управление; местная власть; властная вертикаль; социальная эффективность; количественные показатели; эффективность

Key words: municipal government; local authorities; power vertical; social efficiency; quantitative indicators; efficiency

Введение

Вопрос социальной эффективности российского муниципального управления находится в фокусе внимания научного сообщества по множеству причин. Первой можно назвать многоаспектный характер самого понятия «эффективность», а также трудности в формализации её социального контекста. Второй причиной, по нашему мнению, является многозначная трактовка критериев социальной эффективности. В рамках этой работы мы предпримем попытку дать методологическое обоснование социальной эффективности в контексте социологии управления и выделить индикаторы социальной эффективности, которые могут быть использованы в разработке эмпирических исследований, посвященных социальной эффективности муниципального управления.

Актуальность исследования социальной эффективности современного российского муниципального управления связана с тем, что её измерение по формальным количественным показателям не позволяет оценить социальный эффект управленческого труда в полной мере. О такой проблеме писали А. В. Дятлов и В. В. Ковалев в своих работах, посвященных состоятельности института сити-менеджмента в России (Дятлов, 2020). Они обращают внимание на то, что количественные показатели оценки эффективности муниципального управления не отражают реальной ситуации, наблюдаемой в муниципальном образовании. С. Г. Алексеева и Д. В. Рубцов считают, что западноевропейская общая структура оценки (CAF – common assessment framework) может выступить как основа внутриорганизационной самооценки, позволяющей определить эффективность работы структур публичной власти (Алексеева, 2018). И. Н. Барциц также уделял внимание международным методикам оценки эффективности муниципального управления и их адаптации к российским реалиям (Барциц, 2009). По нашему мнению, приме-

нение западных методик оценки эффективности муниципального управления в российской социальной реальности не приведет к ожидаемым результатам, так как российская сфера публичной власти не обладает должной степенью открытости и прозрачности. На это обращает внимание Е. А. Фролова, констатируя, что прозрачность является труднодостижимой в условиях вертикализации власти (Фролова, 2016). В этой ситуации такие количественные показатели эффективности, как среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, покупательная денежная способность, динамика величины прожиточного минимума, численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, могут считаться имитационными количественными показателями, при помощи которых местная власть отчитывается перед региональной и федеральной¹. Объясняется это тем, что отмена процедуры всенародного избрания глав муниципальных образований приводит к тому, что они отчитываются не перед населением, а перед губернаторами. Это, в свою очередь, создает условия для манипуляции вышеприведенными показателями с целью представления себя в качестве эффективного управленца (Ковалев, 2020).

Все вышеописанное позволяет прийти к выводу, что применение западных методик оценки эффективности невозможно из-за фундаментальных различий принципов организации российской публичной власти, а количественные показатели, продуцируемые субъектами муниципального управления, нельзя считать полностью достоверными. Таким образом, становится очевидно, что понятие социальной эффективности требует дополнительного методологического обоснования, основанного на индикаторах, соответствующих российской социальной реальности и управленческой культуре.

Методы

Неоинституциональная теория выступает методологической основой исследования, так как её сильной стороной является возможность научного осмысления формальных и неформальных аспектов функционирования общественных институтов. Мы предполагаем, что результаты работы российского муниципального управления могут быть оценены в двух плоскостях: формальной и реальной. К первой относятся отчёты,

¹ Постановление Правительства РФ № 542 от 03.04.2021 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915». [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/xeV3PB8btLadvuipy4jCQ8FZ80aYTPVX.pdf>.

публикуемые представителями муниципальной власти, а ко вторым – удовлетворённость потребителей муниципальных услуг. В рамках этого исследования мы проведем операции с понятиями «муниципальное управление» и «социальная эффективность» и при помощи эмпирических данных проверим работоспособность авторской методики определения социальной эффективности муниципального управления. В эмпирическую базу исследования вошло социологическое исследование, проведённое коллективом авторов под руководством А. В. Дятлова, посвященное изучению состоятельности муниципальных реформ последних лет.

Результаты

Начнем с базовых понятий. Необходимо провести редукцию понятий, выстроенных в иерархической последовательности: «муниципальное управление» и «социальная эффективность муниципального управления».

Муниципальное управление – воздействие субъектов управления муниципальным образованием на те или иные муниципальные предприятия с целью обеспечения удовлетворительного качества жизни населения муниципальных образований.

Если деконструировать вышеприведенное определение на части, то можно увидеть, что основные здесь: «субъекты управления муниципальным образованием», «муниципальные предприятия», «качество жизни». Становится очевидной простая логическая цепочка, характеризующая работу муниципального управления: субъекты муниципального управления (главы муниципальных образований, их заместители, управленцы, рядовые муниципальные служащие) управляют муниципальными предприятиями (в сфере образования, здравоохранения, транспорта и т. д.), и в результате принятых управленческих решений качество жизни должно поддерживаться на удовлетворительном уровне. Отдельно остановимся на понятии «качество жизни», требующем детального объяснения. Оно складывается из трёх аспектов:

- 1) уровня удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей;
- 2) уровня интеллектуального, культурного и физического развития;
- 3) степени обеспечения безопасности жизни (Ковынёва, 2006).

Итак, основной целью муниципального управления являются поддержка и увеличение качества жизни населения муниципальных образований посредством принятия эффективных управленческих решений, направленных на повышение эффективности работы муниципальных

служб и предприятий. Стоит отметить, что муниципальное управление, по сути, распределяет имеющиеся в наличии социальные блага, что не позволяет подойти к определению эффективности со стороны экономических наук. Классическое понимание эффективности связано с отношением затраченных усилий к полученным результатам и в западных муниципалитетах, функционирующих в рамках англосаксонской модели муниципального управления, это соотношение является важнейшим показателем эффективности. Это объясняется межмуниципальной конкуренцией за ресурсы и необходимостью самостоятельного поиска средств пополнения бюджета. В России ситуация совершенно иная: большинство муниципальных образований существуют за счет межбюджетных трансфертов, следовательно, в центре внимания оказывается не поиск финансирования и снижения затрат, а эффективное распределение получаемых средств. Как говорилось ранее, местная власть встроена в вертикаль региональной и федеральной власти, следовательно, муниципальное управление вынуждено работать с ресурсами, приобретаемыми в рамках распределительной системы. Из этого следует, что эффективность муниципального управления должна определяться степенью удовлетворенности населения результатами деятельности субъектов управления по распределению полученных ресурсов.

Основываясь на вышеописанном, дадим определение социальной эффективности муниципального управления.

Социальная эффективность муниципального управления – соответствие результатов управленческой деятельности субъектов муниципального управления основным потребностям населения муниципальных образований.

В данном определении мы намеренно ушли от экономического толкования социальной эффективности, концентрирующегося на так называемом социальном эффекте, достигаемом предприятием в результате своей деятельности. Подобный подход, по нашему мнению, не подходит современному этапу развития муниципального управления, не сводимому к вопросу профицита и дефицита муниципального бюджета и наиболее эффективным способам оптимизации работы муниципальных служб. Попытки рассматривать социальную эффективность в подобном ключе, результатом которого выступает достижение социального эффекта, приводят к искусственному разделению власти и населения, где первые работают над обслуживанием муниципального хозяйства, а их эффективная работа оказывает социальный эффект (Борцов, 2017). Современное муниципальное управление во всём мире функционирует в

рамках сервисного подхода, декларирующего первенство интересов потребителя во всех аспектах управленческой деятельности.

Для демонстрации работы социальной эффективности на практике предлагаем провести простое сравнение того, как представляется она в классическом понимании, и того, как она трактуется в этой работе. В качестве примера приведем данные с официального сайта Федеральной службы государственной статистики, демонстрирующие стабильную положительную динамику роста благосостояния жителей Ростовской области (табл. 1, 2).

Таблица 1

Среднедушевые денежные доходы и расходы населения, руб.

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
Денежные доходы в расчете на душу населения	309 899,5	319 864,6	332 896,8	349 138,0	369 022,3
Денежные расходы на покупку товаров и оплату услуг в расчете на душу населения	263 637,5	274 488,3	285 948,4	301 929,7	321 199,2

Таблица 2

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций по видам экономической деятельности, руб.

Показатель	2017	2018	2019
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	23 869,2	30 264,6	32 599,5
Торговля розничная, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами	21 819,7	24 522,2	26 112,2
Строительство	25 403,3	28 230,9	29 300,7
Образование	22 247,2	24 842,6	26 826,7

Теперь рассмотрим эмпирические данные, полученные в результате социологического исследования коллектива под руководством А. В. Дятлова, изучавшего состоятельность муниципальных реформ в

период с 2018 по 2020 г. (табл. 3). В выборку вошло 1700 респондентов из Южного федерального округа.

Таблица 3

**Оценка населением Ростовской области качества своей жизни
за период 2015–2020 гг., %**

Параметр оценки	Результат			
	Да	Нет	Стало хуже	Затрудняюсь ответить
Улучшилось ли качество Вашей жизни за последние 5 лет?	19,6	42,9	19,4	18,1

Обсуждение

Вышеприведенные таблицы демонстрируют диссонанс реальности, отражаемой в отчётах местной власти, и реальных взглядов населения территорий на свой уровень жизни. В табл. 1 и 2 отражены стабильный рост денежных доходов и увеличение начисленных заработных плат. Однако социологический опрос, проведенный ростовскими социологами, показывает, что почти половина респондентов считают, что их уровень жизни не изменился. При этом почти 20 % респондентов говорят, что их уровень жизни ухудшился, что идёт вразрез с данными, предоставляемыми Ростовстатом.

Таким образом, социальную эффективность муниципального управления невозможно измерить без обращения к населению муниципальных образований. Это, в свою очередь, означает, что технократический и экономический подход к толкованию социальной эффективности не отвечает современным требованиям. В качестве альтернативы мы предлагаем выстроить изучение социальной эффективности через достижение основной институциональной цели муниципального управления – повышения и поддержания качества жизни населения. Вертикализация всех уровней российской публичной власти и оторванность назначаемых по контракту глав муниципальных образований от населения приводят нас к пониманию того, что социальная эффективность в российском контексте должна трактоваться не как социальный эффект, достигаемый хозяйствующими субъектами в результате эффективной деятельности, а как показатель, напрямую связанный с удовлетворенностью потребителей муниципальных услуг работой субъектов муниципального управления.

Заключение

Итак, социальную эффективность муниципального управления и других социальных институтов, направленных на удовлетворение потребностей жителей муниципальных образований, невозможно измерить лишь при помощи количественных показателей. Социальный эффект управленческих решений, принимаемых субъектами муниципального управления, имеет тенденцию разделяться на формальный (отражаемый в публикуемых отчетах) и реальный (оценка населения). По этой причине мы рекомендуем при оценке социальной эффективности муниципального управления опираться на показатели удовлетворенности населения муниципальных образований. Эти показатели возможно инструментализировать и использовать как эмпирические индикаторы, которые могут быть применены научным сообществом в социологических исследованиях. Дальнейшие перспективы исследования мы усматриваем в верификации нашей концепции на практике посредством проведения авторского социологического исследования, более детально рассматривающего перспективы сочетания классических методов измерения социальной эффективности и тех, что предложены в рамках этой работы. Разработка непротиворечивой методики социальной эффективности муниципального управления позволит лучше понять формальные и неформальные механизмы функционирования этого института и найти способы преодоления многочисленных барьеров, препятствующих достижению реальных результатов.

Литература

Алексеева С. Г., Рубцов Д. В. Социальная эффективность государственного и муниципального управления // Системные технологии. 2018. № 26. С. 16–19.

Барццц И. Н. Международные методики оценки эффективности государственного управления // Управленческое консультирование. 2009. № 4. С. 10–26.

Борцов Ю. С. Социокультурные контуры четвертой промышленной революции. Ростов н/Д.: Фонд науки и образования, 2017.

Дятлов А. В., Ковалев В. В. Общественная состоятельность института сити-менеджмента в оценках населения Ростовской области и Республики Адыгея // Вестник Южно-Российского государственного

References

Alekseeva, S. G., Rubtsov, D. V. (2018). Social Efficiency of State and Municipal Management. *Sistemnyye tekhnologii*, 26, 16-19. (In Russian).

Bartsits, I. N. (2009). International methods for assessing the effectiveness of public administration. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*, 4, 10-26. (In Russian).

Bortsov, Yu. S. (2017). Socio-cultural contours of the Fourth industrial Revolution. Rostov-on-Don: Fond nauki i obrazovaniya Publ. (In Russian).

Dyatlov, A. V., Kovalev, V.V. (2020). The social validity of the institution of city-management in the estimates of the population of the Rostov Oblast and the Republic of Adygea. *Vestnik Yuzhno-Rossiyskogo gosudar-*

технического университета (НПИ). Серия : Социально-экономические науки. 2020. Т. 13, № 4. С. 127–139. DOI 10.17213/2075-2067-2020-4-127-139.

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.

Ковынёва О. А., Герасимов Б. И. Управление качеством жизни. Тамбов: Тамбовский государственный технический ун-т, 2006. 89 с.

Фролова Е. А. Прозрачность и подотчетность власти как неотъемлемый элемент эффективного института социальной ответственности // JER. 2016. № 3.

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: <https://rostov.gks.ru/folder/29198>.

stvennogo tekhnicheskogo universiteta (NPI). Seriya: Sotsial'no-ekonomicheskiye nauki, 13, 4, 127-139. DOI 10.17213/2075-2067-2020-4-4-127-139. (In Russian).

Kovalev, V. V., Dyatlov, A. V. (2020). Sustainability of the City-Management Institute (based on the materials of in-depth interviews with city-managers). *Gumanitarniy Yuga Rossii*, 9, 6, 111-118. DOI 10.18522/2227-8656.2020.6.8. (In Russian).

Kovyneva, O. A., Gerasimov, B. I. (2006). Management of the quality of life. Tambov: Tambovskiy gosudarstvennyy tekhnicheskiy universitet Publ. (In Russian).

Frolova, E.A. (2016). Transparency and accountability of power as an essential element of effective institution of social responsibility. *JER*, 3. (In Russian).

Official website of the Federal State Statistics Service. Available at: <https://rostov.gks.ru/folder/29198>. (In Russian).

Для цитирования: Борцов Ю. С. Социальная эффективность муниципального управления: социологический контекст // Гуманитарий Юга России. 2021.5 (51). С. 193–201. DOI 10.18522/2227-8656.2021.5.13

История статьи:
Поступила в редакцию – 25.08.2021 г.
Получена в доработанном виде – 29.09.2021 г.
Одобрена – 12.10.2021 г.

Сведения об авторе

Борцов Юрий Семенович

Доктор социологических наук,
профессор,
Институт социологии и регионоведения
Южного федерального университета

344006, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 160,
e-mail: ybortsov@mail.ru

Information about author

Yuriy Semenovich Bortsov

Doctor of Sociological Sciences, Professor,
Institute of Sociology
and Regional Studies,
Southern Federal University

160 Pushkinskaya St.,
Rostov-on-Don, 344006,
e-mail: ybortsov@mail.ru