

Елена Лазичева¹, Владимир Киселев², Геннадий Герасимов³

МОЖЕТ ЛИ МЭР ОРГАНИЗОВАТЬ КАЧЕСТВЕННЫЙ РЕМОНТ ДОРОГ И НЕ ОСТАТЬСЯ В ДУРАКАХ?

Аннотация. *Востребованность* данного исследования ситуации, отражающей актуальную российскую практику освоения муниципалитетами бюджетных средств, получаемых в форме целевой финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней на капитальный ремонт, строительство и реконструкцию дорог местного значения, у его инициатора сомнений не вызывает. Характерной чертой муниципальных образований азиатской части нашей страны, наряду с общим для всех муниципалитетов «хроническим» дефицитом местных бюджетов, выступают сложные климатические условия, формирующие статус России как северной страны с неблагоприятным климатом. В результате, перед главой муниципалитета и его командой возникает *цель* - решить сложнейшую многофакторную задачу обеспечения обязательного освоения в рамках финансового года межбюджетного трансферта, выделенного местному бюджету «через сито» конкурсного отбора. Решить её в условиях краткосрочности периода для проведения дорожных ремонтно-строительных работ, при безусловном соблюдении норм бюджетного, антимонопольного и другого законодательства, в целях получения дорог надлежащего качества в муниципальном образовании. Данный кейс-стади в формате кейкис – учебно-исследовательский материал.

Методы предпринятого исследования - применен авторский теоретический инструмент: веерная матрица «генератор решений о возможной конвертации ресурсов» и девять эталонных управленческих шкал.

Ожидаемые образовательные результаты от применения данного кейс-стади в учебно-консультационной практике: развитие общекультурных компетенций (компетенция этического поведения, компетенция конструктивного взаимодействия с гражданами и организациями, компетенция лидерства, компетенция командной работы, компетенция постановки проблем); развитие профессиональных компетенций в области *организационно-управленческой деятельности* (владение технологиями формирования и управления командой для решения поставленных задач в рамках подготовки и реализации проекта, умение находить и принимать оптимальные организационные управленческие решения в процессе проектной деятельности, в том числе и в кризисных ситуациях, способность осуществлять распределение функций, полномочий и ответственности между исполнителями, в том числе с учетом стратегической перспективы, владение способностью к анализу и планированию межведомственных задач государственного и муниципального управления), в области *административно-технологической деятельности* (умение вырабатывать решения, учитывающие правовую и нормативную базу, владение современными методами диагностики, анализа и решения проблем, а также методами принятия решений и их реализации на практике), в области *коммуникативной деятельности* (умение анализировать, проектировать и осуществлять межличностные, групповые и организационные коммуникации, умение предупреждать и разрешать конфликтные ситуации во взаимодействии).

Практическая значимость статьи заключается в том, что авторами предложено несколько альтернативных вариантов решения проблемы. В качестве реального проектного социально-экономического кейс-стади, он может быть использован как инструмент конкурсного отбора претендентов в кадровый резерв топ-менеджмента государственных органов и муниципальных образований.

Ключевые слова: измерительные шкалы; развитие города; улично-дорожная сеть; деятельность мэра города; целевые межбюджетные трансферты; муниципальные нужды (закупка); удовлетворенность запросов населения; приемка выполненных работ, национальный проект.

Введение

Федеральные трассы в своем большинстве имеют относительно высокое качество, а вот дороги других категорий ... Современные тренды развития городов таковы, что для успеха в конкурентной борьбе за самый главный ресурс – человеческий капитал – городу необходима, наряду с позитивным брендингом собственной территории, комфортная городская среда для его жителей. Благоприятное мнение об общем благоустройстве и порядке в муниципалитете во многом предопределено успешным решением вопросов развития улично-дорожной сети и обеспечения безопасности дорожного движения, что является одной из непосредственных задач мэра и городской администрации. Образы действующих лиц и организаций в рассматриваемой драматической ситуации, которая требует повышения эффективности дорожного строительства, качества ремонта и содержания дорог, улучшения организации дорожного решения, в которую они поставлены – собирательные, но вполне отражают имеющиеся на практике коллизии. Результаты опросов горожан⁴ позволяют предположить, что деятельность большинства администраций муниципалитетов по формированию комфортной городской среды за счет качественного ремонта дорожного покрытия можно укрупненно оценивать (при помощи двухфакторной теории мотивации Ф.Герцберга) таким

1 Лазичева Елена Александровна, кандидат экономических наук, директор Томского филиала РАНХиГС. Россия, 634050, Томск, проспект Ленина, 99. E-mail: lazicheva-ea@ranepa.ru. РИНЦ Author ID: 496821.

2 Киселев Владимир Дмитриевич, доктор делового администрирования, член Гильдии маркетологов и Ассоциации MBA, преподаватель ВШКУ и ИГСУ РАНХиГС, E-mail: f1f2f3f4@rambler.ru. РИНЦ Author ID: 759584.

3 Герасимов Геннадий Борисович, MBA, слушатель Высшей школы корпоративного управления РАНХиГС, г.Ташкент, Узбекистан. E-mail: gennady.gerasimov@ts.fujitsu.co

⁴ Личная практика участия в качественных социологических опросах (Киселев В.Д.).

образом (по степени частотности ответов респондентов): «Отсутствие удовлетворенности», «Отсутствие неудовлетворенности», «Удовлетворенность», «Неудовлетворенность». Мэрам есть с чем поработать!

Теоретическая часть

Веерная матрица «генератор возможных решений о конвертации ресурсов»

В таблице 1 дана веерная матрица, отражающая континуум возможных решений о допустимых конвертациях ресурсов для получения желаемых изменений, направленных на достижение поставленных актором целей в рамках его и его референтной группы ценностных ограничений и возможностей.

Таблица 1. Веерная матрица «генератор возможных решений о конвертации ресурсов»

В финале изменений			Физические (Ф)				Психологические (Ψ)			
			Время	Пространство	Материалы	Драйверы физических изменений, энергии, в т.ч. деньги	Люди	Информация	Технологии	Драйверы психологических изменений, деятельность
На старте изменений			Ti	V	Mat	En (Ф)	Soc	Inf	Tech	En (Ψ)
Физические (Ф)	Время	Ti	Д	А	...	Д	...	...	...	А, Д
	Пространство	V	...	Г	...	...	...	...	...	...
	Материалы	Mat	...	...	...	...	...	...	...	...
	Драйверы, энергии, в т.ч. деньги	En (Ф)	Б	Е	Б, В	Б, В, З	...	...	Б	...
Психологические (Ψ)	Люди	Soc	...	...	...	...	И	...	...	...
	Информация	Inf	...	...	...	...	...	К	...	...
	Технологии	Tech	...	...	...	...	...	...	Л	...
	Драйверы, деятельность	En (Ψ)	...	Е	Ж, О↓	О=	...	...	...	Е, М, Н, О↑

Обозначения: серым цветом отмечены диагональные ячейки таблицы, где предполагается смена масштаба применения данного ресурса, т.е. переход на качественно другой уровень идентичности.

Источник: таблица авторская, [Киселев В.Д., 2018]

В таблице 1, в качестве иллюстрирующих примеров, приведено несколько простых типовых решений о взаимной конвертации ресурсов (они обозначены в таблице 1 символами А-О): А – трата (конвертация) определенного времени, чтобы охватить данной деятельностью некоторую территорию; Б – оплата за время подписки (напр., в кафе технология «шведского стола»); В – оплата за штуку товарной продукции (напр., обычное обслуживание официантом); Г – переход (выход) на другой территориальный рынок (регион, РФ, СНГ); Д – перенос процессов производства на другое время (напр., двухсменная работа, 24-часовое обслуживание); Е – перенос процессов производства на другое пространство (напр., частичная или полная виртуализация производства, смена производственной площадки); Ж – перенос процессов производства на другие материалы (напр., делали из металла, стали делать из пластика); З – перенос процессов производства – физические энергии (напр., энергию вод заменить на электроэнергию); И – перенос исполнителей процессов производства – люди (напр., сменить мужчин на женщин); К – изменение наполнения носителей информации о процессах производства – информация (напр., создание адекватной информационной системы); Л – изменение процессов производства – технологии (напр., модернизировать существующую технологию); М – изменение процессов производства – виды деятельности (напр., расширить, сократить, изменить); Н – повышение производительности (реинжиниринг) – сохранение уровня используемых ресурсов при расширении и интенсификации производства; О – повышение производительности (реинжиниринг, ↑) – снижение (↓) уровня используемых ресурсов при сохранении (=) существующего производства.

Набор качественных и количественных эталонных управленческих измерительных шкал

Можно и нужно управлять и по (преимущественно количественным) целям желаемых ресурсных изменений и по (преимущественно качественным) ценностям удержания желаемых ресурсных состояний. Управленческие решения (сценарии и стратегии) удобно строить на нескольких шкалах (вектора).

Таблица 2. Шкала для процессов управления

Наблюдаемость	Контролируемость	Управляемость	Влиятельность
---------------	------------------	---------------	---------------

Источник: таблица авторская

Таблица 3. Шкала для результатов управленческой деятельности

Продуктивность	Результативность	Эффективность	Синергичность
----------------	------------------	---------------	---------------

Источник: таблица авторская

Таблица 4. Шкала для укрупненных этапов жизненного цикла в процессе управления

Рождение	Развитие	Кульминация	Смена идентичности
----------	----------	-------------	--------------------

Источник: таблица авторская

Таблица 5. Шкала компетенции и компетентности менеджмента (человеческий фактор)

Жесткие компетенции (не важен)	Мягкие компетентности (важен)
--------------------------------	-------------------------------

Источник: таблица авторская

Таблица 6. Шкала взаимосвязанных иерархических полей, с которыми работает менеджер

Исследовательские вопросы	Исследовательские проблемы	Управленческие задачи	Управленческие решения
---------------------------	----------------------------	-----------------------	------------------------

Источник: таблица авторская

Таблица 7. Шкала - семантические дифференциалы для формулирования стратегий поведения

Стратегия полного слияния	Стратегия полной сепарации
Стратегия установления жестко определенных границ	Стратегия полного снятия границ
Стратегия построения концептуальных моделей (математически)	Стратегия адаптации (нет четких концептуальных моделей)

Источник: таблица авторская

Ещё две сложные шкалы для каждого ключевого участника анализируемой проблемной ситуации: 1) в любой суботрасли обязательно есть взаимосвязанные цепочки: «Поставщик (Актор) – Потребитель (Актор)»; «Материнская организация (Актор) - Дочерняя организация (Актор)»; «Посредник – Актор»; «Конкуренты и субституты – Актор»; «Партнеры и стратегические партнеры – Актор», они образуют граф в виде звезды с шестью лучами; 2) для каждого участника ситуации обязательно есть собственная простая или сложная продуктовая матрица, описывающая его основные деятельности, определяющие идентичность актора, а каждый отдельный вид деятельности актора состоит из товаров, работ, услуг и т.д. [Киселев В.Д., 2018].

Перемножая эти векторы (табл.2-7) и матрицы, можно, по сути, конструировать новые методологически корректные измерительные инструменты для исследования управленческих проблемных ситуаций. Все выше перечисленные инструменты, прямо или косвенно применяются в описываемом далее исследовательском кейс-стади.

Внутренняя среда. Субъект исследования (в данном кейс-стади)

Иванов Иван Иванович, мэр городского округа⁵ Энсск, типичного областного города средней величины в азиатской части России, где девять месяцев в году длится зима. Во второй половине мая здесь может падать снег, а в начале сентября уже приходят первые заморозки. Мэр города – опытный хозяйственник, в прошлом производительник, прошедший путь от мастера до директора завода.

Иван Иванович – человек порядочный, дорожит семейными ценностями, в Энске проживает со студенческого возраста. Жена, дети и внуки Ивана Ивановича тоже живут в Энске, что сформировало у определенной части жителей Энска мнение о том, что мэр ассоциирует себя «с настоящим и будущим города». Иванов, принадлежащий к старшей возрастной категории, вполне открыт инновационным идеям и восприимчив к современным тенденциям развития городской среды. В городе широко известна независимая экспертная оценка пятилетней деятельности (см.табл.8) Иванова И.И. на посту мэра, которую публично сделал сам Варлам Владимирович Петров, уважаемый в профессиональной среде архитекторов человек: «За среднесрочный период Энск сделал заметный шаг к совершенствованию своего пространственного развития». Эта оценка в целом отражает реальное положение дел. Однако поддержание в достойном состоянии улично-дорожной сети города требует ежегодного вложения в ремонтно-строительные дорожные работы - как минимум, нескольких сотен миллионов рублей. Ассигнования в таком объеме не возможны в условиях ограниченности финансовых ресурсов местного бюджета. Поэтому Иванов И.И. поставил своим подчиненным (в числе приоритетных) задачу [Барциц И.Н.. 2019] привлечения ресурсов из вышестоящих бюджетов на развитие улично-дорожной сети Энска посредством участия в соответствующих государственных программах.

Таблица 8. Виды деятельности мэра (фрагмент маркетинговой продуктовой матрицы)

Виды деятельности мэра	ЦА или ЦС	Продукты для обмена с клиентом (потребителем)					Организационные структуры, осуществляющие эту деятельность
		За деньги клиента			Бесплатно для клиента (условно)		
		Товар	Работа	Услуга	Сервисное обслуживание	Идея дальнейшего применения	
Виды основной деятельности							
Обеспечение комфортной городской среды	6	7	8	9	10	11	Администрация города
...							
Проектная деятельность							
Ремонт конкретной аварийной дороги (напр., улицы Строителей)	12	13	14	15	16	17	Курирующее подразделение администрации
...							

Источник: таблица авторская

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019)

⁶ Жители и гости города.

⁷ Качественно отремонтированная дорожная сеть.

⁸ Осуществление управленческой продуктивной деятельности в рамках должностных полномочий мэра.

⁹ Снижение ущерба населению и городской инфраструктуре, уровня аварийности и травматизма (включая летальные исходы) за счет качественно проведенного ремонта на дорогах городского округа.

¹⁰ Сохранение жизни участникам дорожно-транспортного движения.

¹¹ По мнению широкой общественности и вышестоящего руководства: Иванов, как мэр, успешно справляется со своими функциями, вполне компетентен для создания комфортной городской среды; он на своем посту по праву высокой личной компетентности; он может переизбираться на следующий срок.

¹² Все, кто пользуется или может воспользоваться улицей Строителей.

¹³ Качественно и в срок отремонтированная центральная городская магистраль (улица Строителей).

¹⁴ Осуществление управленческой продуктивной деятельности в рамках должностных полномочий мэра.

¹⁵ Снижение ущерба населению и городской инфраструктуре, уровня аварийности и травматизма за счет качественно проведенного ремонта на дорогах округа. Сохранение жизни участникам дорожно-транспортного движения по улице Строителей.

¹⁶ Сохранение жизни участникам дорожно-транспортного движения по улице Строителей.

¹⁷ По мнению широкой общественности и вышестоящего руководства: мэр Иванов способен качественно организовать свою работу и работу своих подчинённых, для организации успешного завершения небольшого проекта. Гигиенический фактор.

Бизнес-модель для основной деятельности мэра (обеспечение комфортной городской среды) – обеспечение высокого уровня комфортной городской среды сформирует у жителей лояльность к деятельности мэра, который сможет и в будущем успешно претендовать на занимаемую должность.

Бизнес-модель для конкретной деятельности мэра (организация качественного ремонта конкретной аварийной дороги на улице Строителей) – снизятся потоки ДТП (включая случаи с летальным исходом), претензий, жалоб от жителей муниципального образования и гостей, от юридических лиц. Хорошо отремонтированная дорога не будет генерировать нелояльное отношение к деятельности мэра.

Внешняя среда. Ситуация, сложившаяся для мэра и его команды система отношений

В целях изыскания необходимых финансовых ресурсов на ремонт городских дорог администрация Энска, руководимая мэром, предприняла необходимые меры для получения на конкурсной основе крупной целевой финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов на капитальный ремонт улично-дорожной сети муниципального образования через участие муниципалитета в государственной программе [Лазичева Е.А., 2018], направленной на развитие автомобильных дорог России. По итогам процедур отбора Министерством транспорта Российской Федерации принято решение о включении Энска в число получателей в течение трёх лет средств федерального бюджета на капитальный ремонт пяти крупных городских магистралей (средства федерального бюджета предусмотрены на конкретные объекты капитального ремонта, что соответствует реальной практике). Утвержденный Минтрансом РФ график проведения капитального ремонта выглядит так: 1-ый год – две магистрали, 2-ой год – две магистрали, 3-ий год – одна городская магистраль.

Условия предоставления финансовой помощи, которые определил федеральный центр (Министерство транспорта РФ по согласованию с Министерством финансов РФ), в большей части являются достаточно привлекательными для муниципалитета: федеральные деньги автоматически дают муниципальному образованию право и на получение некоторой дополнительной финансовой помощи из регионального бюджета, софинансирование капитального ремонта пяти транспортных магистралей со стороны местного бюджета составит всего 10% от общей суммы. Однако финансовая помощь, рассчитанная на трехлетний период, фактически предоставляться будет поэтапно: предоставление межбюджетного трансферта в каждом следующем году поставлено в зависимость от факта освоения предоставленных финансовых ресурсов в предыдущем году, который надо подтверждать документацией о приемке и оплате выполненных работ. В случае несоблюдения данного требования муниципалитет лишается финансовой помощи. Все перечисленные условия включены в тройственное соглашение о предоставлении муниципальному образованию целевой финансовой помощи на ремонт улично-дорожной сети, подписанное представителями Минтранса РФ, региональной администрации и мэром Энска.

Непосредственную реализацию данного соглашения Иван Иванович поручает своему профильному заместителю Дорожнику Петру Владимировичу, ставит ему задачу, обеспечить освоение бюджетных ассигнований в текущем году и выполнение дорожных ремонтных работ с надлежащим качеством.

Петр Владимирович должен выступить муниципальным заказчиком в рамках реализации трехлетнего проекта по капитальному ремонту улично-дорожной сети Энска и осуществлять приемку выполненных работ.

Иван Иванович понимает степень своего решающего влияния на действия Дорожника П.В., человека своей команды, но не может быть полностью уверен в его поддержке по выполнению условий соглашения «во что бы то ни стало».

Как известно, любая закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд производится в соответствии с нормами и правилами, установленными Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ). Идеологема данного закона заключается в активном противодействии коррупции и эффективном использовании бюджетных средств, в первую очередь, за счет обеспечения конкурентной среды для поставщиков, подрядчиков, исполнителей.

В этих целях при описании объекта закупки (товаров, работ, услуг) государственный или муниципальный заказчик не имеет права выставлять требования, в том числе делать указания на конкретные товарные знаки, производителя или страну изготовления, при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Если заказчик предъявляет к объекту закупки слишком много требований, что довольно распространено в погоне за качеством закупаемых товаров, работ, услуг, то потенциальный поставщик может обратиться в Федеральную антимонопольную службу с жалобой на избыточные требования.

Заказчик, который в этой ситуации не сможет подтвердить необходимость заявленных характеристик, будет привлечен к ответственности за попытку ограничения конкуренции.

Кроме того, Закон 44-ФЗ содержит ряд важных требований к порядку осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Во-первых, сама процедура закупки имеет определенные временные рамки, нарушать которые нельзя. Так, проведение электронного аукциона (а именно этот способ применяется к закупке работ по ремонту, капитальному ремонту автомобильных дорог) и заключение контракта по его итогам занимает в среднем 30-35 дней.

Во-вторых, для проверки и приемки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу – либо своими силами, либо с привлечением экспертов, экспертных организаций. В

определенных случаях при закупке у единственного поставщика заказчик обязан привлекать экспертов, экспертные организации.

Нарушение требований законодательства о контрактной системе влечет административное наказание в отношении ответственных должностных лиц.

Срок службы и безопасность дорог во многом зависит от правильности выполнения ремонтно-строительных работ и соблюдения технических норм подрядчиками, к выбору которых мэр Энска планирует подойти со всей серьезностью. При выполнении ремонта дорожного покрытия строители используют различные методы, средства и материалы, которые в совокупности определяют качество и срок службы дорог.

Иван Иванович не хочет увидеть в ближайшем будущем на недавно отремонтированных дорогах все известные дефекты и разрушения дорожного покрытия: ямы, неровности, выбоины, трещины и т.д., появившиеся из-за некачественного выполнения дорожных работ. Эти дефекты и разрушения являются сильнейшим раздражителем для жителей Энска, и кардинальным образом влияют на показатель удовлетворенности населения деятельностью мэра и администрации города.

Для обеспечения качества ремонтных работ на дорожном покрытии данные работы, согласно нормам и правилам, выполняются, когда устанавливается сухая погода с устойчивой температурой не ниже +5°C. Исключение возможно лишь для мелких ремонтных работ (по устранению мелких повреждений). Таким образом, возможным периодом проведения в Энске дорожных ремонтно-строительных работ являются три летних месяца.

Иван Иванович, прекрасно понимая всю важность получения муниципалитетом полного (трехлетнего) объема финансовой помощи на капитальный ремонт дорог, и будучи опытным хозяйственником, выясняет прогноз погоды на предстоящее лето. К сожалению, прогноз оказывается неблагоприятным – лето ожидается особо дождливым. Надо сказать, что «мокрое» лето в принципе типично для Энска.

Для полного освещения ситуации относительно периода времени, которым располагает Иван Иванович на проведение капитального ремонта городских дорог, следует отметить ещё одно обстоятельство. В соответствии с требованиями бюджетного законодательства муниципальный заказчик Петр Владимирович Дорожник имеет право начинать процедуру закупки дорожных ремонтных работ только при наличии у него, как у распорядителя (получателя) бюджетных средств, соответствующих лимитов бюджетных обязательств, или, иными словами, документального подтверждения предельного объема бюджетных денежных средств, которые он будет вправе использовать на указанные цели.

Для получения Петром Владимировичем от финансового органа муниципалитета указанного документального подтверждения предварительного межбюджетного трансферта (финансовая помощь федерального и регионального бюджетов) должен быть отражен в местном бюджете – «заведен» в местный бюджет, как выражаются финансисты – путем внесения представительным органом муниципального образования изменений в решение о бюджете Энска после получения необходимых финансовых документов от вышестоящих органов власти.

Причем предоставление трансфертов из федерального бюджета напрямую местным бюджетам запрещено бюджетным законодательством Российской Федерации, для этих целей предусмотрен транзитный путь через региональный бюджет. А это значит, что сначала федеральная финансовая помощь для Энска документально должна быть «заведена» в региональный бюджет – посредством внесения необходимых изменений в закон о региональном бюджете после поступления из Министерства транспорта РФ соответствующих финансовых документов. Фактическое движение денежных средств из федерального бюджета в бюджет Энска будет иметь аналогичный путь. Когда федеральный бюджет будет рассчитываться с муниципалитетом, то есть будет реальное перечисление денег за выполненные подрядчиком работы, деньги не сразу поступят на счет местного бюджета в казначействе, а "сделают крюк" через счета регионального бюджета по аналогии с описанным перед этим появлением в местном бюджете "денег на бумаге" (лимитов бюджетных обязательств). Муниципалитету реальных денег для расчета с подрядчиком тоже не просто дожидаться.

Несоблюдение требования о наличии лимитов бюджетных обязательств при осуществлении закупки для муниципальных нужд влечёт за собой уголовную ответственность. Столь подробное описание скучной финансовой техники и сурового наказания за ее нарушение приведено для отчетливого понимания факта, что короткий период проведения ремонтных работ, обусловленный климатическими условиями, на практике часто ещё более сокращается из-за позднего доведения до местного бюджета лимитов бюджетных обязательств в результате бюрократических проволочек.

Рынок потенциальных подрядчиков, которые способны выполнить масштабный для Энска проект по капитальному ремонту автомобильных дорог, не велик. На этом рынке присутствуют два крупных «игрока»: дорожно-строительные организации ООО «Ремдорстрой» и ООО «Спецстройпроект», имеющие юрисдикцию в соседних регионах, которые перегружены подрядами в сезон ремонтно-строительных работ.

Конечно, в Энске активно развивается малый бизнес, в том числе и в строительной отрасли. Однако субъекты малого предпринимательства объективно неспособны выполнить большие объемы работ, которые к тому же надо выполнять «в долг», то есть на основе привлечения кредитных ресурсов. Действующее законодательство о контрактной системе и бюджетное законодательство предусматривает возможность предоставления заказчиком авансового платежа для исполнения государственного или муниципального контракта (как право, а не обязанность заказчика!), но по установленным правилам аванс составляет не более 30% от суммы контракта.

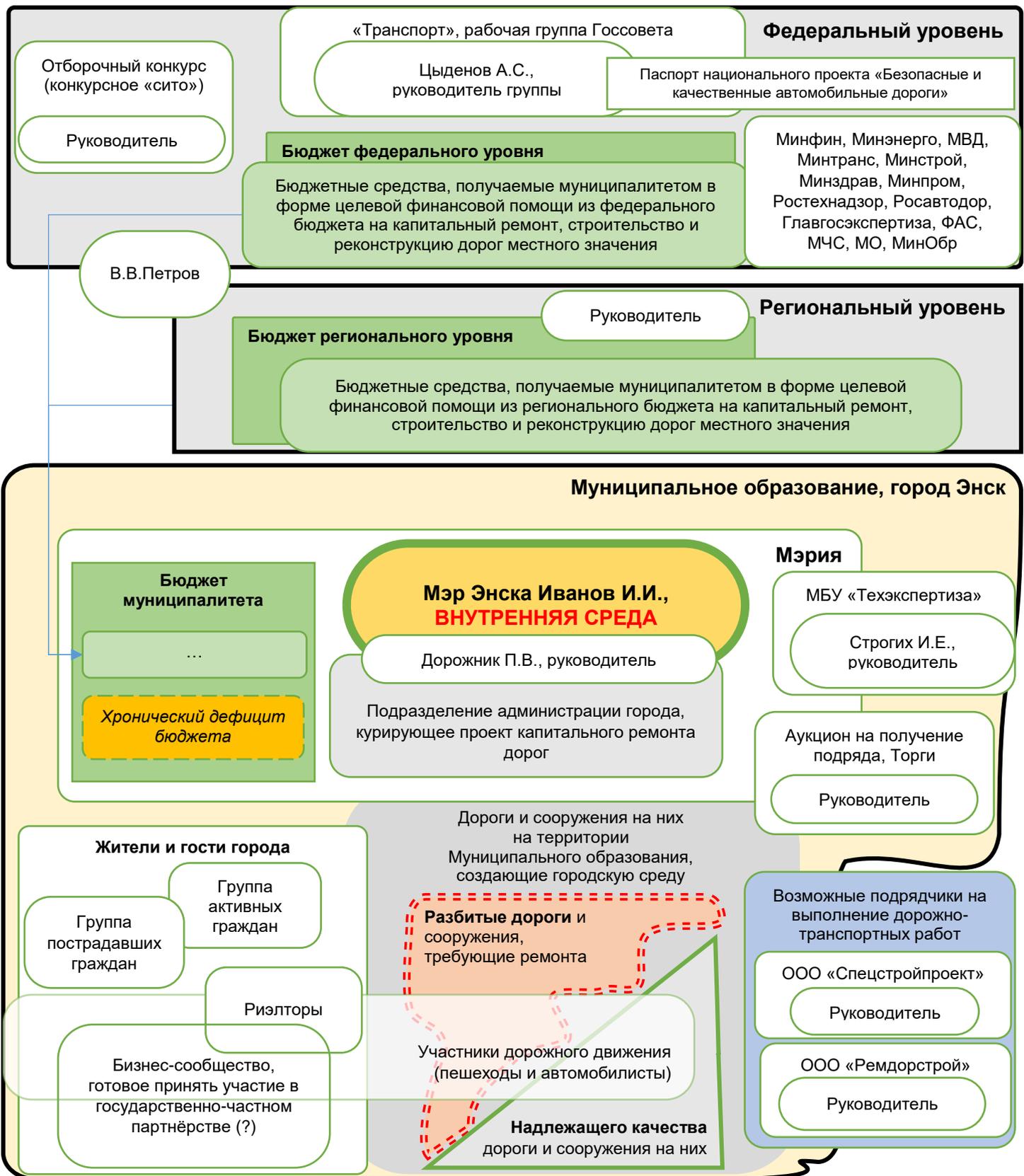


Рис.1. Схема ситуации для мэра (он - внутренняя среда)
 Источник: рисунок авторский

Обе дорожно-строительные организации тоже знают о неблагоприятном прогнозе погоды на предстоящее лето. Поэтому руководители этих организаций могут проявить интерес к участию в аукционе на капитальный ремонт дорог Энска только в случае наличия в проекте муниципального контракта, который является обязательной частью аукционной документации, положений о возможности продления сроков выполнения и окончания работ по контракту и об освобождении от ответственности за частичное или полное неисполнение обязательств по контракту ввиду действия обстоятельств непреодолимой силы, в том числе

погодно-климатических условий, в связи с которыми выполнение работ или выполнение работ с надлежащим качеством будет невозможно. Такой подход типичен для ООО «Ремдорстрой» и ООО «Спецстройпроект», поскольку они заботятся о своей репутации, а также прекрасно понимают своё монопольное положение на зональном рынке в отношении крупных проектов по ремонту и строительству дорог.

Таким образом, из-за отсутствия конкуренции среди подрядчиков, масштабы проекта по капитальному ремонту дорог и неблагоприятного прогноза погоды на предстоящее лето вполне возможен вариант, что на аукцион для реализации муниципального контракта по капитальному ремонту дорог Энска заявки от потенциальных подрядчиков не будут поданы, то есть аукцион может не состояться.

Обязательную (по Закону 44-ФЗ) экспертизу выполненных работ по капитальному ремонту городских дорог будет выполнять муниципальное бюджетное учреждение «Техэкспертиза», которое создавалось администрацией города как один из элементов эффективного использования бюджетных средств и системы надзора за выполнением работ при осуществлении капитального ремонта по муниципальным контрактам, заключенными муниципальными заказчиками Энска. Основные цели деятельности МБУ «Техэкспертиза» – обеспечение выполнения капитального ремонта без превышения сметной стоимости, применения материалов, указанных в проекте, выполнения работ в заданные сроки, заданном объеме и с надлежащим качеством. Директором учреждения с момента его создания является Строгих Инна Евгеньевна, руководитель с большим опытом работы, известная своей принципиальностью и непоколебимостью, в соответствии с требованиями к занимаемой должности.

Надо сказать, что муж Инны Евгеньевны в настоящее время является руководителем крупного предприятия Энска, одного из основных налогоплательщиков городской казны и спонсоров городских культурно-массовых мероприятий.

Иван Иванович, относящийся с должным уважением к профессионализму Строгих И.Е., понимает, что проведенная ей экспертиза выполненных работ по капитальному ремонту городских дорог будет отражать реальное состояние дел (каким бы оно ни было), без возможности корректировки экспертного заключения.

С учетом всех вышеописанных обстоятельств, для Ивана Ивановича возникает система противоречий. С одной стороны, в силу норм законодательства и из-за опасения остаться по итогам процедур закупки работ по капитальному ремонту дорог вообще без подрядчика мэр не может потребовать от своих подчиненных выставления жестких условий к потенциальному подрядчику, качественным характеристикам материалов, используемых при выполнении дорожных ремонтных работ (щебеночно-песчаная, гравийно-песчаная, асфальтобетонная смеси, битум и др.) и условиям муниципального контракта по капитальному ремонту городских дорог. С другой стороны, при «лояльном» подходе к муниципальному контракту, с учетом предстоящего дождливого лета, ремонтные работы могут быть не выполнены в срок, что означает невозможность освоения первой части целевой финансовой помощи в текущем году и, соответственно, потерю права на её получение в следующие два года.

Следование исключительно соблюдению сроков выполнения ремонтных работ, в ущерб их качеству, не решает задачу реального ремонта дорог Энска, что не устроит ни мэра, ни жителей города.

Фиктивное освоение бюджетных средств (без выполнения необходимого объема ремонтных работ), которое дает возможность получить следующую часть финансовой помощи в будущем году, чревато для Ивана Ивановича наказанием, вплоть до уголовного, за нецелевое использование бюджетных средств, превышение должностных полномочий. Фиктивный ремонт городских дорог, безусловно, вызовет недовольства и претензии жителей Энска, обращения наиболее активных из них в средства массовой информации, надзорные органы, что увеличивает вероятность возможных наказаний.

Проблематика ситуации, поле проблем¹⁸

Для руководителя отборочного конкурса в Минтрансе РФ (конкурсное «сито»)

- Деньги надо дать только тем муниципалитетам, кому реально надо, и кто сможет успешно освоить ассигнования, избегая коррупции¹⁹.
- Эффективное освоение бюджетных средств требует от рынка (и его участников) конкурентности, а он объективно неконкурентный и, по сути, олигопольный.
- От нас, как от организации работающей с деньгами казначейства, требуют нормативную жесткую 100% надежность в принятии ответственных решений, которые зачастую требуют гибкости и нестандартности.

Для руководителя ООО «Спецстройпроект» (как и для ООО «Ремдорстрой»)

- Предлагают бороться за невыгодный проект, который надо выполнить в долг (банковские кредиты дорогие и их оплата совершенно не предусмотрена), когда у меня много выгодных заказчиков, которые делают предоплату «живыми деньгами» и «руки мне не выкручивают». Кстати, в соседней области результаты такого же проекта не приняли (по не совсем мне понятным причинам) и денег не заплатили совсем, а в это время можно было гарантировано заработать.

¹⁸ Проблема, которая диагностируется на сложившейся системе отношений - то, чего нет, или то, что не получается; отсутствие решения на момент диагностики; наиболее значимое противоречие (боль), которое вы обнаруживаете применительно к объекту исследования.

¹⁹ Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» -

<http://static.government.ru/media/files/rBdyolr3S9IDP8Q871XXYakpKWGc0NY.pdf>

Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года -

<https://storage.strategy24.ru/files/project/201904/59ff69bdeb93180ccb7e8f069def0d8a.pdf>

- Нас заставляют выходить на конкурсы, где заведомо занижены цены на битум, асфальт, асфальтобетон, щебень, другие материалы²⁰. Для «Спецстройпроекта» выгоднее отказаться от таких подрядов или надо будет выкручиваться и «химичить», что однозначно будет негативно сказываться на качестве дорог и на сроках исполнения строительства. Про прокуратуру и претензии других надзорных органов мы тоже помним.

- Официальный мониторинг цен ведётся по отпускным ценам завода-производителя, но ценовые сезонные колебания цены (напр., на битум) - до 60 процентов, при нашей (подрядчика дорожных работ) минимальной маржинальности и существующей системе торгов, которая не исключает многих посредников.

- На сроки проведения дорожных работ существенно влияют согласования и проведение работы по переносу/модернизации коммуникаций: водопроводы, газопроводы, ЛЭП и линии связи.

Для мэра

- Город остро нуждается в капитальном ремонте дорог и сооружений на них, но средств местного бюджета на эти цели крайне недостаточно, поэтому муниципалитет заинтересован в поступлении крупной финансовой помощи из регионального и федерального бюджетов, но существующие регламенты и законодательные ограничения делают эту задачу очень сложной и внутренне противоречивой.

- Для получения полного объема финансовой помощи, рассчитанной на три года, мэру необходимо обеспечить освоение средств в текущем году, однако препятствием реального освоения могут стать неблагоприятные погодноклиматические условия, бюрократические процедуры и неконкурентный рынок подрядчиков.

- Попытки заблаговременно провести аукцион, сэкономить время на процедурах заключения муниципального контракта на капитальный ремонт дорог могут обернуться для Ивана Ивановича и Петра Владимировича привлечением к ответственности.

- ООО «Ремдорстрой» и ООО «Спецстройпроект», способные выполнить масштабный проект капитального ремонта дорог, не заинтересованы стать контрагентами муниципалитета, особенно при требовании последнего: «Надо четко выдерживать сроки выполнения работ по контракту!»

- Малый бизнес мог бы взяться за проект, но ресурсов финансовых, производственных, имиджевых (кредита доверия) у него недостаточно, что порождает для успешной реализации проекта массу дополнительных рисков.

- Формальное соблюдение подрядчиком сроков контракта и выполнение ремонтных работ при погодных условиях, несоответствующих техническим нормам, не обеспечит качества городских дорог, что не устраивает мэра и приведет к необратимым драматическим для проекта последствиям.

- Формально (по документам) для выполнения проекта есть целый год, но реально (по погоде) – меньше трех месяцев.

- При невыполнении подрядчиком необходимого объема работ из-за погодных условий Строгих И.Е. отразит это в акте экспертизы выполненных работ, что приведет к необратимым драматическим для проекта последствиям.

- При невыполнении подрядчиком необходимого объема работ из-за погодных условий Дорожник П.В. может не принять ремонтные работы, что приведет к необратимым драматическим для проекта последствиям.

- Фиктивное освоение бюджетных средств в текущем году, для сохранения права получения финансовой помощи в дальнейшем, чревато для Ивана Ивановича наказанием, вплоть до уголовного, за нецелевое использование бюджетных средств, за превышение должностных полномочий.

- Население города, в случае фиктивного ремонта дорог, может выразить недовольство деятельностью мэра и администрации города через обращения в средства массовой информации, надзорные органы, что может привести к локальным или глобальным для администрации города неприятностям.

- Иван Иванович хочет силами своей команды и ответственного подрядчика качественно и в срок отремонтировать пять крупных городских магистралей Энска. Ему не понятно, как сформировать аукционную документацию и организовать приемку выполненных работ, чтобы не получить в результате административное взыскание, тем более уголовное преследование.

Для жителей и гостей - группы активных граждан

- Городские магистрали из-за своего плохого состояния не справляются с растущими потоками автотранспорта, что приводит к дорожно-транспортным происшествиям. Городу и нам нужны хорошие дороги!

- Местными бюджетными ресурсами проблему плохих дорог не решить, поэтому городская власть должна принять все меры, чтобы использовать предоставленный шанс получения крупной финансовой помощи. Однако активные граждане не потерпят выполнения работ «на бумаге» или укладки асфальта в замерзающие лужи.

Для жителей и гостей – пешеходов, участников дорожного движения

- Задача мэра и его команды обеспечить качественное состояние дорог и безопасность пешеходов на дорогах города, тем самым на деле доказать, что в Эנסке человек – главный ориентир развития города.

Для жителей и гостей – автомобилистов, участников дорожного движения

²⁰ Заседание Госсовета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения, 26 июня 2019 года 15:30, Москва, Кремль - <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60825>

- Плохое состояние городских магистралей создаёт предпосылки для регулярных дорожно-транспортных происшествий, да и пришедшая в негодность подвеска автомобиля – тоже не мелочь для семейного бюджета.

- Оправданием неудобств организации дорожного движения в период ремонтной кампании может быть только качественно уложенное дорожное покрытие, которое будущей весной не исчезнет вместе со снегом.

- Причины аварий, в том числе с тяжелыми последствиями, происходят не только из-за состояния дорог. Появилось много водителей (и частников и перевозчиков), которые не соблюдают правила дорожного движения, игнорируют законы и подвергают неоправданно высокому риску жизни граждан.

- Дорожная полиция больше занимается сбором штрафов на дорогах, чем обеспечением безопасности.

Для Строгих И.Е., руководителя МБУ «Техэкспертиза»

- Инна Евгеньевна осознает негативные последствия для проекта по капитальному ремонту дорог, при подготовке ею объективной экспертизы выполненных работ в случае невыполнении подрядчиком необходимого объема работ из-за погодных условий. Однако её индивидуальная стратегия основана на принципиальном подходе в работе и чётком соблюдении должностных регламентов.

Для Дорожника П.В., руководителя подразделения администрации города, курирующего проект капитального ремонта дорог

- Приложив заметные усилия для достижения администрацией города успеха в привлечении крупной финансовой помощи на капитальный ремонт улично-дорожной сети Энска, Петр Владимирович теперь должен решать проблемы, мешающие практической реализации проекта. Ему необходимо провести переговоры с ООО «Ремдорстрой» и ООО «Спецстройпроект», «угговорить» хотя бы одну из организаций, стать подрядчиком по муниципальному контракту, приступить к ремонтным работам до завершения процедур заключения муниципального контракта, если они затянутся из-за бюрократических проволочек.

- В случае невыполнения подрядчиком необходимого объема работ из-за погодных условий у мэра не будет оснований и мотивации, требовать от Строгих И.Е. изменения результатов экспертизы выполненных работ. Строгих принципиальна, но справедлива в работе, к тому же у неё есть возможность принятия независимых решений. Следовательно, ответственность за приемку работ будет возложена на Петра Владимировича как муниципального заказчика.

- Приемка Дорожником П.В. фиктивно выполненных ремонтных работ для сохранения жизненного цикла проекта, в случае выявления данного факта, негативно, а может быть и фатально, скажется на карьере Петра Владимировича.

- Петр Владимирович может проявить принципиальность и не принять незавершенные ремонтные работы, переложив всю ответственность за окончательное решение на мэра. Однако данный вариант развития событий имеет практически те же последствия для его карьеры.

Реплики внешнего эксперта:

- «Из опыта: грант или федеральные деньги могут неожиданно кончиться».
- «Сделать можно, но только относительно законно».
- «Как заинтересовать (замотивировать) незаинтересованных подрядчиков, загруженных в летнее время выгодными заказами? Надо создавать ими конкуренцию, привлекать ещё какие-то корпорации?»

- «Может надо подумать и про другие дорожные технологии, а не только про технологию укладки асфальта в снег и грязь?»

- «Из многолетнего опыта: в России успешны только оборонные проекты».

- «Ничего личного. Мэр – должность расстрельная».

- «Надо использовать не только лучшие, но и худшие качества людей. Должен быть выстроен механизм, который от конкретных людей не должен зависеть. Тогда проект взлетит».

Выбранная проблема (от лица мэра города Энска)

Иван Иванович хочет силами своей команды и ответственного подрядчика качественно и в срок отремонтировать пять крупных городских магистралей Энска. Ему не понятно, как сформировать аукционную документацию и организовать приемку выполненных работ, чтобы не получить в результате административное взыскание и, тем более, уголовное преследование.

Обсуждение ресурсной сути выбранной для разрешения проблемы

Применим инструмент, описанный в теоретической части в таблице 1. Формулировка проблемы может быть препарирована с помощью восьми эталонных типов ресурсов, см. табл.9.

Иван Иванович (Soc1, норма) хочет (En(Ψ)1, избыток) силами своей команды (Soc2, норма) и ответственного подрядчика (Soc3, дефицит) качественно (Mat1, дефицит) и в срок (Ti1, дефицит) отремонтировать (Tech1, дефицит; En(Φ)1, дефицит) пять крупных городских магистралей Энска (V1-V5, норма). Ему (Soc1, норма) не понятно (Inf1, дефицит), как сформировать аукционную документацию (Inf2, дефицит, Tech2, дефицит) и организовать приемку выполненных работ (Tech3, дефицит; En(Ψ)2, дефицит), чтобы не получить в результате административное взыскание (Inf3, избыток, Tech3, избыток) и, тем более, уголовное преследование (En(Ψ)2, избыток).

Таблица 9. **Пример. Суть желаемой конвертации ресурсов для решения заявленной проблемы**

Ресурсы	Состояние имеющегося ресурса
---------	------------------------------

		Дефицит	Норма	Избыток
Физические (Ф)	Время	Ti	Ti1 ²¹	
	Пространство	V		V1-V5 ²²
	Материалы	Mat	Mat1 ²³	
	Драйверы, энергии, в т.ч. деньги	En(Ф)	En(Ф) ²⁴	
Психологические (Ψ)	Люди	Soc	Soc2 ²⁵	Soc1, Soc2 Soc3 ²⁶
	Информация	Inf	Inf1, Inf2, ²⁷	Inf3
	Технологии	Tech	Tech1 ²⁸ , Tech2 ²⁹	Tech3
	Драйверы, деятельность	En(Ψ)	En(Ψ) ³⁰	En(Ψ)1 ³¹

Источник: таблица авторская

Из табл.9 можно извлечь другую формулировку выбранной проблемы (противоречия): *Пространства (земли, неотресторированных дорог) и разнообразных угроз много, а: 1) времени для устранения отдельных проблем и в целом проблематик мало; 2) компетентных подрядчиков мало; 3) людей, готовых работать мало; 4) технологий (в том числе, изготовления качественных дорог) мало; 5) необходимой информации для принятия адекватных управленческих решений мало; 6) муниципальных (в первую очередь), региональных и федеральных денег как драйверов физических изменений сейчас недостаточно. Мэру (Ивану Ивановичу) для Энска и его горожан в ближайшие три года хочется сделать пять добротных городских дорог, используя для этого муниципальные, региональные и федеральные ресурсы, но ... И очень важно не получить срок за хорошее дело обустройства городских дорог и достойно переизбраться на новый мэрский срок.*

В таблице 10 приведены два простых примера результата генерации отдельных возможных решений для последующей выработки комплекса взаимосвязанных решений по сформулированной мэром проблеме.

Таблица 10. **Верная матрица конвертации ресурсов для выработки комплекса решений**

Типы конвертируемых ресурсов				Состояние ресурса в финале изменений											
				Физические (Ф)				Психологические (Ψ)							
Состояние ресурса на старте изменений (см.табл.9)				Дефицит											
				Норма											
				Избыток											
Ресурсы	Дефицит	Норма	Избыток	Конвертируемые ресурсы				Ti	V	Mat	En(Ф)	Soc	Inf	Tech	En(Ψ)
				Время, Ti											
Физические (Ф)				Пространство, V				32							
				Материалы, Mat											
				Драйверы физических изменений, энергии, En(Ф)											
				Люди, Soc											33
Психологические (Ψ)				Информация, Inf											
				Технологии, Tech											
				Драйверы психолог-их изменений, деятельность, En(Ψ)											

Источник: таблица авторская

21 Есть несколько временных дефицитов: время на подготовку качественной документации, время на укладку асфальта по существующими технологиям, время на работу с инвесторами и подрядчиками.

22 Есть в избытке земля.

23 Нет собственного завода по производству асфальтобетона и дорожных бетонных плит.

24 Федеральные деньги и деньги из региона обещают дать, но могут в любой момент передумать или урезать.

25 Есть дефицит постоянного населения.

26 Есть переизбыток трудовых ресурсов в соседних национальных республиках. Люди хотят зарабатывать в РФ и стать гражданами РФ.

27 Есть дефицит технологий качественной укладки дорог.

28 Технология укладки бетонных дорог (бетонки для прохождения военной техники) существует, но у нас освоена слабо.

29 Технология подготовки документов для получения федеральных и региональных денег есть, но не у нас.

30 Есть дефицит подрядчиков и субподрядчиков, которые готовы сделать сложную работу по укладке дорог быстро, качественно и без денег.

31 Есть желание Мэра (без криминала и излишних рисков) качественно и в срок отремонтировать пять городских магистралей за федеральные, региональные и муниципальные деньги.

32 Центральные магистрали – место проведения военного парада и торжественных мероприятий, посвященных 75-летию Победы в Великой Отечественной войне. Место прохождения военной техники, в том числе тяжелой. Можно привлечь Министерство обороны, обсудить необходимость построения бетонных дорог (применение новых, для городских дорог, технологий).

33 Городская иммиграция для отъехавших из Украины и Средней Азии. Давать вид на жительство и наводнить город новыми жителями. Дорогу надо строить вручную - это работа для людей, это дешево, это канализация недовольства граждан.

Предпочтение выбранного персонажа

Ценности^{34 35}, значимые для мэра города Энск: городской бюджет; федеральный и региональный бюджеты; корректно и эффективно сформированная аукционная документация; успешно проведенная приемка качественно выполненных ремонтных работ; ответственный подрядчик; качественная городская среда обитания для жителей; низкий уровень аварийности и травматизма на дорогах; своя личная свобода и чистая совесть; лояльность граждан города, руководства региона, правоохранительных органов; высокий статус уважаемого человека и должностного лица.

Таблица 11. Цели в рамках заявленной проблемы, значимые для мэра города Энск

Динамика цели	Ресурсы	Физические				Психологические			
		Время	Пространство	Материалы	Драйверы изменений, энергии, в т.ч. деньги	Люди	Информация	Технологии	Драйверы изменений, деятельность, активность
Смена идентичности ³⁶						37	38		
Существенное увеличение						39			
Увеличение				40		41	42		43
Сохранение		44	45	46		47			48
Снижение						49			
Существенное снижение									
Смена идентичности									

Источник: таблица авторская

Варианты решений мэра города Энск, стратегии, их риски и возможности, бюджеты и прогнозы

Время и место формулирования проблемы: сегодня, областной город в азиатской части РФ.

В части сформирования аукционной документации

Решение 1. (P1A) по отношению к руководителю отборочного конкурса в Министерстве транспорта РФ, руководству региона. Организовать активное взаимодействие с Минтрансом и руководством региона в целях своевременного доведения до местного бюджета лимитов бюджетных обязательств на капитальный ремонт дорог. Под лежачий камень вода не течёт! **Стратегия (и):** сотрудничество. **Риски:** усилия могут оказаться безрезультативными. **Возможности:** заблаговременно провести аукцион и сохранить отведенный погодой период для проведения ремонтных работ. **Бюджет:** в пределах заработной платы мэра и сотрудников городской администрации. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): в случае своевременного доведения до местного бюджета лимитов бюджетных обязательств на капитальный ремонт дорог повысится вероятность освоения средств в текущем году и сохранения жизненного цикла проекта.

Решение 2. (P2A) по отношению к Дорожнику П.В., группе активных граждан, Петрову В.В. Издать распоряжение о создании в администрации города проектной команды под руководством Дорожника П.В. для подготовки аукционной документации на выполнение работ по капитальному ремонту автомобильных дорог Энска. Поручить проектной команде решение следующих вопросов. Во-первых, определить оптимальный подход к заключению контракта(ов) на выполнение дорожных ремонтных работ (а подход может быть несколько⁵⁰). Во-вторых, с учетом выбранного подхода тщательно проработать: условия исполнения контракта(ов), в том числе на предмет привлекательности для потенциального подрядчика; план-график поэтапного выполнения и приемки ремонтных работ в текущем году с указанием объемов работ (в

34 Ценности (во что он верует и/или верит, не всегда доказательно и объективно; стационарные ресурсные состояния) и цели (измеримые желаемые изменения актуального ресурсного состояния; например, изменение объема имеющихся денег, изменение количества имеющихся материалов, информации, власти над людьми, изменение количества задействованных людей, изменение временного ресурса, изменение степени влияния на существенные процессы, появление новых возможностей уклониться от наказания и др.).

35 Примеры ценностей: Здоровье. Любовь к самому себе. Не эгоизм, а любовь. Любовь к супругу(е). Домашний очаг и процесс его создания. Любовь к детям. Любовь к родителям. Любовь к Родине. Отношения с людьми. Любовь к продуктивной деятельности. Дружба.

36 Смена идентичности объекта целеполагания, переход его на качественно новый уровень.

37 Собрать весь необходимый пакет документации.

38 Создать и отработать технологию работы с федеральным и региональным бюджетами в части привлечения ресурсов из вышестоящих бюджетов на развитие улично-дорожной сети Энска посредством участия в соответствующих государственных программах.

39 Существенно повысить компетентность своих сотрудников для решения сложных административных задач в реальном режиме времени и в условиях цейтнота.

40 Стимулировать развитие в муниципалитете отрасли дорожно-строительных материалов.

41 Создать проектную команду во главе с Дорожником П.В. для подготовки аукционной документации

42 Получить недостающую информацию и информационную поддержку

43 Содействовать развитию конкурентного рынка подрядчиков.

44 Выдержать все заявленные и обязательные сроки.

45 Отремонтировать все пять заявленных городских магистралей

46 Обеспечить применение подрядчиком стройматериалов в соответствии с проектом в целях качественного выполнения ремонтных дорожных работ.

47 Сохранить свою должность. Сохранить свою команду.

48 Не допустить претензий со стороны надзорных органов к своей деятельности и деятельности администрации города.

49 Снизить число нечестных к нему людей (напр., в группе инициативных граждан).

50 Согласно бюджетному законодательству заключение муниципального контракта возможно на весь период, на который утверждается местный бюджет (при наличии в этом периоде лимитов бюджетных обязательств на цели контракта), то есть более чем на один финансовый год. У Энска трёхлетний бюджет, поэтому для того, чтобы заинтересовать потенциального подрядчика перспективой, возможно выставить на аукцион трёхлетний контракт. Кроме того, ремонт каждой магистрали может быть предметом отдельного контракта (для первого года реализации проекта — это обстоятельство имеет особое значение). Различные сочетания указанных возможностей определяют множество подходов к заключению контракта(ов) на капитальный ремонт дорог Энска.

стоимостном и физическом выражении) и сроков выполнения работ для каждого этапа. Этапность работ сформировать насколько возможно детально. Пригласить для участия в работе проектной группы, в качестве внешних консультантов-экспертов, Петрова В.В. и представителей (не менее двух-трёх) активных граждан Энска. **Стратегия (u)**⁵¹: сотрудничество + соперничество, растворение. **Риски**⁵²: маловероятно, но Петров В.В. может отказаться от участия, сославшись на занятость. Из-за присутствия в проектной команде внешних участников (мнением которых нельзя пренебрегать) процесс выработки решений может удлиниться по времени. **Возможности**⁵³: концентрация трудовых ресурсов на решении актуальной задачи. Привлечение свежих идей, экспертного мнения для реализации проекта. Придание публичности и открытости проекту. **Бюджет**⁵⁴: в пределах заработной платы сотрудников городской администрации. **Долговременные последствия**⁵⁵ (горизонт прогноза: год-два): корректно и эффективно сформированная аукционная документация сформирует почву для успешной реализации проекта в полном объёме.

Решение 3. (P3A) по отношению к себе. Установить «режим ручного управления» процесса подготовки аукционной документации под жестким личным контролем. Регулярно проводить совещания для заслушивания результатов работы проектной команды, оценки ситуации в целом и оперативного выявления проблем, которые требуют реагирования со стороны мэра. Повысить требовательность к Дорожнику П.В. и его подчиненным за получение конкретных результатов. **Стратегия (u)**: растворение. **Риски**: уделение пристального внимания одной проблеме может повлечь ослабление работы по остальным направлениям деятельности (коих у мэра множество). **Возможности**: мэр сможет продемонстрировать, что способен качественно организовать свою работу и работу своих подчинённых для запуска в реализацию проекта. **Бюджет**: в пределах собственной заработной платы. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): мэр Иванов И.И. сможет и в будущем успешно претендовать на занимаемую должность.

Решение 4. (P4A) по отношению к руководителям ООО «Спецстройпроект», ООО «Ремдорстрой». Включить в муниципальный контракт положения о **Возможности** продления сроков выполнения работ и освобождении подрядчика от ответственности за неисполнение обязательств по контракту ввиду действия обстоятельств непреодолимой силы, в том числе погодно-климатических условий. **Стратегия (u)**: компромисс, сотрудничество. **Риски**: существует опасность невыполнения ремонтных работ в срок при неблагоприятных климатических условиях. **Возможности**: на аукцион для реализации муниципального контракта по капитальному ремонту дорог Энска придет ответственный подрядчик. **Бюджет**: в пределах заработной платы сотрудников городской администрации. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): дороги Энска будут ремонтироваться добросовестным подрядчиком.

Решение 5. (P5A) по отношению ко всем участникам дорожного движения (пешеходам, автомобилистам). Организовать широкое освещение в средствах массовой информации начала реализации проекта и изменений в организации движения в период проведения ремонтных работ предстоящим летом на двух магистралях города (с подробными инструкциями, как будет организован объезд ремонтируемых участков, куда будут перемещены остановки общественного транспорта и т.п.). **Стратегия**: сотрудничество, растворение. **Риски**: возможны не только положительные, но и негативные информационные сообщения и видеосюжеты относительно проекта. **Возможности**: придание публичности и открытости проекту и установление контакта с жителями города с самого начала его реализации. Специалисты пресс-службы администрации города и лояльные к местной власти СМИ сформируют позитивный информационный фон вокруг проекта. **Бюджет**: незначительный в рамках расходов местного бюджета на взаимодействие со СМИ. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): возможно жители оценят заботу местной власти о них и об успешной реализации проекта и сформируют позитивное отношение к проекту.

В части успешного проведения приемки выполненных работ

Решение 1. (P1П) по отношению к руководителю отборочного конкурса в Министерстве транспорта РФ, руководству региона. В случае чрезмерно обильных и/или частых осадков предстоящим летом своевременно начать работу с руководством региона по согласованию вопроса о введении на территории Энска режима чрезвычайной ситуации (регионального или местного характера). Затем обращаться в Минтранс РФ и аргументировано доказывать, что полный объем ремонтных работ в текущем году не может быть выполнен из-за обстоятельств непреодолимой силы, и этот факт не может рассматриваться как основание для лишения муниципалитета права на получение финансовой помощи в следующие два года. **Стратегия (u)**⁵⁶: растворение + уклонение. **Риски**⁵⁷: у подрядчика может возникнуть иждивенческое поведение: «Городская власть в любом случае будет «прикрывать» меня, чтобы самой не остаться без федеральных средств!». **Возможности**⁵⁸: привлечь для взаимодействия с Минтрансом РФ региональную власть. **Бюджет**⁵⁹: в пределах заработной платы мэра и сотрудников городской администрации.

51 Тип стандартной стратегии. См Приложение 1.

52 Риск – возможность (опасность) появления такого события, в результате которого субъект, принявший решение, теряет полностью или частично свои ресурсы, недополучает ожидаемый доход или несет дополнительные материальные и финансовые расходы. Риски, не менее двух, описывать обязательно.

53 Возможность появления новых собственных ресурсов или доступа к ним.

54 Допустима качественная формулировка бюджета (напр., большой; или оценка состава и стоимости работ).

55 Прогноз. К чему может привести такое решение.

56 Тип стандартной стратегии. См Приложение 1.

57 Риск – возможность (опасность) появления такого события, в результате которого субъект, принявший решение, теряет полностью или частично свои ресурсы, недополучает ожидаемый доход или несет дополнительные материальные и финансовые расходы. Риски, не менее двух, описывать обязательно.

58 Возможность появления новых собственных ресурсов или доступа к ним.

59 Допустима качественная формулировка бюджета (напр., большой; или оценка состава и стоимости работ).

Долговременные последствия⁶⁰ (горизонт прогноза: год-два): город получит в будущем году следующую часть финансовой помощи на капитальный ремонт дорог.

Решение 2. (Р2П) по отношению к подрядчику (ООО «Спецстройпроект» или ООО «Ремдорстрой»). При очевидном цейтноте времени на ремонтные работы из-за капризов погоды контролировать и активно мотивировать (в рамках правового поля!) подрядчика на неукоснительное выполнение в срок в текущем году ремонтных работ, стоимостной объем которых соответствует средствам федерального бюджета. **Стратегия (u):** компромисс. **Риски:** велик соблазн нарушения баланса между соблюдением сроков выполнения работ и обеспечением качества ремонта. Для переделки работ, выполненных с ненадлежащим качеством, потребуется дополнительное время. **Возможности:** есть возможность подтверждения факта освоения в текущем году федеральной финансовой помощи. Страховкой муниципалитета в обеспечении качества ремонта являются гарантийные обязательства подрядчика – переделка за свой счет работ, выполненных с ненадлежащим качеством (заключение государственного или муниципального контракта без гарантийных обязательств подрядчика – должностное преступление). **Бюджет:** в пределах заработной платы сотрудников городской администрации. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): при рациональном использовании городской властью политики «кнута и пряника» в отношении подрядчика решается задача получения финансовой помощи в следующем году и качественного ремонта дорог.

Решение 3. (Р3П) по отношению к группе активных граждан. Пригласить представителей активных граждан Энска принять участие в поэтапной приемке работ по капитальному ремонту дорог города в качестве **официальных внешних независимых экспертов**⁶¹ и разделить с мэром и администрацией города ответственность за использование предоставленного шанса получения городом крупной финансовой помощи. **Стратегия (u):** сотрудничество + растворение. **Риски:** Желающие могут не появиться, так как критиковать чужую работу способны все, а взять ответственность на себя – единицы. **Возможности:** городская власть может сделать активных граждан своими сторонниками в реализации проекта. **Бюджет:** незначительный в рамках расходов местного бюджета (оплата работы внешних экспертов). **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): взаимоотношения местных властей и активных горожан станут конструктивными и пойдут на пользу реализации проекта.

Решение 4. (Р4П) по отношению к Строгих И.Е. Проводить экспертизу выполненных в текущем году работ по капитальному ремонту городских дорог поэтапно (как и предусмотрено планом-графиком) и с привлечением внешних независимых экспертов из числа активных граждан Энска. **Стратегия (u):** соперничество. **Риски:** экспертиза выполненных работ по капитальному ремонту может быть отрицательной. **Возможности:** Строгих И.Е. не является публичной персоной, а соответственно, авторитетным для населения города человеком. В присутствии внешних экспертов из числа жителей Энска у неё не будет соблазна демонстрировать излишнюю принципиальность. **Бюджет:** не имеет значения. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): в любом случае в текущем году ремонт двух городских магистралей будет проведен качественно.

Решение 5. (Р5П) по отношению к себе. Взять под жесткий личный контроль соблюдения плана-графика поэтапного выполнения и приемки ремонтных работ в текущем году. **Стратегия (u):** растворение. **Риски:** ослабление работы по остальным направлениям деятельности мэра. **Возможности:** мэр сможет продемонстрировать, что способен качественно организовать свою работу и работу своих подчинённых для успешного завершения проекта в текущем году. **Бюджет:** в пределах собственной заработной платы. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): мэр Иванов И.И. сможет и в будущем успешно претендовать на занимаемую должность.

Решение 6. (Р6П) по отношению к Дорожнику П.В. Требовательно относиться к работе Дорожника П.В. по обеспечению выполнения плана-графика ремонтных работ в текущем году, но оказывать ему наставническую помощь во взаимоотношениях с подрядчиком и Строгих И.Е., если Петр Владимирович начнет «пробуксовывать». **Стратегия (u):** сотрудничество + растворение. **Риски:** возможна некоторая напряженность во взаимоотношениях мэра и Дорожника П.В. (начальник постоянно контролирует своего подчиненного, статус у которого отнюдь не рядовой). **Возможности:** постоянная мотивация своего заместителя к эффективной работе. **Бюджет:** в пределах заработной платы мэра. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): мэр сохранит свою команду и отремонтирует городские дороги.

Решение 7. (Р7П) по отношению ко всем участникам дорожного движения (пешеходам, автомобилистам). Предложить жителям принять активное участие в контроле за качеством ремонта дорог. В этих целях создать на официальном сайте муниципального образования поддерживаемую в актуальном состоянии страницу, посвященную реализации проекта, и организовать прием обращений граждан (но не анонимных!) о фактах недобросовестного выполнения подрядчиком ремонтных работ. **Стратегия (u):** растворение. **Риски:** возможны критические комментарии горожан. **Возможности:** поддержание публичности и открытости проекта, что в интересах мэра и администрации города. Повышение уровня информированности граждан о реализации проекта. Получение дополнительной информации о ходе выполнения ремонтных работ. **Бюджет:** незначительный. **Долговременные последствия** (горизонт прогноза: год-два): критика и негативное отношение к проекту со стороны горожан на фоне полной прозрачности его реализации должны угаснуть.

⁶⁰ Прогноз. К чему может привести такое решение.

⁶¹ По Закону 44-ФЗ экспертом может быть физическое лицо, обладающее определенными специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла

Ещё несколько фантазийных вариантов решений:

Решение Д1. Бетонная дорога со сваренная ушками. Часть дороги может построит министерство обороны, как стратегическую дорогу на случай войны или юбилейного парада⁶² победы (скоро 75 лет победы). Дорога будет сделана как бетонка со сварными плитами + асфальтобетон, гравийная подушка. Федеральные структуры могут сами расходувать деньги (напрямую) **только в объекты федеральной собственности, которые стоят у них на балансе**. В любом городе России (за исключением лишь Москвы и Санкт-Петербурга) улично-дорожная сеть (а это по классификации улицы города) не принадлежит к федеральным объектам, но ...

Решение Д2. Можно использовать 75-летие как ещё один повод для получения муниципалитетом средств из федерального бюджета – событие значимое, патриотическое. Но в этом случае опять же будет конкурс среди муниципальных образований и соглашение о расходовании средств на каких-то условиях, то есть ситуация повторяется, как уже описанная в кейсе про деньги, выделенные Минтрансом.

Решение Д3. Часть дороги построит МЧС (пожары, нет дорог). Федеральные структуры могут сами расходувать деньги (напрямую) **только в объекты федеральной собственности, которые стоят у них на балансе**. В любом городе России (за исключением лишь Москвы и Санкт-Петербурга) улично-дорожная сеть (а это по классификации улицы города) не принадлежит к федеральным объектам. Если же речь идет о выделении каким-либо министерством своих средств региону или муниципалитету, то это означает конкурс среди последних и соглашение о расходовании средств на каких-то условиях, то есть ситуация, описанная в кейсе (деньги выделены Минтрансом).

Решение Д4. Городская иммиграция для отъехавших из Украины и Средней Азии. Создать Агентства по канализации приезжих, чтобы кадровые ручейки текли куда надо. Давать вид на жительство и наводнить город новыми жителями. Дорогу надо строить вручную - это работа для людей, это дешево, это канализация недовольства граждан.

Решение Д5. Дорога - драйвер экономики. Надо понять - дорога проходит где, через что. Кто заинтересован и может заплатить, кого можно снести, ссылаясь на санитарные нормы и «красные линии»?

Решение Д6. Сказочная стратегия из сюжета «Королевская дорога». Покупать в начале гравий по цене золота. Все бросят работу в сельском хозяйстве и станут заниматься только гравием, убив совсем своё сельское хозяйство. А потом заявить, что гравий больше не нужен. Тогда люди будут работать на постройке дороги за еду. Ужас, не этично, но такая практика, к сожалению, существует.

Решение Д7. Может быть лучше (дешевле) построить объездную дорогу?

Решение Д8. Существует целый веер стратегий не прямых действий «чужими руками». Например, «стегнуть и активизировать функционеров», на пример, из ОНФ⁶³.

Решение Д9. Подумать про государственно-частное партнерство (провести аукционы, разбить на участки, продать собственникам), про контракты жизненного цикла.

Решение Д10. Повысить для последующей продажи (для накопления инвестиционных денег) стоимость земской собственности (недвижимости), вообще и конкретно рядом с дорогой.

Решение Д11. Шутка. Инвестиционное. «Продать свой собственный пятый роскошный особняк с обширным участком и построить на вырученные деньги дорогу, раз иду на следующий срок».

Решение Д12. Шутка. Или не шутка? «Много жалоб от жителей на эту автодорогу? Давайте сделаем вместо неё парк или пешеходную зону-променад?».

Обсуждение принятых решений

В данном исследовательском кейс-стади в формате кейкис приведено 26 решений, которые сведены в таблице 12, плюс ещё 12 решений описаны россыпью без проработки. Решения мэра преимущественно ориентированы на стратегию растворение проблемы, 10 решений, во вторую очередь на «сотрудничество», и «сотрудничество + соперничество», соответственно 5 и 4 решений. Не для каждого актора кейкиса предложено хотя бы одно решение, что свидетельствует о том, что не все акторы значимы для мэра, для решения заявленной проблемной ситуации. Может-быть их надо убрать из визуальной концептуальной модели ситуации, отраженной на рисунке 1, а может-быть они существенны, но не учтены, что обязательно приведет к ошибочным решениям или их драматическому отсутствию.

В таблице 12 - 176 ячеек, обозначающих типы решений относительно персонажей или групп. Заполнено только 22 ячейки, предложено 26 решений. $176 - 22 = 154$. Матрица решений мэра - скорее почти пуста.

Решение Д5 - самое простое и быстрое для реализации силами городской администрации, но не единственно возможное.

Полезно сравнить предложенные решения (поля решений Р1А-Р5Ф, Р1П-Р7П, Д1-Д12) с заявленными предпочтениями Ивана Ивановича, с его целями (табл. 11) и ценностями. Вызывают некоторый когнитивный диссонанс решения Д4, Д7, Д11 и Д12. Что потребует либо уточнения предпочтений актора, либо удаление этих решений, как неадекватных заявленным предпочтениям актора.

⁶² Для проведения в городе военного парада с демонстрацией тяжелой военной техники надо, чтобы в городе или хотя бы рядом с ним (не более 500 км) дислоцировалась военная часть. Для азиатской части России сейчас это утопия. Пример, в Томске на 9 мая перестали проходить военные парады с техникой, когда расформировали Военное училище связи и Военно-медицинский институт.

⁶³ Проект «Дорожная инспекция / Карта убитых дорог» - https://onf.ru/project_docs/46329/

Таблица 12. Итоговая матрица решений мэра города Энска.
Рефлексия и оценка акцентуаций предложенных решений.

Персонаж или группа	Тип решения (стратегии)											Итого (решений):
	Сотрудничество	Сотрудничество + Соперничество	Соперничество	Соперничество + Уклонение	Уклонение	Растворение + Уклонение	Растворение	Сотрудничество + Растворение	Сотрудничество + уклонение	Соперничество + Растворение	Компромисс (Микс)	
Руководство региона	P1A					P1П						2
Мэр							P3A, P5П					2
Дорожник П.В.		P2A					P2A	P6П				3
Проектная команда		P2A					P2A					2
Руководитель конкурса	P1A					P1П						2
Руководитель ООО «Спецстройпроект»	P4A										P4A, P2П	3
Группа активных граждан		P2A					P2A	P3П				3
Пешеходы	P5A						P5A, P7П					3
Автомобилисты	P5A						P5A, P7П					3
Строгих И.Е.				P4П								1
Петров В.В.		P2A					P2A					2
Бизнес-сообщество (ГЧП)												0
Министерство обороны												0
Минобр												0
МЧС												0
Риэлторы												0
Итого (решений):	5	4	1	0	0	2	10	2	0	0	2	26

Источник: таблица авторская

Обозначения: символы P1A, P2A ... означают, что этот тип стратегии присутствует соответственно в первом и втором решениях относительно данного персонажа. Ячейки таблицы 12, залитые серым цветом, означают не предложенные решения; вероятно, они не были продуманы. Ячейки залитые оранжевым и желтым цветами означают степень приоритетности решения по стратегии и по актору данной проблемной ситуации.

Заключение

Представленный кейс-стади в формате кейкис - попытка визуальной и вербальной концептуализации сложной многоуровневой весьма нетривиальной управленческой проблемной ситуации, близкой и очень актуальной для большинства государственных и муниципальных руководителей. В каждой конкретной ситуации, привязанной к конкретной уникальной территории РФ, набор предлагаемых менеджментом решений-мероприятий будет разным и, достаточно часто, уникальным. Важно, для ответственного руководителя, при помощи примененных в статье инструментов системно охватить обширный круг решаемых им проблем и проблематик. Их круг большой, но не бесконечный! Выявив и проанализировав, ключевые затруднения, оценив имеющиеся и доступные ресурсы, выделив и распределив делегируемые полномочия, он вполне в состоянии обеспечить устойчивый рост доверенных ему территорий. На исследовательский вопрос, заданный в заголовке кейкиса: «Может ли мэр организовать качественный ремонт дорог и не остаться в дураках?» ответ – да, это возможно.

Конфликт интересов

Авторы подтверждают, что представленные данные не содержат конфликта интересов.

Список источников

Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций: в 2 томах – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019

Киселев В.Д. Как написать авторский проектный социально-экономический кейс в формате КЕЙКИС. – Изд-во: Галактика, 2018, 320с.

Лазичева Е.А. Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации муниципальных стратегий // Тенденции развития науки и образования: научный журнал: материалы XXXIV междунар. науч. конф. (31 янв. 2018 г.). – Часть 3 Изд. НИЦ «Л-Журнал», 2018. – С. 52–55.