

КРИТЕРИИ ОТБОРА ГЛАВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: ФОРМАЛЬНЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ И РЕАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

А.Е. Чирикова

(chirikova_a@mail.ru)

Институт социологии ФНИСЦ Российской академии наук
Москва, Россия

Цитирование: Чирикова А.Е. Критерии отбора глав муниципалитетов: формальные предписания и реальные практики // Власть и элиты. 2022. Т. 9, № 1. С. 164–196

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.6>

Аннотация. Рассматривается наиболее актуальная проблема выборного процесса кандидатов на должность глав муниципалитетов — критерии отбора конкурсной комиссией кандидатов на должность глав администраций малых российских городов. Модель конкурса пришла на замену прямым выборам, считается весьма противоречивой и вызывает многочисленные споры среди специалистов. Именно поэтому в работе, с одной стороны, уделяется особое внимание формальным основаниям функционирования такой модели в оценках правоведов, с другой — приводятся эмпирические оценки региональными и локальными элитами наиболее востребованных критериев отбора кандидатов. Исследование проводилось в трех российских регионах с разным социально-экономическим профилем. Оценки, данные региональными элитами, дополнялись оценками локальной элиты в четырех малых российских городах. Всего проведено 92 интервью в 2018–2020 гг. На основании полученных материалов можно утверждать, что пока конкурсная модель выборов не получила однозначной оценки ни у правоведов, ни у представителей элитного корпуса. Региональные и локальные элиты, описывая действующие критерии отбора, признают, что оценка личностных качеств кандидатов осознается лицами, принимающими решения, как наиболее важная в конкурсном

отборе, но именно она имеет субъективный характер, что приводит к доминированию неформальных практик над формальными в процессе отбора кандидатов. Обращает на себя внимание тот факт, что локальные элиты в большей степени ориентированы при выборе на лидерские качества кандидата, тогда как регионалы в большинстве своем предпочитают исполнителей.

Ключевые слова: федеральные законы, конкурсная модель, критерии отбора глав муниципалитетов, образ предпочтительного кандидата, оценки локальных и региональных элит, лидерство, исполнительность.

ВВЕДЕНИЕ

Несколько лет назад мною была написана статья про предвыборные коалиции в условиях прямых выборов на примере двух малых российских городов и одного района Среднего Урала. Эмпирическое исследование проводилось в 2011–2013 гг. с использованием техники глубинного интервью с ключевыми фигурами — представителями региональных и локальных элит. Всего было проведено 34 интервью с лидерами местной власти, ключевыми бизнес-игроками городского и районного уровней, экспертами. [Чирикова 2018].

Ключевой вывод, который тогда удалось сделать — прямые выборы необязательно являются демократическим инструментом на пути во власть. Полученные результаты исследования позволяют обоснованно говорить о том, что не следует идеализировать прямые выборы. Умение включать неформальные ресурсы и создавать неформальные избирательные коалиции¹ позволяло в исследованных городах на протяжении нескольких лет «рисовать» нужные результаты или даже достигать их тем, кто был в них заинтересован, прикрываясь народным голосованием, которое реально добровольным было далеко не всегда.

¹ Следуя теории избирательных систем [Гельман 2013; Дегтярев 1998; Кинзерская 2008; Подвинцев 2007], не стоит забывать о формальных коалициях типа межпартийных. Но все же нельзя не признать: исход выборов во многом в исследованных городах определялся открытыми и скрытыми договоренностями элитных групп между собой, так как именно они позволяли консолидировать финансовые или административные ресурсы. Тем не менее нельзя не признать: главенствующую роль в прямых выборах играли неформальные коалиции, административный ресурс и ресурсы СМИ

Чаще всего подобные коалиции складывались или с представителями бизнеса, или с руководителями областной администрации. В одном случае удавалось получить финансовую поддержку, в другом — заручиться поддержкой тех, кто во многом определял правила выборной игры. Ресурсы СМИ также были весьма важны, так как через них формировалось общественное мнение, а это было чрезвычайно важно в предвыборной и выборной ситуациях.

Это свидетельствовало о том, что результаты прямых выборов скорее зависели от позиции региональных и локальных элит, их предпочтений тех или иных фигур на политическом поле, нежели от народного волеизъявления.

Сегодня, когда прямые выборы глав муниципальных образований и районов заменены на депутатское голосование местных представительных органов, а выбор осуществляется из двух кандидатур, предложенных конкурсной комиссией, ситуация изменилась, став более сложной, однако новая модель выборов вновь не избавила процесс избрания глав муниципалитетов от неформальных практик. Более того, критерии отбора кандидатов на должность главы муниципалитета хотя и имеют формальные очертания, однако реализуются на основе неформальных практик.

Неформальные практики и договоренности, давление на депутатский корпус с целью получения нужного выбора продолжают доминировать в политических практиках выборов в малых городах и районах, а региональная власть постепенно и успешно учится достигать свои цели, используя депутатский корпус. При этом созданы формальные правовые модели, которые успешно уживаются с неформальными практиками. Не всегда эти практики сопровождаются нарушениями с целью провести необходимых кандидатов. Но нередко проблемы возникают от того, что оценки, даваемые представителями элитного корпуса, разнятся от позиции к позиции, а компромисс нередко находится с трудом.

В предлагаемой статье мне бы хотелось описать и проанализировать, как представители региональных и муниципальных элит оценивают сложившиеся критерии отбора глав, какие из них они считают наиболее предпочтительными в условиях того или иного региона или города, как они оценивают взаимодействие высших должностных лиц региона с муниципалами. С этой целью был проведен эмпирический анализ действующих критериев отбора, используемых конкурсной комиссией,

с предварительным описанием формальных предписаний для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципалитетов, исследуемых в основном правоведами.

Исследование проводилось трех российских регионах — D, B и P. Регион D был слабым в экономическом отношении, поэтому в нем отбор глав шел и идет до сих пор достаточно сложно. Регион B, расположенный в черноземной зоне, ориентирован в основном на сельское хозяйство и не является сильным в экономическом плане. Регион P — индустриально развитый, преимущественно промышленной направленности. В регионах D и P мною, наряду с регионалами, были взяты интервью с локальными элитами.

Цель интервью — проанализировать, какого именно кандидата по личностным качествам на должность главы, а впоследствии главу предпочитают локальные элиты по своим психологическим характеристикам — лидера или исполнителя? Всего было проведено 92 интервью в трех российских регионах с представителями региональных элит и представителями локальных элит в четырех малых городах (A, X, Y и C)

КРИТЕРИИ ОТБОРА ГЛАВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: ФОРМАЛЬНЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ

Процесс отбора глав муниципалитетов вот уже несколько лет, в отличие от прямых выборов, осуществляется конкурсными комиссиями [Осейчук 2008; Пылин 2009]. Предложенные ею два кандидата передаются в представительную власть муниципалитетов, из которых депутаты выбирают муниципального руководителя.

Так называемая конкурсная модель, согласно которой кандидаты для избрания на должность выдвигаются из числа лиц, представленных специальной комиссией по результатам конкурса, достаточно быстро распространилась по России [Федеральный закон 2015], причем ее активными сторонниками чаще других становятся властные структуры. И это не случайно. В конкурсной модели выбора глав муниципальных образований большинство депутатского корпуса (представительный орган) получает определенные преимущества в случае конфликта с исполнительной властью в лице главы местной администрации. Ведь именно с ними он подписывает контракт. Вполне понятно поэтому, почему члены партии, имеющие в настоящее время большинство в по-

давляющей части муниципальных образований являются активными сторонниками и инициаторами введения этой модели [Солодкая 2010].

На ноябрь 2015 г. конкурсной модели придерживались 27,4 % муниципальных образований [Джагарян 2016], к марту 2016 г. эта цифра достигала 31,4 % [Информационно-аналитические материалы... 2017]. Дискуссии по вопросу целесообразности такой новации не утихают до сих пор. С одной стороны, появилась легитимная возможность экономить бюджетные средства, не проводя прямых выборов высших должностных лиц местного самоуправления, и избирать «предсказуемых» кандидатов. С другой — избиратели ряда муниципальных образований лишились возможности непосредственным путем влиять на местную власть. Система конкурсного отбора глав в некоторых муниципалитетах подтверждает обоснованность ее существования, но иногда провоцирует «битвы местного значения», затянувшиеся на долгие месяцы судебных разбирательства [Вискулова 2017]. И это хорошо осознается аналитиками. По мнению известного российского правоведа, профессора юридического факультета МГУ Сурена Авакьяна: «Прямые выборы — путь хлопотный и без гарантий прихода на должность человека, который устраивает исполнительную власть субъекта РФ, поэтому ищутся другие варианты» [Авакьян 2015: 52].

Конкурсная модель реализуется с помощью специально разработанных правовых механизмов, которые год от года совершенствуются.

Впервые конкурсная модель со своей системой критериев отбора на должность главы муниципалитета была прописана и вступила в силу после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. [Федеральный закон 2003]. Позднее закон неоднократно корректировался в разные годы (2014, 2015, 2016, 2017, 2021) [Доклад о результатах... 2020]. Объясняется это весьма просто: до 2025 г. законодатели установили переходный период для приведения статусов и уставов муниципальных образований, а также законодательства в соответствие с изменениями, внесенными федеральным законом [Федеральный закон 2019].

После закрепления этого способа в федеральном законодательстве субъекты Российской Федерации стали активно предусматривать его в правовых актах для наделения полномочиями высшего должностного лица муниципального образования. Более того, некоторые регионы устанавливают его в качестве безальтернативного для определенных

видов муниципальных образований (прежде всего городских округов и муниципальных районов), не предусматривая для них иных вариантов наделения полномочиями высшего должностного лица. Так, в Волгоградской области по такому варианту избираются главы всех городских поселений, городских округов и муниципальных районов. А в законодательстве Республики Калмыкия данный способ избрания главы распространяется на все муниципальные образования республики [Коростелева 2016].

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет в соответствии с федеральным законом [Федеральный закон 2002] ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. Если такой кандидат входил в состав депутатского корпуса, то в случае избрания главой муниципалитета его полномочия прекращаются.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления [Федеральный закон 2019]

При этом в отношении требований к кандидатам на должность главы муниципального образования применяются две группы критериев: общие, установленные федеральным законодателем (к примеру, отсутствие ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления) и специальные, установленные законом конкретного субъекта Российской Федерации и условиями конкурса, утвержденными актами представительного органа муниципального образования. Возможно также установление дополнительных (конкретизирующих) квалификационных характеристик, подлежащих учету при принятии решения о замещении названной должности конкретным лицом, что, однако, должно исключать противоречивое толкование и правоприменение и не создавать

произвольные препятствия для доступа к замещению должности вопреки базовым конституционным принципам [Дорофеев 2020].

Представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов [Федеральный закон 2016].

Кроме того, уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного уставом количества сроков подряд.

Казалось бы, принятый закон, как и поправки к нему, учитывают в полной мере складывающиеся практики отбора и избрания. Однако правоведы, которые анализируют, как эти законы работают применительно к муниципальным выборам, считают, что все многообразие подобных ситуаций им учитывать не удастся.

Так, правовед Иван Макаров определяет конкурсную комиссию как экспертный орган, которому представительный орган местного самоуправления (и органы государственной власти субъекта Федерации), во-первых, поручает ответить на вопрос о профессиональной пригодности претендентов, во-вторых, это политическая коллегия выборщиков, перед которой стоит задача как минимум заблокировать неблагонадежных претендентов и как максимум освободить представительный орган от обременительной обязанности делать самостоятельный выбор из нескольких ключевых лидеров. Это позволяет автору после проведенного анализа сделать весьма критичный вывод: «Опыт моих личных наблюдений показывает, что многие участники конкурсного процесса отбора кандидатов на должность главы местной власти воспринимают эту процедуру как отказ от обязанности делать самостоятельный выбор. При этом процедура политического выбора камуфлируется под независимую работу беспристрастного экспертного органа» [Макаров 2010: 87].

Оппонируют правоведам тверские социологи Элеонора Матвеева и Елена Симонова, которые убеждены: конкурсная модель отбора глав имеет высокий потенциал и будет все более распространяться в России: «Поддержка внедрения конкурсной модели избрания глав МСУ 1/3 рядовых граждан и значительной частью муниципальных руководителей, дает основание говорить о наличии потенциала легитимации данного способа формирования исполнительных органов МСУ среди населения»

[Матвеева, Симонова 2017: 83]. Тем не менее, настаивать на том, что эта процедура работает эффективно, они явно не хотят: «Абсолютизировать значение рассматриваемых процедур не следует. Необходимо постоянно искать баланс между процессами централизации и децентрализации и останавливать выбор на тех вариантах, которые не противоречат сущностным характеристикам местного самоуправления» [Матвеева, Симонова 2017: 88].

На мой взгляд, такая осторожная оценка вполне правомерна. Число судебных исков в связи с использованием конкурсной выборной модели, несмотря на ее постоянное правовое совершенствование, растет [Вискулова 2017], в том числе за счет судебных исков, поданных гражданами. Тем не менее, судебная практика 2015–2016 гг. свидетельствует об известной безуспешности попыток граждан, проживающих на территории муниципальных образований субъектов РФ — учредителей безальтернативного «конкурсного» способа замещения должности глав, быть признанными надлежащими заявителями, права которых нарушены [Вискулова 2017].

Таким образом, анализ действующих законов и подзаконных актов свидетельствует о том, что пока формальные процедуры отбора кандидатов на должность глав городов нельзя назвать полностью проработанными в законодательном смысле. Тем не менее, хаотичное распространение конкурсов на должность глав городов в различных регионах России позволяет предположить, что на создание отработанной в законодательном смысле модели потребуется значительное время, пока не станет ясно, как ее сбалансировать.

Также анализ дает основание утверждать: формальные критерии для отбора кандидатов общи и не учитывают или учитывают частично такие личностные качества, как социальный опыт, лидерские качества, инициативность, способность противостоять и находить сложные решения в сложных ситуациях, поэтому есть все основания предполагать, что формальные предписания — лишь верхушка айсберга, но самое интересное и важное располагается в глубине. Поэтому меня будет интересовать именно подводная часть критериев отбора, которую возможно вскрыть, описывая практики отбора в оценках региональных и локальных элит.

КОНКУРСНАЯ ПРОЦЕДУРА И ОТБОР КАНДИДАТОВ ДЛЯ ИЗБРАНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВ МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ: КРИТЕРИИ ОТБОРА И ПРАКТИКИ В ОЦЕНКАХ ЭЛИТ

Изучая практики отбора кандидатов на должность глав местного самоуправления на примере малых российских городов, я в первую очередь хотела понять, как местное самоуправление воспринимается на региональном уровне, как лица, выстраивающие стратегию работы с муниципалами, видят принципы работы с местным самоуправлением, какие критерии подбора кадров считают определяющими.

Размышляя в своих интервью о местном самоуправлении, представители элитного корпуса региона D и малого города C серьезно подошли к обдумыванию критериев для подбора глав для местной власти.

Большинство из них сошлись во мнении, что это должны быть люди, способные коммуницировать с населением и элитами, а не бегать от них. *Нельзя назначать в местную власть человека, которого не примут местные элиты... Людей, у которых нет достаточных компетенций. Прежде всего коммуникаций. У нас половина глав, назначенных при прежнем губернаторе, интроверты... Это руководители, не умеющие общаться с людьми... Хорошие парни, вопросов нет. Но они не соответствуют своему месту... Отличные люди. Но они не держат ситуацию, —* убежден руководитель департамента внутренней политики.

О том, что у людей во власти прежде всего должна быть ответственность перед людьми, умение отвечать на их просьбы, стратегическое мышление, говорит директор завода в городе C: *Я много повидал глав городов, я сам работал в этой системе, первым заместителем, и знаю: кто что говорит и то, чем он на самом деле дышит, — это две большие разницы. Самое главное — чтобы человек, который идет во власть, понимал, что власть дается для реализации пожеланий людей. А не для своих планов. И для личного обогащения... Работа в администрации города, при том количестве проблем, которые есть, это адова работа.*

Но и это не единственные требования. Не менее важно, по мнению директора, чтобы человек, пришедший во власть был «крепким хозяйственником, нормальным человеком, стремящемся к развитию, работоспособным, компетентным, но самое главное — стратегом».

К этим качествам бывший вице-губернатор, депутат областного собрания добавляет свое видение. Это должны быть люди с опытом, умеющие разрешать сложные ситуации, люди, которых можно назвать зрелыми: *Есть такое понятие — зрелость. Когда ты понимаешь людей... У тебя есть определенный житейский опыт... Когда ты можешь видеть всю картину и выбирать главное... Ты знаешь приоритеты, знаешь, куда следует прилагать силы... Вот этого в назначениях нет. Можно окончить 5 вузов, но без этого ты не сможешь быть во власти успешен.*

Интересную точку зрения относительно того, из каких ниш должны рекрутироваться главы местного самоуправления и почему варяги сегодня необязательно проигрывают местным, высказывает руководитель департамента внутренней политики, который сегодня непосредственно занят отбором кандидатов на пост глав городов: *Многие говорят сегодня — нам не нужны варяги. Давайте обсуждать только местные кандидатуры. На самом деле в той и в другой конфигурации есть плюсы и минусы... В любой ситуации варяг располагается над межэлитными конфликтами... Но одновременно он не знает специфику местной территории. Ему надо время для адаптации. Ему надо интегрироваться, понять расклады, людей... кто что может... Местный — он волей или не волей представляет чьи-то интересы... Но при этом ему не надо интегрироваться.*

На вопрос о том, какой из двух вариантов предпочтительнее, «главный по людям» в регионе дает вполне определенный ответ в пользу местных кандидатур: *Кто предпочтительнее, зависит от текущей ситуации. Акцент, который для нас с губернатором важен сегодня — это чтобы руководители были каким-то образом связаны с территорией. По крайней мере, понимали, от чего зависит данная территория. Мы ведем предварительные переговоры... консультации, смотрим ожидания... Самое главное сегодня, чтобы человек эффективно работал на своем месте. И работал на результат. Результат муниципальной политики — это люди. Мотивированные люди во власти на всех уровнях.*

Развернутую аргументацию выбора в пользу местных кандидатов на пост главы города перед варягами, дает депутат областной думы, лидер фракции коммунистов: *Любой руководитель-назначенец воспринимается в городе как нечто неизвестное и опасное для города... Он не местный, он не укоренен в городе. Он воспринимается инородным телом в структуре общественной жизни... в бизнес-сообществе... И вряд*

ли он сможет влиться в местную жизнь... Он сам себя воспринимает как агента влияния областного правительства. И первого лица региона... Это удобно: он не несет обязательств перед населением... Он выстраивает стену от жителей, и окружает себя теми, кто ему удобен... и комфортен... Совсем не по принципу профессиональной грамотности... Хотя традиция выбора варягов сохраняется и ее трудно сломать.

Отмена прямых выборов глав привела к тому, что теперь эффективность деятельности пришлых глав стало отслеживать все труднее на фоне все ужесточающегося законодательства в части бюджетных и расходных обязательств, убежден лидер коммунистов: *С момента отмены выборов не стало результатов, на которые местная власть оказывала бы существенное влияние. Все перешло в режим косметических подчисток. Косметического ремонта фасада... Они понимают, что их возможности ограничены... Бюджет, они не могут действовать, потому что связаны законодательством по бюджету. Тем более что он нищий... Согласно законодательству, нельзя увеличивать расходные обязательства, а без этого нельзя ничего существенно изменять. Когда человек приходит руководить во власть с благими намерениями, а потом натывается на систему сплошной зарегламентированности, ему ничего не остается, как несколько увеличить свое благосостояние. А потом немного посидеть на нарах.*

Несмотря на то, что формальные условия и персональные качества лидеров — это две взаимодополняющие характеристики, меньшая часть элиты склоняется к констатации важности именно формальной составляющей, признавая ценность персональных качеств, которые, впрочем, не являются определяющими. Вслед за лидером коммунистов указывает на приоритетное значение формальных границ, диктуемых законодательством перед персональными качествами, бывший вице-губернатор, депутат областного собрания: *Персона многое, конечно, может изменить во власти. Но есть некие вещи, которые прописаны в законодательстве... Их все равно не поменяешь... Есть формальные правила, которые многое определяют в местном самоуправлении.*

Тем не менее, большинство элит настаивает на том, что личные качества важны хотя бы потому, что надо уметь не только следовать правилам, но и научиться их обходить законными путями. Именно поэтому столь большие требования они предъявляют к такому качеству личности, как инициативность. Однако многократно звучащее требование инициативности в местной власти, похоже, не может быть удов-

летворено при любых стратегиях, так как оно противоречит правилам игры в институтах власти любого уровня. Система, которая сложилась во власти, она не ориентирована на инициативу... Ты должен выполнять то, что тебе скажут. Любые главы — это просто исполнители. Это не инициаторы... Тебе надо — давай сделаю... Это не люди, которые умеют находить инвестиции, притаскивать деньги... У которых есть понимание того, как город должен развиваться... Решать экологические проблемы или любые другие... Глава города — ставленник губернатора... Это фигура несамостоятельная. Таковы правила игры... Он готов не спать, стараться, выполняя волю высшего должностного лица... А самому что-то придумать — этого нет, — убежден региональный эксперт с опытом работы в структурах власти.

Возникает вопрос, а где взять людей, которые бы отвечали выдвинутым требованиям? Автоматически они не появляются, и это хорошо понимают элиты. При поиске ответа на поставленный вопрос руководители с советским прошлым вспоминают тогдашнюю систему переподготовки кадров и сожалеют о том, что сейчас ее нет: Раньше была система выращивания руководителей... Сейчас всю эту школу разрушили... Имеют роль связи и контакты... Это резко снижает уровень управления... И самое главное — резко снижает эффективность. Весь контроль за назначениями в Кремле остался у старшего поколения. Что они думают? Молодежь будет резвиться под их мудрым оком? Раньше ни одного дурака в обкоме не было... А сейчас они есть — это часть людей, которые принимают решения о назначениях.

Тем не менее, система подготовки кадров, выработанная в советское время, сегодня вряд ли помогла бы, хотя бы потому, что требования к власти со стороны элит и населения городов возросли многократно, что особенно заметно на примере города С. Вот что по этому поводу говорит один из наших экспертов: Горожане в С злые. Там отрицание власти полное. Критика всего... Если ты встал, то зачем... Амбиции, может быть, и есть, но когда нет хватки, способности, желания, то тогда пропадают и амбиции. На местах люди работают намного слабее, чем в столице области... Из них единицы, и среди них вернувшаяся в С глава, которая при всех издержках делала больше, чем другие... Этот уровень власти достаточно плохо обеспечен кадрами... Скамейка запасных практически пуста.

С этим не соглашается руководитель департамента внутренней политики области, которая полагает: что настойчивая констатация того,

что кадров для местного самоуправления не хватает, следствие недостаточного знания людей на местах, а совсем не их реальный дефицит: *Скамейка запасных короткая, потому что мы не знаем на самом деле людей и не ищем фигур из других ниш. Люди есть. Достаточно профессиональные и компетентные... Вполне готовые для того, чтобы делать сложную работу по развитию города.*

То, что следует искать людей из новых ниш, а не только их обучать, обусловлено, по мнению руководителя департамента внутренней политики, тем, что молодых глав городов научить комплексу знаний можно, но эти знания не могут заменить социального опыта, опыта управления людьми: *Кроме профессиональных компетенций, у человека должен быть социальный багаж, а этого обучающими программами не сделать... Я же не могу молодую Машу поставить главой города... Как бы она хорошо ни училась.*

По мнению элитного корпуса регионального уровня, реально работающим сегодня в местном самоуправлении людям не хватает именно социального опыта, так как они не всегда понимают, как им следует вести себя в неординарных, а иногда и в аварийных ситуациях. По крайней мере, именно так считает бывший вице-губернатор: *Когда я работал вице-губернатором, 2/3 глав надо было просто гнать. По одной простой причине — не могут и не хотят... И не пытаются... Таких, к сожалению, было большинство... Глава, щеки вот такие, смотрит на всех свысока... Но создает такие ситуации, что мама родная... Спрашиваю, ты не мог раньше сказать, что ситуация такова... Нет молчал, и запускал проблему, когда все было на грани срыва. А ведь речь шла об авариях, которые можно было предотвратить. Почему? Боялся...<...> Эти ситуации создавали люди, которые давно были в главах... И они были не на плохом счету. Сегодня ситуация меняется, но пока очень медленно.*

Но дело не только в квалификации, обученности или мотивации муниципалов. Хотя они очень важны. Идет сокращение полномочий, что значительно затрудняет работу на местах. Действовать в узком коридоре возможностей, определяемых законом местному самоуправлению, под силу далеко не каждому. В результате изменить что-либо в малом городе чрезвычайно сложно: *Полномочия местного самоуправления сокращаются, как шагреновая кожа. В одном конкретном городе нельзя инициировать изменения, если город, конечно, не сидит на нефтяной трубе. Не понимая общих механизмов, причин и закономерностей*

в локальном пространстве, трудно что-либо изменить. Однако роль личностного фактора, грамотного руководства никто не отрицает. Но важна общая социально-экономическая ситуация в городе... Если она на низком уровне, изменения будет трудно осуществить в том коридоре полномочий, которые законодательно определены. Должно быть понимание стратегии развития города. Иначе это будут метания из стороны в сторону. Сегодня намерения изменить ситуацию есть, и за него даже награждают, но реального движения вперед нет, — убежден депутат областной думы, лидер коммунистов в областном законодательном собрании.

Именно поэтому неоправданным в глазах части респондента выглядит стремление оценивать власть в малом городе и ее эффективность исключительно с позиций позитивных личных качеств, отдавая предпочтение так называемому персональному фактору. Не исключено, как считают некоторые респонденты, что он важен, но только при наличии слабых социально-экономических условий: *Если бы было все нормально с экономикой города, то никого бы не интересовало, кто именно им управляет... Личностные характеристики руководителей города мало кого волновали бы. Когда в итоге в городе не происходит положительной динамики... начинают искать причины, в первую очередь в руководстве. И в моральном поведении руководителя... Как именно он выстраивает свою политику. Источники, на мой взгляд, кроются в моделях формирования местной власти, которые есть в 131 законе.*

Это особенно бросается в глаза, хотя бы потому, что сегодня эффективность управления городом определяется процентом голосования. *«Много людей голосует — хорошо. В корне изменился подход к оценке эффективности работы глав. Хорошо, что есть независимые структуры, которые вырабатывают свои критерии. Но доминирует все равно позиция лояльности... позиция результатов голосования на выборах.*

Спор о том, чего больше не хватает лидерам городов, — формальных полномочий или лидерских качеств, способных помочь в преодолении инерционности институтов власти, видимо, следует разрешить в пользу личностных качеств. И необходимости подбора тех кандидатур, которые способны в заданной системе ограничений существовать. Достаточно вспомнить губернатора-тяжеловеса Белгородской области или губернатора, много лет возглавлявшего Свердловскую область, которые на протяжении многих лет вели свои регионы к высоким показателям социально-экономического развития, несмотря на все ограничения

властных институтов, тогда как другие лидеры регионов объясняли, почему они этого не могли сделать, ограничениями в системе законодательства. Умение действовать успешно в любых условиях могут реализовать люди со «сценарием победителя», именно таких людей следует искать для управления властными институтами, в том числе в малых российских городах.

В регионе В мною были получены схожие оценки для отбора кандидатов на должность главы администрации, характерные и для региона D. Однако кейс D убедительно показал: конкурсная модель отбора кандидатов в сильной степени зависит от характера отношений высшего должностного лица с местной властью, от его представлений о том, каким должен быть первый человек во власти в городах и поселениях.

Во времена, когда у власти в регионе В находился предшествовавший губернатор, (1999–2015), основным его принципом для отбора руководителей исполнительной власти было наличие опыта работы в советских структурах, в частности партийных. Он формировал круг руководителей поселений из известных ему кадров, так как хорошо знал людей в области. Он не был ориентирован на подбор исключительно молодых кадров, что было признаком времени. В 2000-х годах принципы рекрутирования людей из ближнего окружения, проверенных совместной работой во власти или в партии, были весьма востребованы. Вот как этот период комментирует один из наших респондентов: *Многие тогдашние главы были секретарями партии. Были еще руководители небольших исполкомов. Прежний губернатор знал их чуть ли не с пеленок. В результате у него сложился свой состав местных руководителей. Стабильный состав. В одном из городов руководителем был человек, который сидел там с советских времен. Он не был первым секретарем, но он был рядышком. В основном губернатор ориентировался на людей, у которых был советский руководящий опыт.*

Подобная стратегия губернатора подбора кадров для лидерства в местной власти воспринималась как вполне приемлемая и не вызывала отторжения у элитных групп.

Пришедший ему на смену молодой губернатор, бывший ректор университета, сменил действующие принципы подбора руководящих кадров для местного самоуправления, хотя и многое заимствовал в принципах подбора у бывшего лидера области. Прежде всего, при подборе людей во власть он сохранил ориентацию на опыт муниципального управления, хотя и сделал ставку на более молодых.

Что еще нового появилось в отборе кадров? По мнению заместителя директора департамента общественных связей и информационной политики, начальника управления общественных связей области, новое есть, и оно касается требования губернатора к умениям глав быстро реагировать на запросы населения: *Ориентация на потребности общества — это основной принцип губернатора. Главы должны уметь реагировать на потребности горожан. Здесь в первую очередь учитываются ошибки прежней власти. Почему был плохой глава? Он не умел работать с населением. Каждый новый глава должен быть лучше предыдущего в любом случае, и уметь работать с населением. Показательный принцип губернатора при отборе глав, -глава должен быть ближе к людям. Он должен быть связан с территорией, не быть чужаком. Он обязательно должен быть хозяйственником с определенным опытом работы. Просто говорящая голова никому не нужна. Нужны люди компетентные, в том числе в экономическом плане. Губернатор- доктор экономических наук. Он знает специфику экономики и хочет, чтобы руководители, работающие под его руководством, тоже в ней ориентировались.*

Подтверждает этот принцип и заместитель директора департамента государственной муниципальной службы и противодействия коррупции, начальник управления по развитию территорий: *Наша местная власть не прячется от людей. У нас житель района или города может просто зайти к главе, особенно в районе. Даже не записываясь на прием. Адекватный житель, потому что еще бывают неадекватные. И такие случаи не единичные, их очень много. И с ними глава должен уметь работать. У нас сегодня нет глав, которые далеки от общества. Они все близки максимально.*

Действующий губернатор поставил цель сформировать управленческий резерв, и похоже, что эта цель в области вполне успешно реализуется. *Сейчас резерв управленцев активно формируется. У нас это лидеры... Прошел первый тур. Людей начали постепенно ставить. В том числе и главами. Пока поселенческого уровня. Один из советов возглавил победитель этого конкурса. До этого он был заместитель главы одного из поселенческих образований. Сейчас он возглавил крупнейший сельсовет одного из районов. Это пригород города, известного в области. Губернатор считает, что лидеров надо выращивать. Это целая программа, ее надо пройти. Надо защищать проекты. У прежнего губернатора были другие масштабы. Программа подготовки управленческих кадров, была более локальная. Сейчас программа более широкая. Она замкнута*

не только на столицу области, но и на муниципалитеты. Сейчас возможности технические более широкие. Реализация областной программы — выход на программу «Лидеры России». Наши ребята там выступают и неплохо себя проявляют, — считает исполнительный секретарь Совета муниципальных образований области, заместитель председателя общественной палаты.

Перечисленные выше компетенции, прежде всего ориентация на общество, безусловно, не единственные. Описывая набор компетенций, которым должен обладать претендент, начальник отдела по развитию территорий замечает: *Глава должен быть хозяйственником. Он должен уметь правильно расставить приоритеты. С учетом тех задач, которые ставит перед ним руководство страны в целом. И руководство области. Для этого человек должен иметь как минимум образование. Он должен иметь опыт работы. Обладать определенными навыками работы с людьми.*

Какова процедура отбора кандидатов, которые потом предлагаются для голосования в городские думы на пост главы города?

Процедура отбора кандидатов на руководящие должности осуществляется конкурсной комиссией, правила работы которой предполагают проведение четкой процедуры: *На сегодняшний день все кандидаты на должность главы проходят конкурсную процедуру. Конкурс состоит из 2 этапов. Конкурсная процедура дает возможность посмотреть каждого из кандидатов на соответствие всем параметрам. Есть определенный набор критериев. Это решение не единоличное. Это коллегиальное решение. Каждый кандидат готовит свою стратегию развития той территорией, которой собирается управлять. Ее можно посмотреть уже заранее, — подчеркивает в своем интервью начальник отдела по развитию территорий области.*

Число кандидатур, допущенных к конкурсу, может быть различным, достигая шести, но обычно их число колеблется в пределах трех-четырёх человек. Меньше двух кандидатов не бывает.

При рассмотрении оценки потенциала кандидата комиссия опирается на множественность критериев, среди которых ключевую роль играют успешный опыт работы на предшествующих должностях и наличие креативных, идей, вкупе со знанием российского законодательства: *К каждому конкурсанту комиссия подходит индивидуально. Рассматривает его преимущества и недостатки. Все кандидаты приходят с портфолио. Где они работали, какие у них идеи... Что они могут,*

какие у них есть заслуги. На этом дело не заканчивается. Есть тестирование на знание законодательства. Начиная с конституции и заканчивая местным самоуправлением. Все оценивается в совокупности. В комиссии действует балльная система. Два кандидата, набравших большее количество баллов, отдаются на рассмотрение в городской или районный совет народных депутатов. Это объективно, мы не можем всех туда направить. Из них депутаты выбирают ту кандидатуру, которую считают более приемлемой, — продолжает начальник отдела по развитию территорий.

Важное преимущество кандидата — знание территории, которой он хочет управлять, однако данный критерий не является императивом при отборе, как считает наш респондент: *Большую роль играет фактор местности. При выборе важно, чтобы человек был местный. Однако есть много примеров, когда люди из других территорий работают добросовестно и хорошо. Более того, становятся уважаемыми на той территории, на которой работают. Это зависит от тех дел, которые глава делает... Какие блага он приносит на территорию. Насколько открыто он общается с обществом. Замалчивает ли он проблемы, или пытается их решить. Особенно коллективно. Человек с другой местности за короткий промежуток времени может завоевать доверие жителей. И он практически становится своим. Такие примеры тоже есть. Принадлежность к территории желательный, но необязательный принцип.*

Ему оппонирует бывший мэр города А, а ныне депутат областной думы: *Критерий для главы один — откуда ты пришел... Мы наелись, когда завлабораториями становились министрами. Желательно, чтобы кандидаты были из твоего родного города. Это наш местечковый менталитет. Местный человек знает людей. Он знает, на кого опереться. Вот вспоминаю митинг в 1990-х годах, когда было трудно убедить людей. Я в толпе находил лица, которые знаю и на кого могу опереться. Не местный бы на моем месте с этой ситуацией не справился никогда. Я знал своих сторонников, и знал, кто на что способен из подленьких. В толпе. Я их всех знал. Я их мог назвать по именам. Главе легче, если он вырос в городе. Ему веры больше. В городе столько проблем, что сказать однозначно — все влюбились в главу, такого не будет. Здесь главное — доверие¹.*

¹ Важно, что выбор кандидатуры действующего главы города А был обусловлен его местным происхождением, несмотря на то что он долгое время

Также в интервью бывший мэр озвучивает важный критерий при отборе глав, который не упоминается большинством наших респондентов, но является ключевым при оценке главы элитой или населением той или иной территории: *Самое главное — не брать. В нищем городе это особенно правильно. В городах области богатые люди есть, но в основном города нищие, за исключением столицы. В нищем городе могут простить многое, но не простят мздоимства. Или отката. Этого не простят... Я точно знаю».*

Работа конкурсной комиссии проходит при патронате со стороны вице-губернатора, руководителя аппарата области, хотя один из респондентов считает, что он не обладает эксклюзивными правами в выборе кандидата: *В комиссию входит вице-губернатор. Он участвует в отборе кандидатур. Его рекомендации принимают во внимание. Он имеет равное право голоса. Он может высказывать свое мнение. Но повлиять на конечный исход всего он не может. Плюс ко всему — тестирование на знание законодательства, оно сугубо личное и может серьезно влиять на выбор. Оно происходит прямо на глазах. Все сидят, и все заполняют тесты. Это как ЕГЭ. Ничего не сделаешь... Личностные качества кандидата имеют большое значение, и именно их оценка делается вице-губернатором. Он смотрит на кандидата как на человека. И на его личностные возможности.*

Видимо, респондент не хочет переоценивать влияние вице-губернатора на решения конкурсной комиссии, но все же сложно предположить, что руководитель аппарата области имеет равное с членами комиссии влияние на принятие финального решения. Скорее ситуация противоположная: именно он определяет конечный состав кандидатур, который подтверждается решением комиссии.

Почему именно конкурсная комиссия определяет кандидатов, почему прямые выборы оказываются не устраивающими регионалов? Ответ на этот вопрос дает наш предыдущий респондент: *Конкурс сделан для того, чтобы власть была более открыта. Это не просто назначение.*

работал в области. Глава к моменту выбора прошел все ступени. Немаловажной причиной, по мнению одного из наших респондентов, явилось то, что «кандидат на должность работал с главой аппарата в свое время. И он его хорошо знал. Главное — он знал, что он может... Он был уверен, что предлагаемая кандидатура сможет ситуацию в городе изменить. Кроме того, он будет взаимодействовать с областью, и реализовывать поставленные перед ним задачи».

Мы хотим, чтобы была максимальная открытость власти. Это не прямые выборы, да. Когда прямые выборы, мы не можем узнать человека с точки зрения его профессиональных качеств. В этом есть минус, согласитесь... Народ может любить человека, но он не всегда профессионален»¹, — считает начальник управления по развитию территорий.

На вопрос о том, являются ли отобранные с помощью конкурсной комиссии кандидаты эффективными руководителями своих территорий, наш респондент уверенно отвечает: *Уровень действующих глав вполне приемлемый. Они справляются со своей работой. Проблем у каждого хватает. На любой территории. Это нормальное явление. Без этого никуда. Уровень глав даже не средний, а высокий... Есть мастодонты, которые действительно профессионалы. Снимать никого не приходилось. По собственному желанию уходили. Понятно, что в каждой территории к главе относятся по-разному... К кому-то больше уровень доверия, а к кому-то меньше... Но в целом они справляются.*

Важно, что в данном регионе главы покидали свои посты не из-за коррупции, а по состоянию здоровья или из-за иных причин. Отсутствие коррупционной составляющей в работе местной власти наш респондент объясняет позицией губернатора, которая, по его словам, последовательно проводится главами: *Уходы глав нельзя списать на коррупцию. В области это запретная тема. У нас только одного человека посадили. У нас нет в регионе выраженной коррупционной составляющей. Это было первое, на что наложил запрет губернатор, когда занял свой пост. Никогда, ни при каких обстоятельствах... Не дай бог... Кто-нибудь... Он в этом плане очень принципиальный. Это правда. И это хорошо.*

Подтверждает тезис начальника отдела по развитию территорий о том, что главы местного самоуправления в основном справляются с поставленными перед ними задачами, прежде всего с благоустройством территорий, и социолог, специалист по изучению общественного мнения администрации области: *Раньше приезжаешь в малый город, там одна разруха. Сейчас приезжаешь — везде палисаднички, заборы покрашены. Почему так? Жители говорят, мы свое отпили, теперь хотим, чтобы красиво было. Спрос с власти со стороны населения стал больше. Немного отошли от понятия, что государство всем все должно.*

¹ С предложенной точкой зрения согласны далеко не все эксперты, ратующие за прямые выборы, но данный руководитель убежден, что это лучшее решение, хотя с его точкой зрения вполне можно не согласиться.

Но местная власть, по мнению многих, должна заботиться о жителях. Вот в одном районе кладут асфальт, дорожки пешеходные сделали. Местные жители рассказывают: «Ходят и следят за работой заместитель главы и председатель сельсовета, а как же иначе? Это же наша власть... Она должна помогать в благоустройстве». Есть запрос со стороны населения, его надо исполнять.

По мнению начальника отдела по развитию территорий области, немаловажно, что главы — это вполне сплоченная группа лиц, с которыми губернатор работает постоянно, стремясь сделать их настоящими лидерами своих территорий: *У нас дружные и сплоченные главы. Благодаря губернатору. Он работает над коллективной сплоченностью своей команды. Это его непосредственная работа. Мы часто собираем всех вместе. В рабочем формате. Круглые столы, обучающие семинары. Они друг с другом много общаются. Они друг друга узнают. Многие из них дружат... Это помогает работе.*

В настоящее время губернатора, бывшего ректора вуза, сменил новый губернатор, ранее занимавший руководящие посты в Москве (заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, главный государственный жилищный инспектор Российской Федерации), однако его политика в отношении глав местного самоуправления пока не получила четких очертаний, что станет делом недалекого будущего.

Итак, проведенный анализ материалов интервью на примере исследованных регионов позволяет утверждать: в регионах России работают созданные институты по отбору кандидатов лидеров местного самоуправления. Эти институты формализованы и опираются на ряд формальных процедур, позволяющих объективировать процесс отбора кандидатов.

Тем не менее, создание таких процедур не отменяет неформальных предпочтений для отдельных кандидатов, которые по тем или иным причинам лучше известны лицам, работающим в отборочных комиссиях. Особые предпочтения члены комиссии могут оказать тем кандидатам, которые имеют успешный опыт управления муниципальными образованиями. Одновременно они входят скорее в средний, чем в старший возрастной диапазон.

Большое значение при отборе кадров местного самоуправления имеет федеральный центр, который задает процедуры и критерии отбора глав и к советам которого регионы прислушиваются.

Создание программ по формированию политических лидеров («Лидеры России» — открытый конкурс для руководителей нового поколения), которые разворачиваются как на федеральном, так и региональном уровнях в последние годы, свидетельствует о том, что теперь у регионов появляется дополнительный канал, с помощью которого они смогут пополнять всегда имеющийся дефицит муниципальных руководящих кадров.

До сих пор ограничением для такого пополнения является сохраняющийся принцип продвижения на руководящие посты за счет личного знакомства кандидата с тем или иным членом конкурсной комиссии. Безусловно, это в ряде случаев вполне оправданный принцип, но он не может быть определяющим при отборе.

Важно, что принцип принадлежности к той или иной территории в этих регионах остается востребованным, хотя бы потому что, как показывают данные нашего исследования, варяги оказываются менее продуктивны, чем укорененные кандидаты. Не исключено, что есть и противоположные примеры, но длительное общение с руководителями власти в малых городах до сих пор убеждает в том, что «местечковый менталитет работает». Это не означает, что во всех случаях следует учитывать подобный менталитет, но то, что работа такого руководителя в городе будет осложнена многими дополнительными трудностями, сомневаться не приходится.

Результаты проведенного исследования, на примере рассмотренных регионов, дают возможность для осторожного вывода: качество кандидатов для работы в муниципальной власти можно контролировать и совершенствовать в том случае, если в работу комиссии не вмешиваются субъективные факторы отбора кандидатов. Пока говорить о том, что от этого удалось уйти, вряд ли возможно.

Отдельные оценки, полученные в ходе интервью, позволяют предположить, что качество муниципального лидерства в рассмотренных регионах улучшается. Однако утверждать, что это может быть общероссийским трендом, вряд ли возможно. Именно поэтому мне хотелось бы специально выделить те оценки муниципальных элит, которые позволяют ответить на вопрос «Какие главы сегодня нужны муниципальной власти — лидеры или исполнители?», опираясь на оценки региональных и муниципальных элит, полученные в регионе В и Р.

КАКИЕ ГЛАВЫ НУЖНЫ СЕГОДНЯ ЭЛИТАМ — ЛИДЕРЫ ИЛИ ИСПОЛНИТЕЛИ?

Ответ на поставленный вопрос далеко не очевиден. Классик теории городских режимов и один из крупнейших специалистов по городской политике К. Стоун полагает, что именно лидер способен переломить кризисные явления и обеспечить необходимый уровень поддержки территории [Stone 1995]. Наши респонденты — представители городских элит в целом разделяют этот постулат. Но добавляют: помимо лидерских качеств, глава и другие руководители города (района) должны быть хорошими исполнителями, поскольку этого требуют региональные и федеральные власти. Практически все они, так или иначе, считают необходимым сочетание лидерства и исполнительности, но акценты расставляют по-разному.

Наиболее последовательно подчеркивают первостепенную важность лидерских качеств респонденты в городе X: *Я более чем уверен, сегодня муниципальной власти нужны лидеры. Муниципалитету просто не продвинуться и не прожить, если нет лидера. Он не может без лидера создать свою уникальность, —* убежден бывший мэр города X. Аргументируя свою точку зрения, он подчеркивает, что быть просто хорошим исполнителем недостаточно: *Региону сегодня нужен управляемый управленец. Но такой человек не нацелен в будущее. Он живет от приказа до приказа. Но если он не будет думать о завтрашнем дне, это тупик.*

Активно поддерживает идею востребованности лидера в муниципальном управлении и бывший первый заместитель главы города, ныне директор сельскохозяйственного колледжа: *Если ты хороший исполнитель и идешь в рамках коридора, ты ничего не достигнешь.*

Глава района, как и некоторые другие наши респонденты, связывает лидерство с возможностью действовать нестандартно и выйти за рамки жестких предписаний и регламентов. Он убежден, что законодательные акты не могут предусмотреть все многообразие ситуаций; поэтому руководствоваться только ими — значит не двигаться вперед: *Не все в законе прописано... Законы иногда очень неповоротливы и ты, следуя им, ничего не можешь сделать. Если этого нет, на территории ничего не будет происходить.* А председатель Земского собрания подчеркивает, что «если нет лидера в исполнительной власти, тогда депутаты впадают в апатию».

Уверенность в том, что лидер просто необходим городу X, при-
суща не только работникам администрации, но и тем, кто обслужи-
вает их деятельность и может оценить их работу со стороны: *Наш
город безумно нуждается в лидере... У нас нет четко выстроенной
стратегии развития. Нет единой команды, которая бы знала, к чему
она идет... Мы просто мечемся, —* считает руководитель городского
телевидения.

В этом же направлении мыслят и представители бизнеса. Размыш-
ляя о дефиците лидерства и инициативности у местных руководителей,
известный в городе предприниматель, директор завода, подчеркивает,
что только дисциплина и исполнительность неизбежно приведут к за-
стою и последующей деградации города и предприятия, поскольку
успешно преодолевать неблагоприятные обстоятельства может только
лидер: *Для меня лидер — это тот человек, который может делать
дело, несмотря ни на что.... А как по-другому?_*

Отсутствие лидерских качеств у руководителей, по мнению локаль-
ных элит, дорого обходится всем, в том числе и региональным властям:
*Лидер — это все равно человек думающий, умеющий выстраивать от-
ношения. Исполнитель по большому счету не нужен ни населению,
ни региону. Чтобы региональная власть была успешна, ей самой нужны
лидеры на местах, —* убеждена депутат городской Думы.

В городе Y руководители городской власти в большинстве своем
также убеждены в том, что без лидерских качеств эффективно управлять
городом невозможно, но при этом они, особенно руководители города,
говорят о балансе лидерства и исполнительности: «необходимо быть
и лидером, и исполнителем».

По мнению главы города Y, лидерские качества — это необходимый
инструмент для осуществления властных полномочий. Городу требует-
ся именно лидер, так как только лидер способен рисковать ради до-
стижения поставленных целей и выходить ради этого за рамки функ-
циональных предписаний: *Безусловно, городу нужен лидер. Он может
выходить за границы своего функционала ради достижения целей.
Когда жесткая нехватка финансовых средств, для управления подойдет
типаж личности, которая может рисковать ради решения встающих
задач.* Но одновременно глава города Y убежден, что только лидерство
без исполнительности может идти вразрез с требованиями регионалов.
В этом случае глава города вынужден быть «един в двух лицах», оста-
ваясь и лидером, и исполнителем.

О необходимости сочетания качеств лидера и исполнителя говорит и нынешний заместитель главы городского округа, ранее, до слияния уровней власти, занимавший пост главы города: *Относительно лидеров и исполнителей. Мне нужны и те, и другие. И мне самому надо было уметь и то, и другое, когда я руководил городом. Если мы все дружно выходим за границы предписаний, мы все будем неизвестно где.*

Некоторые наши респонденты убеждены в том, что лидерские качества должны быть присущи главе городского округа, тогда как членам команды достаточно быть хорошими исполнителями. *Наверное, в муниципальной власти нужны все-таки исполнители. Особенно если мы говорим о заместителях. Но не о главе, —* убежден председатель городской Думы, обладающий репутацией наиболее влиятельной фигуры в городе. Размышляя о лидерстве в У, он подчеркивает, что «*между лидерством и исполнением должна быть золотая середина*».

Представители городского бизнеса, в свою очередь, убеждены, что лидерство важнее исполнительства. Они считают, что исполнители заполнили органы власти. Между тем вряд ли можно обеспечить эффективное развитие экономики, если руководствоваться только нормативными документами и предписаниями свыше: *Сегодня нужны только те, кто может рискнуть и выйти за рамки формальных предписаний, нарушив, может быть, закон. Это было и будет, —* делится своими размышлениями депутат городской Думы, известный в городе предприниматель.

Всегда ли исполнители нужнее лидеров для регионалов? По мнению бывшего главы города, исполнительность неслучайно востребована в вышестоящих (региональных) уровнях власти. Необходимость предоставления отчетности формирует в первую очередь запрос на исполнителей, а не на лидеров: *Лидер должен уметь быть исполнителем. Власть вся построена на отчетности.*

Однако министр территориального развития, курирующий глав местного самоуправления в регионе, совсем не против того, чтобы главы городов демонстрировали лидерские качества: *Если спросить лично меня, то я считаю, что глава должен обладать волевыми качествами в том числе. Он должен обладать лидерскими качествами, чтобы его поддерживало население.*

Запрос на лидерство, по мнению министра, сформировался «снизу». Население хочет жить лучше, и ему важно, чтобы во главе города был

человек, способный эти улучшения обеспечить: Система выдавливает исполнителей. Люди поменялись. Сейчас люди хотят улучшения качества услуг, люди хотят прорыва... с телевизоров об этом вещают... Они смотрят во двор, а там пейзаж пятнадцатилетней давности. Они понимают, что кто-то здесь неправ.

Тем не менее, и это признает краевой министр, только лидеры не очень удобны региональной власти и ее руководителям. Именно поэтому он считает: *И в лидерстве должны быть определенные границы и пределы. Если человек будет стучать ботинком по столу или каской, тогда зачем такой лидер нужен?*

Схожие мнения и оценки были высказаны и респондентами города А. Большинство из них убеждены в том, что личностные качества и лидерский потенциал многое предопределяют в управлении городом, так как без них глава города не только не сможет обеспечить поступательное развитие территории, но и адекватно реагировать на новые вызовы и проблемы.

Бывший мэр, известный и авторитетный в городе человек, уверен, что без лидерских качеств глава города не будет восприниматься ни городскими элитами, ни населением. Лидерские качества могут проявляться любым образом, но лидера должны принять люди и поверить в его возможности: *Можно договориться с одним главой, с другим, и даже с губернатором, но договориться с городом и с его населением нельзя. Если город не видит в тебе лидерских качеств, ты никуда не поднимешься.*

Особое место в размышлениях бывшего мэра играют элитные группы, которые в первую очередь нуждаются в сильном лидере. И если такой лидер появляется, они следуют за ним: *Городские элиты признавали за мной право быть впереди и согласовывать работу в городе. Без лидерских качеств этого не добьешься.*

Один из аргументов бывшего мэра города, ныне депутата областной Думы — ссылка на российскую историю. *Особенность устройства российского государства — власть всегда была сконцентрирована на личности. И это был не самый плохой вариант. Монархизм здравый, а не черносотенный. Мы ходим по одной земле с теми, кем мы руководим,* — уверен бывший мэр города, а ныне депутат областной Думы.

Убежден в том, что лидерские качества важнее компетенций, и известный в городе предприниматель, руководитель автотранспортного предприятия: *Лидерские качества важнее знаний. Они в приоритете.*

Сегодня мало знаний, надо уметь добиваться своего, идти через преграды, а их немало.

Действующий глава города А, который пытается быть лидером «для всего населения», в свою очередь, убежден, что без характера и выраженного стремления достигать поставленные цели, несмотря ни на что, городской лидер вряд ли сможет чего-либо добиться: *Надо не отступать, даже тогда, когда очень трудно. Видимо, это и есть лидерство, если говорить о главе города. Оно необходимо сегодня, иначе ситуация дефицита и неисполнительности тебя просто сметет.*

Таким образом, именно главы городов более других респондентов уверены в том, что только сильные лидеры городских сообществ способны существенно улучшить ситуацию в городе.

В целом же респонденты рассматривают лидерство как необходимый атрибут городского управления. Лидерство, безусловно, востребовано локальными элитами, но еще недостаточно осознается регионалами. Исследование показывает, что двойной репертуар управленческих технологий, включающий и лидерство, и субординацию, позволяет уравновесить требования региональных и локальных элит к руководителям муниципальной власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ формальных предписаний и реальных практик избрания глав муниципалитетов в оценках региональных и муниципальных элит привел к важному выводу: несмотря на то что конкурсная модель отбора и избрания глав муниципалитетов работает уже почти десять лет, утверждать, что ее формирование закончено, вряд ли возможно.

Полученные результаты исследования позволяют утверждать: несмотря на все проработанные формальные процедуры, конкурсная модель реализуется чаще всего с помощью индивидуального выбора высшего должностного лица, представителя региональной власти, хотя внешне процедура обставлена как коллективный выбор. Это означает, что неформальные связи и отношения при выборе кандидата имеют такое же, если не большее, значение, чем формальные предписания. Обращает на себя внимание тот факт, что депутаты, которым принадлежит конечный выбор, после рекомендаций конкурсной комиссии далеко не всегда относятся к этому процессу инициативно и принци-

пиально. Чаще всего они просто утверждают на должность лицо, предложенное губернатором или его заместителем. Несмотря на то, что кандидаты действительно должны представить конкурсной комиссии свои программы и сдать тесты, подтверждающие их знание законодательства, члены комиссии, а впоследствии и голосующие кандидаты, вполне понимают — это те процедуры, которые обязательно пройдет нужный кандидат. Таким образом, выбор кандидата для голосования лишь внешне обставлен как конкурсный процесс, тогда как, по сути, выбор предопределен еще до начала работы конкурсной комиссии.

Как показало исследование, в последние годы все более заметным становится расхождение в критериях отбора между регионалами и локальными элитами. Регионалы в своих интервью говорят преимущественно о необходимости исполнительских качеств для кандидата, в то время как локальные элиты убеждены: сегодня муниципальной власти нужны лидеры. Практическое лидерство, по мнению локальных элит, позволяет решать многие городские проблемы, которые не под силу руководителю-исполнителю.

Эмпирические результаты позволяют говорить о том, что не менее половины опрошенных нами глав городов способны быть лидерами и стремятся реализовать лидерский потенциал в своей руководящей деятельности. Однако исследование обнаружило и слабых руководителей-исполнителей, не способных стать реальными лидерами городских сообществ. В этом случае социально-экономическая ситуация может быстро ухудшаться, и локальные элиты воспринимают ее как безысходную.

Именно поэтому локальные элиты в большинстве своем убеждены в том, что руководитель города — это, прежде всего, лидер, и уже во вторую очередь исполнитель, реализующий волю вышестоящих структур власти. Таким образом, региональным чиновникам более нужны исполнители, а территориям — лидеры. Это противоречие приводит к тому, что эффективность управления территориями значительно падает.

Кроме того, на наш взгляд, не следует недооценивать роль исполнительского начала в деятельности руководителей городов, тем более учитывая значимость отношений муниципального руководства с региональными властями.

Важность лидерства обусловлена главным образом тем, что именно (только?) лидеры имеют шанс успешно преодолеть неблагоприятные обстоятельства. При этом респонденты подчеркивают, что именно

лидеры, а не просто руководители-исполнители могут существенно повлиять на ситуацию.

Таким образом, включение муниципального уровня в выстроенную в последнее десятилетие «вертикаль власти» не привело к недооценке роли лидерства у руководителей муниципалитетов. Централизация управления имеет безусловные плюсы, но не менее важную роль может играть и персональный фактор, лидер, способный разрешить проблему даже вопреки неблагоприятным обстоятельствам. Лидеры по-прежнему востребованы значительной частью локальной элиты.

Литература

Вискулова В.В. О конкурсном порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 26–37. https://doi.org/10.12737/article_592409b76646a1.89966646. EDN: YPLVPX.

Гельман В.Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. СПб.: БХВ-Петербург, 2013. 159 с.

Дегтярев А.А. Основы политической теории. М.: Высшая школа, 1998. 239 с.

Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 66–72. EDN: WBPIYT.

Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общ. ред. Ю.С. Любимова. М., 2020. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 14.07.2022).

Дорофеев А.В. Глава муниципального образования как элемент структуры органов местного самоуправления: вопросы избрания // Материалы VII научно-практической конференции «Новые импульсы развития: вопросы научного исследования» / под ред. Н.В. Емельянова. М.: КДУ; Добросвет, 2021. С. 214–220. EDN: FXAWSX.

Кинзерская И.Л. Избирательная система как инструмент формирования общественного выбора: теоретические подходы и российская практика // Политическая экспертиза. Политэкс. 2008. Т. 4, № 2. С. 137–150. EDN: КОНСРV.

Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. С. 11–14. EDN: WINRLX.

Макаров И.И. Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав. // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 81–88. EDN: NDLXBN.

Осейчук В.И. О формировании нового механизма кадровой политики в системе государственной службы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 10–14. EDN: JTRKJP.

Подвицнев О.Б. Предвыборные коалиции и механизмы их формирования // Подвицнев О.Б. Псефология: наука о выборах. Пермь: Перм. гос. ун-т, 2007. С. 71–80. EDN: QONKRP.

Пылин В.В. Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения // Управленческое консультирование. 2009. № 2 (34). С. 25–38. EDN: KUBYDB.

Солодкая М.С. Модели выбора глав муниципальных образований в российской федерации: достоинства и недостатки // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2010. № 12. С. 43–47. EDN: OIMRNZ.

Чирикова А.Е. Предвыборные коалиции в условиях прямых выборов в малом российском городе (районе): взгляд в недавнее прошлое. // Власть и элиты. 2018. Т. 5. С. 238–262. <https://doi.org/10.31119/pe.2018.5.9>. EDN: YTSREL.

Stone C. Political Leadership in Urban Politics // Theories of Urban Politics / Ed. by J. Davies, D. Imbroscio. London: Sage, 1995. P. 96–116.

Источники

Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные Министерства юстиции Российской Федерации за 2015 г. — начало 2016 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogosamoupravleniya> (дата обращения: 24.11.2022).

О реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/SPage.aspx?PageID=484> (дата обращения: 24.11.2022).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 24.11.2022).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 24.11.2022).

Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

рации» от 03.02.2015 N 8-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/ (дата обращения: 24.11.2022).

Федеральный закон «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 02.06.2016 № 171-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198864/ (дата обращения: 24.11.2022).

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 01.05.2019 № 87-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/ (дата обращения: 24.11.2022).

CRITERIA FOR THE SELECTION OF HEADS OF MUNICIPALITIES: FORMAL PRESCRIPTIONS AND REAL PRACTICES

A. Chirikova

(chirikova_a@mail.ru)

Federal State Institution of Science,
Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences
Moscow, Russia

Citation: Chirikova A. Kriterii otbora glav munitsipalitetov: formal'nyye predpisaniya i real'nyye praktiki [Criteria for the selection of heads of municipalities: formal prescriptions and real practices]. *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2022, 9 (1): 164–196. (in Russian)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.6>

Abstract. *This article discusses the most urgent problem of the selection of candidates for the position of the heads of municipalities — the criteria for selecting candidates in small Russian towns by the competitive commissions, which replaced direct elections. The competitive model is considered very controversial and causes numerous disputes among specialists. Therefore, the paper pays special attention to the formal foundations for the functioning of such a model in the assessments of lawyers, on the one hand, on the other hand, empirical estimates of the most popular candidate selection criteria given by regional and local elites are given. The study was conducted in three Russian regions with different socio-economic profiles. The assessments given by the regional elites were supplemented by the*

assessments of the local elites in four small Russian towns. A total of 72 interviews were conducted in 2018–2020.

Based on the materials received, it can be argued that so far the competitive model of elections has not received an unambiguous assessment either from legal scholars or from representatives of the elite corps. Describing the current selection criteria, regional and local elites admit that the assessment of the personal qualities of candidates is recognized by decision makers as the most important in competitive selection, but it is this assessment that is quite subjective, which leads to the dominance of informal practices over formal ones. The local elites are more focused on the leadership qualities of a candidate when choosing, while the majority of regional officials prefer “performers”.

Keywords: *federal laws, competitive model, selection criteria for heads of municipalities, image of the preferred candidate in the assessments of local and regional elites, leadership, diligence.*

References

Chirikova A.E. Predvyborniye koalitsii v usloviyakh pryamykh viborov v malom rossiyskom gorode (rayone): vzglyad v nedavneye proshloye [Pre-election coalitions in conditions of direct elections in a small Russian town (district): a look into the recent past], *Vlast' i eliti* [Power and elites], 2018, 5, pp. 238–262. <https://doi.org/10.31119/pe.2018.5.9>. EDN: YTSREL. (In Russian)

Degtyarev A.A. *Osnovi politicheskoy teorii* [Fundamentals of political theory]. Moscow: Vishaya Shkola, 1998. 239 p. (In Russian)

Doklad o rezul'tatakh yezhegodnogo monitoringa organizatsii i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (za 2019 god i pervoye polugodiye 2020 goda) [Elektronniy resurs] [Report on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation (for 2019 and the first half of 2020)] [Electronic resource]. Ed. by Ju.S. Ljubimov. Moscow, 2020. Available at: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (accessed: 07.14.2022). (In Russian)

Dorofeev A. Glava munitsipal'nogo obrazovaniya kak element strukturi organov mestnogo samoupravleniya: voprosi izbraniya [The head of the municipality as an element of the structure of local self-government bodies: issues of election]. In: *Materiali VII nauchno-prakticheskoy konferentsii “Noviye impulsi razvitiya: Voprosi nauchnogo issledovaniya* [Materials of the VII scientific and practical conference “New development impulses: questions of scientific research”]. Moscow: KDU; Dobrosvet, 2021, pp. 214–220. EDN: FXAWSX. (In Russian)

Gel'man V.Ya. *Iz ognya da v polimya: rossiyskaya politika posle SSSR* [Out of the fire and into the flames: Russian politics after the USSR]. St Petersburg: BVH-Petersburg, 2013. 169 p. (In Russian)

Jangarian N.V. Konkursniy glava municipal'nogo obrazovaniya (mestnoy administratsii): Osobennosti legitimatsii i problemy sovershenstvovaniya pravovogo sta-

tusa [Competitive head of a municipality (local administration): features of legitimation and problems of improving the legal status], *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 2016, 6. pp. 66–72. EDN: WBPIYT. (In Russian)

Kinzerskaya I.L. Izbirateľ'naya sistema kak instrument formirovaniya obschestvennogo vibora: teoreticheskiye podhodi i rossiyskaya praktika [The electoral system as a tool for the formation of public choice: theoretical approaches and Russian practice], *Politicheskaja jekspertiza: Politjeks* [Political expertise: Politex], 2008, 4 (2), pp. 137–150. EDN: KOHCPV. (In Russian)

Korosteleva M.V. Problemi pravovogo regulirovaniya izbraniya glavi munitsipal'nogo obrazovaniya [Problems of legal regulation of the election of the head of the municipality], *Munitsipal'naya sluzhba: pravoviye voprosi* [Municipal service: legal issues], 2016, 3, pp. 11–14. EDN: WINRLX. (In Russian)

Makarov I.I. Komissiya po provedeniyu konkursa na dolzhnost' glavi mestnoy administratsii: formirvaniye i sostav [Commission for the competition for the position of the head of the local administration: formation and composition], *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2010, 5, pp. 81–88. EDN: NDLXBN. (In Russian)

Oseychuk V.I. O formirivanii novogo mekhanizma kadrovoy politiki v sisteme gosudarstvennoy slizhbi [On the Formation of a new mechanism of personnel policy in the public service system, *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2008, 15, pp. 10–14. EDN: JTRKJP. (In Russian)

Podvintsev O.B. Predvibornnye koalitsii i mekhanizmi ikh formirovaniya [Pre-election coalitions and mechanisms of their formation]. In: Podvintsev O.B. *Psefologiya: nauka o viorakh* [Psephology: the science of elections]. Perm': Perm' State University, 2007, pp. 71–80. EDN: QOHKRP. (In Russian)

Pilin V.V. Ustroystvo sistemi organov mestnogo samoupravleniya: nekotoriye problemi i puti ikh resheniya [Organization of the local self-government system: some problems and ways to solve them], *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye* [Administrative consulting], 2009, 2 (34), pp. 25–38. EDN: KUBYDB. (In Russian)

Solodkaya M.S. Modeli vibora glav munitsipal'nikh obrazovaniy v Rossiyskoy Federatsii: dostoinstva i nedostatki [Models for the selection of heads of municipalities in the Russian Federation: advantages and disadvantages], *Trudi Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii* [Proceedings of the Orenburg Institute (branch) of the Moscow State Law Academy], 2010, 12, pp. 43–47. EDN: OIMRNZ. (In Russian)

Stone C. Political Leadership in Urban Politics. In: *Theories of Urban Politics*. Ed. by J. Davies, D. Imbroscio. London: Sage, 1995, pp. 96–116.

Viskulova V.V. O konkursnom poriadke izbraniya glav municipalnikh obraozovaniy: nekotoriye obobsheniya dvukhletney praktiki [On the competitive procedure for electing heads of municipalities: some generalizations of two-year practice], *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2017, 6, pp. 26–37. https://doi.org/10.12737/article_592409b76646a1.89966646. EDN: YPLVPX. (In Russian)