

Чирикова Алла Евгеньевна
Институт социологии ФНИСЦ РАН,
Москва, Российская Федерация
chirikova_a@mail.ru

**Главы малых российских городов в оценках регионалов и локальных элит:
лидеры или исполнители?**

Аннотация. В докладе представлены результаты эмпирического исследования власти в пяти малых городах РФ. Показано, что исполнители в руководстве города не менее востребованы, чем лидеры.

Ключевые слова: малый город; власть; лидерство

Chirikova Alla
Institute of Sociology
Of the Federal Center of Theoretical and applied Sociology
of the Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russian Federation
chirikova_a@mail.ru

**Heads of small russian cities in the assessments of regional and local elites:
leaders or performers?**

Abstract. The article presents the outcomes of an empirical study of power in five small Russian towns of the Russian Federation. It demonstrates that that performers in the town administration are no less in important demand than leaders.

Keywords: small town; power; leadership

Мне говорят: надо дать полную самостоятельность муниципалитетам ...Но оказывается, что муниципалитеты к этому абсолютно не готовы. Приходится с большой регулярностью устраивать порки, выгонять наиболее отличившихся....<>...Уровень глав, к сожалению, очень разный. Среди них нет лидеров и нет высокомотивированных людей. Виновата ли вертикаль? Да виновата, но и регионалы должны понимать, кого они хотят видеть во главе муниципальной власти».

(Из материалов интервью с вице-губернатором, г. Иваново)

Изменившаяся социально-экономическая ситуация в малых городах, когда кризисные явления становятся все более очевидными, ставят перед социологами и политологами вопрос: как должны меняться критерии подбора кандидатов на должность глав, в условиях все усложняющейся социально-экономической ситуации?

Материалы исследования власти и бизнеса в 5 малых городах в трех российских регионах в период 2011–2020 гг., построенных на материалах интервью (всего проведено 151 интервью с региональными руководителями, главами городов, руководителями легислатур, ключевыми бизнес-игроками, руководителями СМИ, экспертами), убедительно показали – требования регионалов к предлагаемым для избрания кандидатам на пост главы, кардинальным образом расходятся с требованиями, которые предъявляют к кандидатам локальные элиты.

Первое отличие – для регионалов, укорененность кандидата на той территории, которой он, возможно, будет управлять, не является определяющей. Пытаясь остановить конфликт элит, регионалы, как правило, останавливаются, на техническом кандидате, не имеющем связи с местными элитами. Это позволяет выстроить будущему главе равноудаленные отношения с локальными элитами, сократив пространство неформальных договоренностей. Несмотря на то, что эта стратегия используется и на федеральном уровне, при назначении губернаторов, на примере малых городов можно говорить о том, что она воспринимается локальными элитами весьма негативно. Варяг, по их мнению, и это характерно для всех 5-ти малых городов, не способен улучшить ситуацию в городе в условиях кризиса. Он склонен выстраивать сеть неформальных договоренностей с отдельными представителями бизнеса. Более того, варяги, не умеют должным образом работать с общественностью, что только еще в большей степени обостряет ситуацию. В результате, такие главы приводят к еще большему ухудшению ситуации в городе. В 2-х городах из 5, где исполнительную власть в городе какое-то время возглавлял варяг, наблюдалось катастрофическое ухудшение не только социально-экономической, но и политической ситуации. В результате регионалы были вынуждены поменять одного из глав на местного человека, который ранее занимал этот пост и был с него снят. В другом городе варяг сохранил свой пост, но уровень недовольства его действиями со стороны элит и населения был чрезвычайно высок. На уровень региональной власти шли многочисленные жалобы от локальной элиты, тем не менее, губернатор оставил его у власти, надеясь своими собственными действиями выправить ситуацию в городе. Спустя год после проведения исследования, можно вполне определенно говорить о том, что он не сумел существенным образом изменить ситуацию с властью в городе. До сих пор в городе сохраняется неопределенность, а существенных перемен просто нет.

Это означает, что желание регионалов обезопасить политическую ситуацию в городе и регионе за счет варягов не оправдывает себя.

Второе отличие – это расхождение в критериях отбора, которые используют регионалы при отборе кандидатов на пост глав, и теми требованиями, которые предъявляют к кандидатам локальные элиты.

Чем руководствуются регионалы при подборе глав? По мнению одного из министров, выбор кандидатов на пост главы осуществляется независимо от личного отношения приятия или неприятия. Целью региональных чиновников, по его мнению,

является стремление построить такую систему, чтобы она не зависела ни от компетентности человека, ни от его личных качеств: *« Я могу рассмотреть кандидатуру на пост главы вне зависимости от личных симпатий и антипатий. Он мне может не нравиться как человек, но если он четко работает на территории, значит, он эффективный глава и должен работать. Для себя я лично ставлю цель формирования такой системы, при которой встрой в нее любого человека, даже с небольшим уровнем профессиональных компетенций, эта система сама его вынесет. Он не сможет провалиться. Многие компетенции могут прийти к нему со временем».*

Эта позиция министра весьма критично оценивается региональным экспертом, который ставит под сомнение как отсутствие отношенческого фактора, так и наличие выстроенной системы подбора глав: *« Я не верю, что в администрации есть сложившаяся система подбора глав. Хотя критерии даже негодные, должны быть все равно. У них критерии вообще не сформулированы. Они каждый раз решают вопрос ситуационно. Это с одной стороны хорошо. Но это означает, что они не работают. Для них самое важное, – полная лояльность, а совсем не эффективность и личностные качества».*

Локальные элиты, по материалам интервью, в свою очередь, убеждены – уровень компетенций и управленческий опыт сегодня – необходимые, но недостаточные навыки для занятия высшей административной позиции в городе. К этим качествам обязательно должны быть добавлены лидерские качества. Проиллюстрируем это на примере одного из регионов, где проводилось исследование.

По мнению большинства глав городов, где проводилось исследование, лидерские качества, это необходимый инструмент для осуществления властных полномочий. Городам сегодня требуется именно лидер, и никто иной, так как только лидер способен рисковать ради достижения поставленных целей и выходить ради этого за рамки функциональных предписаний: *«Безусловно, городу нужен лидер. Он может выходить за границы своего функционала ради достижения целей. Он предполагает авторитарный стиль управления, в который вкрапляются некие демократичные варианты. В основном решение принимает руководитель. Но он дает возможность почувствовать людям, что это решение консолидированное. Он делает вид, что это решение всех, на самом деле это его решение. Когда жесткая нехватка финансовых средств, для управления подойдет типаж личности, которая может рисковать. Ради решения встающих задач».*

Важное место в лидерстве главы отдают команде последователей, без которой лидерство одного человека на территории просто невозможно.

Одновременно главы убеждены, – только лидерство без исполнительности может идти вразрез с требованиями регионалов, которым нужно безусловное подчинение вышестоящим уровням власти, в том числе четкое исполнение поставленных задач. В этом случае глава города вынужден быть *«един в двух лицах»* – и лидера и исполнителя: *«Любому главе муниципального образования, который*

общается с региональным министром, ему сложно. Он играет некую психологическую игру, с одной стороны он делает вид, что он слушает и подчиняется. С другой,, – он все равно проводит свою игру. Искусство сдержек и противовесов. Он добивается поставленной цели. Даже играя в подчиненного».

Удастся ли главам округа не только следовать идее необходимости лидерства во власти, но и реализовывать её на практике? По мнению известного предпринимателя в одном из исследованных городов, городе, главе города удастся реализовывать позицию лидерства, многим рискуя, когда требуется выходить за границы функциональных предписаний: *«Глава постоянно выходит за границы предписаний. Он понимает, что это опасно. У исполнителя будет одна ответственность, а у главы – другая. Это будет статья. Глава может сказать – делай, потому что так надо. Все этим грешат... Если бы он этого не делал, он бы не был главой. Я даже предполагаю, что он на это мотивирует кого-то в верхних структурах».*

Запрос на лидерство для главы города звучит в подавляющем числе интервью. Однако её не разделяют опрошенные нами эксперты. Экспертная позиция относительно лидерства и исполнительства во власти, резко отличается от той, которую формулируют руководители власти в городах: *«На мой взгляд, хороший исполнитель, который выполняет спущенные инструкции региональной властью, будет более предпочтителен, нежели лидер, который может выйти за рамки предписаний. Это общий тренд. Схожая история с региональными главами. Они не нужны как лидеры. Нужны технократы, которые будут выполнять установки сверху. И будут снимать точки напряженности, чтобы события в регионе не привели к катастрофе. Если так, – ты хороший губернатор. Это мое субъективное видение, построенное на мониторинге территорий».*

Причиной подобного положения дел является пресловутая вертикаль: *«Вертикаль работает... Нужны исполнители...А не те, кто может выходить за формальные границы. Есть региональная власть. У них есть свои варианты требований. Любой глава хорошо понимает, что краевую власть не надо злить. У него при этих условиях может быть прекрасная политическая карьера».*

Одновременно, по мнению эксперта, такая ситуация во многом вынужденная, обусловлена, прежде всего, отсутствием прямых выборов глав, благодаря чему во власть попадают «удобные главы», не зависящие от отношения к ним населения.

О приоритете исполнителя над лидером для региональной власти говорит и другая наша эксперт, бывшая работница краевой администрации. Отмечая при этом, что выбор населения может быть противоположным: *«Исполнители, конечно, нужны во власти. Есть две ипостаси. Кем он является для своего населения, и кем он должен быть для регионалов. Естественно, что в администрации, где действует двоичная система, от него требуют либо да, либо нет. И требуют достижения тех показателей, которые поставлены перед региональной властью. Для территории свита играет короля».*

Всегда ли исполнители нужнее лидеров для регионалов? Что поэтому поводу думают сами регионалы? Министр территориального развития, курирующий глав местного самоуправления в регионе, в действительности, совсем не против того, чтобы главы 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».*

Именно лидер, по мнению министра, может управлять населением в сложных ситуациях, так как отсутствие лидерских качеств может обернуться неуправляемостью и существенно осложнить ситуацию не только в городе, но и в регионе. Волевое начало просто необходимо, еще и потому, что именно оно позволяет принимать решения не из сиюминутного страха, а ориентируясь на более дальние цели : *« Часто к главе возникают вопросы, когда он встает против городского сообщества. В коротком периоде наверно правильно было бы ему прогнуться... Но в долгосрочной перспективе это решение будет губительным... Здесь только на лидерских качествах можно принять правильное решение. Если человек уверен в себе, он скажет, этого точно не будет... Но в будущем мы сделаем так, так и так. Это сложно, это всегда потеря имиджа и репутации... Но если глава в себе уверен, он понимает к чему стремится, он обязательно это сделает. Мне больше нравятся люди волевые, с лидерскими качествами. Они более надежны. Но в этом должны быть определенные границы и пределы. Если человек будет стучать ботинком по столу, или каской, тогда зачем такой лидер нужен?. Все должны понимать, мы встроены в единую систему, если у велосипеда поменять колесо, и поставить его неправильно, то он не поедет... И подведет человека, который этим велосипедом управляет».*

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. Все время пенять на то, что президент , правительство или губернатор плохи, все же неправильно. Люди начинают понимать, – что-то зависит и от местной власти».*

Парадоксальную позицию относительно лидерства и исполнительства выразил бывший руководитель департамента внутренней политики, который убежден – не важно, лидером или исполнителем является глава территории, главное – ему надо обеспечить достижение результатов, важных для всех уровней власти: *«Для меня лидерство среди глав было важно, поскольку системы взаимодействия в мое время не было. Она выстраивалась в ручном режиме. Придумывалась система индикаторов. Методы воздействия. Я большое внимание уделял правовой составляющей. В принципе муниципальному праву. Формировал специалистов в администрации по муниципальному праву. Как альтернативу мату и крику. В той ситуации, чтобы глава*

был эффективен, он должен был обладать лидерскими качествами. Как исполнитель в системе он работать просто не мог. Это было 10 лет назад. Сегодня население хочет жить хорошо. Им опять нужен лидер. Но ситуация изменилась. Теперь – если результативность достигается с помощью исполнителя, то ради бога. Важен результат. Если система в отсутствие лидерства, но при эффективной исполнительности, дает нужный результат, то она лучше остальных систем. Если быть честным – то результат должно определять население, через социальное самочувствие. На практике так бывает не всегда».

Роль команды последователей для лидерства, при этом достаточно высока. Пока далеко не во всех городах региона такие команды сформированы из-за проблемы кадрового дефицита. Именно команда способна сделать действия руководителя более эффективными и адекватными, снять с него психологическую нагрузку, обеспечив тем самым его лидерство, без оглядки на текущие задачи : *« Я свои членам команды объяснял. Я Вас подобрал таких умных и плачу больше чем себе, только потому, что хочу ночью спокойно спать..., чтобы не случилось ночью, Вы должны отработать ситуацию. все исправить, а утром мне просто доложить, как Вы из ситуации вышли».*

Таким образом, ситуация, при которой главы городов являются апатичными исполнителями, совсем не устраивает министра, и его вполне можно понять: *«Я знаю некоторых людей, которые ранее работали главами. Они сейчас уходят. Они ничего слышать не хотели... и им ничего не надо. У них была цель – залезть во власть, продержаться, получить свою пенсию... Они понимали, что чем больше они будут участвовать в проектной деятельности, тем больше будет оснований к ним прицепиться... за неисполнение тех или иных требований. Такие главы спокойно сидели -5, 10, 15 лет...на территории. Понятно, что их рейтинг упал, но им было на это наплевать. Там имиджа у власти не было совсем, им на это тоже было наплевать. Они досидели и им хорошо... Все правильно исполняли, не напрягаясь, и ничего не сделали нужного. Такие территории надо сейчас вытаскивать...И ими в первую очередь заниматься. Иногда незаинтересованные исполнители губительны для власти».*

Оценка эксперта готовности региональных чиновников ставить на лидеров или на исполнителей, тем не менее, весьма однозначна и показывает, чтобы назначать лидеров в муниципальную власть, необходимо уметь лидировать самим, а это не всегда получается. Именно здесь заложено противоречие – администраторам нужны исполнители, а территориям – лидеры: *«У нас в администрации нет лидеров. Раньше они были. Были яркие люди администрации, на которых смотрели на территории. и их уважали... А сейчас что? Кто-то сегодня сидит в администрации и вершит судьбы. А завтра его оттуда вышибут... И ему руки никто не подаст. Так что лидеры администрации не по зубам. Такие люди лидеров выбирать не будут...Люди на территории смотрят на ситуацию иначе. Будучи главой города либо ты болеешь за*

территорию, либо нет. И это очень опасно, с точки зрения администрации. Хотя люди на территориях не умеют вести сайты, не умеют работать с социальными сетями. Не умеют отвечать на письма. Не умеют слышать народ. Я не хочу сказать, что они все сволочи, они просто не умеют... Раньше лидерские качества оттачивались годами... И они были востребованы. Сейчас нет воспроизводства и подготовки кадров. А по щелчку такие вещи не делаются».

Много ли лидеров в муниципальной власти? Похоже, что ярких глав не так много, но, тем не менее, и середняки вполне справляются с ситуацией до тех пор, пока территорию не затрагивают преобразования: «Понятно, что главы сидят до последнего. Зачастую. Но в ряде районов все спокойно и четко. Глава не выделяется, но он стабильный и понимающий глава. Звезд с неба не хватал, но был в системе. Это до преобразований. Преобразования помогают поднять всю мусть с болота...и в этом ничего плохого нет. Следует перемешать политический бульон вместе с кусочками элит... Тогда суп будет более наваристый. Но середнячок с этим вряд ли справится. Нужны другие люди», – убежден министр.

Тем не менее, и это признает министр, только лидеры не очень удобны региональной власти и её 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. Все мы должны понимать, мы встроены в единую систему, если у велосипеда поменять колесо, и поставить его неправильно, то он не поедет... И подведет того человека, который этим велосипедом управляет».

Может ли лидер быть сильнее социальной и экономической ситуации в городе? Способен ли он сдержать негативные тренды развития социально-экономической и политической ситуаций в городе?

Ответ на эти вопросы, со стороны руководителей городов и экспертов весьма осторожны: «Как лидер может спасти ситуацию, если бюджет города формируется из года в год. Сейчас бюджет города 146 млн, а 10 лет назад он был 120 млн. Уровень инфляции давайте помножим на эти 120 млн. Мое мнение – мы стали жить хуже. Каким бы ты лидером не был, без двухкратного увеличения бюджета сделать ничего нельзя. Можно достать деньги дополнительно, но это будут разовые проекты... нацеленные на точечные решения в городе. Это не определяет ситуацию в целом. Если финансирование по ремонту дорог идет по душевому принципу, то глава может разово выбить деньги Вот он выбил деньги на мосты. Больше денег, чем по душовке, ты не выбьешь, какой бы ты не был пробивной человек».

Оценка одного из наших экспертов, показывает, что пока утверждать, что лидер способен переломить любую из негативных ситуаций в городе, еще достаточно рано: «Мое субъективное мнение. Мне кажется, что внешние обстоятельства всегда будут сильнее. Пассионарный тип лидера – это сегодня исключительный вариант, с которым я не сталкивалась. Когда главы перестали избираться – это стало особенно

заметно. Ведь раньше – глава мог опираться на электоральное мнение. Теперь представительные органы по сути выбирают главу. Как сегодня избирается представительная власть и кто в ней сидит, мы прекрасно знаем. Я не могу вспомнить ни одного примера пассионарных глав. Даже представитель крупного бизнеса, директор градообразующего предприятия, который может процессы в своем городе актуализировать, тем не менее, в его городе очень высокий протестный потенциал. Территория города имеет один из самых низких конкурентных потенциалов».

Несмотря на то, что респонденты не уверены в том кто сильнее – лидер или обстоятельства, все же обращает на себя внимание тот факт, что определенное преимущество лидера перед исполнителем они все же отмечают.

В заключении, можно сказать, что исполнители в руководстве городом не важнее лидера. Можно признать, на основе проведенного исследования, что двойной репертуар управленческих технологий более востребован, чем лидерский потенциал. Это не означает, что во всех городах без исключения эта ситуация будет повторяться. Чем менее будет выражен лидерский профиль у главы, тем в большей степени будет выражен запрос на лидерств у элит. Именно поэтому процесс постепенной замены исполнителей на лидеров, пусть с двойным репертуаром управленческих технологий, обязательно должен произойти. В противном случае поднять уровень эффективности муниципальной власти не удастся даже в том случае, если главы будут обладать необходимым набором компетенций для осуществления власти в городе.