DOI: 10.17976/jpps/2021.02.11

ЛИДЕРСТВО В ЛОКАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВАХ: В КОМ СЕГОДНЯ НУЖДАЕТСЯ МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ

А.Е. Чирикова, В.Г. Ледяев

ЧИРИКОВА Алла Евгеньевна, доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН, Москва, email: chirikova_a@mail.ru; **ЛЕДЯЕВ Валерий Георгиевич,** доктор философских наук, профессор департамента социологии, Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", Москва, email: vledyaev@hse.ru

Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Лидерство в локальных сообществах: в ком сегодня нуждается муниципальная власть в России. – Полис. Политические исследования. 2021. № 2. С. 157-170. https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.11

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 20-011-31192 опн.

Статья поступила в редакцию: 05.12.2020. Принята к публикации: 12.01.2021

Аннотация. В статье представлены результаты эмпирического исследования власти и лидерства в локальных сообществах, проведенного в два этапа – в 2011-2015 гг. и 2018-2020 гг. в трех малых городах в двух регионах России. Основной эмпирический материал получен в ходе глубинных интервью (всего 86) с региональными руководителями и экспертами, местными политиками, чиновниками, бизнесменами, гражданскими активистами. Изучались мнения локальных элит о том, кто может быть лидерами городского сообщества, в какой мере они способны преодолевать трудности и проблемы, обусловленные объективными обстоятельствами, и какую роль играют их команды. Исследование показало, что включение муниципального уровня в выстроенную в последнее десятилетие "вертикаль власти" не привело к недооценке роли лидерства у руководителей муниципалитетов. Лидеры по-прежнему востребованы и обществом, и значительной частью локальной элиты. Большинство представителей городских элит считает, что руководитель города – это, прежде всего лидер, и уже во вторую очередь – исполнитель, реализующий волю вышестоящих структур власти; только реальные лидеры городских сообществ имеют шанс успешно преодолевать неблагоприятные ситуации. Потенциал влияния лидера и эффективность его деятельности во многом обусловлены наличием или отсутствием профессиональной и мотивированной группы последователей – команды единомышленников, поддерживающих лидера и обеспечивающих реализацию его политики. Во всех локальных сообществах имеют место проблемы с формированием команды, обусловленные главным образом ограниченностью кадрового ресурса малого города. Значительная часть респондентов вполне оптимистично оценивает лидерский потенциал и возможности позитивно влиять на сложившуюся ситуацию, но в данном вопросе не имеет твердого большинства. При этом респонденты подчеркивают, что именно лидеры, а не просто руководители-исполнители имеют шанс существенно повлиять на ситуацию.

Ключевые слова: глава города, власть, лидерство, малые города, местное самоуправление.

В постсоветской России идет постоянный поиск оптимальной организации местного самоуправления как формы публичной власти. Начиная с ну-

левых годов, основным вектором поисков стала централизация управления и встраивание муниципального уровня в "вертикаль власти". Иерархия, субординация и строгие правила поведения руководителей всех уровней должны были, по замыслу российского руководства, обеспечить четкое функционирование управленческой системы, реализацию коллективной воли социума и достижение общественного блага.

Однако сами по себе институциональные изменения лишь создают определенный контекст, в котором действуют конкретные управленческие фигуры. Именно от них в конечном счете зависят конкретные управленческие решения и их реализация. Поэтому параллельно с институциональным дизайном важную роль в создании эффективной системы управления играет наличие людей, способных обеспечить не только стабильный и эффективный управленческий процесс, но и быть лидерами городского сообщества, эффективно выполнять свои функции и иметь доверие у последователей и населения города.

Достижение оптимального институционального дизайна и формирование пула эффективных руководителей города представляет собой серьезную проблему, решение которой зависит от многих обстоятельств. Одним из них является адекватное представление о том, как видят ситуацию сами локальные и региональные элиты, которые фактически определяют выбор лидеров локальных сообществ и формируют их установки и паттерны поведения.

В ком сегодня нуждается муниципальная власть в России? Мы попытаемся ответить на этот вопрос на основе результатов эмпирического исследования, проведенного в трех малых городах Пермского края (X, Y) и Тамбовской области (A). Исследование проводилось в два этапа в 2011-2015 гг. и в 2018-2020 гг. Мы осознанно выбрали города Пермского края – развитого индустриального центра, и Тамбовской области – "среднеслабого" в экономическом и финансовом отношении региона с сельскохозяйственной направленностью. Все города – административные центры, имеют сравнительно сопоставимую численность населения (41-68 тыс. жителей) и зависят от региональных и федеральных трансфертов, что типично для малых российских городов. Разумеется, на выбор конкретных территорий повлиял фактор их доступности для нашего исследования, что важно для получения качественной информации. Благодаря этому нам удалось взять интервью практически у всех, кого мы наметили в качестве респондентов.

Главный эмпирический материал был получен в ходе 86 глубинных интервью. Интервьюируемыми были региональные руководители и эксперты, руководство законодательной и исполнительной власти во всех локальных сообществах, депутаты местных представительных учреждений, чиновники и работники аппарата исполнительной власти и легислатур, руководители местных газет и телевидения, бизнесмены и руководители предприятий, лидеры и активисты местных партийных и общественных организаций, эксперты.

* * *

Вслед за классиком изучения лидерства М. Бернсом мы понимаем лидерство как "взаимный процесс мобилизации... различных экономических, политических и других ресурсов в условиях конкуренции и конфликта для реализации целей лидеров и их последователей" [Burns 1978: 425]. Политический

лидер – это человек, который наиболее полно отражает и защищает интересы определенной социальной группы, обладает совокупностью качеств, необходимых политическому деятелю, стремится и способен консолидировать усилия окружающих и активно воздействовать на этот процесс для достижения поставленных им целей (см. также [Блондель 1992; Шестопал 2013; Власть и лидеры... 2019]).

Лидерство существует во всех формах социального взаимодействия и представляет собой форму одновременно и власти, и управления. Власть лидера – способность направлять деятельность других – обусловливает возможность достигать целей, поставленных им как управляющим субъектом. Обычно лидеры – это люди, занимающие руководящие должности, которые дают им полномочия и ресурсы. Это позволяет оказывать влияние на окружающих и вести за собой сторонников (последователей). Поэтому именно лидеры, занимающие руководящие должности в муниципалитете, находятся в центре внимания исследователей локальной политики.

Изучение политического лидерства имеет длинную историю – со времен описания "двора" и "свиты его величества" [Соловьев 2017: 67; Гаман-Голутвина 2007; Keohane 2014]. Однако многие проблемы остаются дискуссионными и требуют дальнейшего осмысления, в том числе проблемы лидерства на локальном уровне в России [Петухов 2017; Шкель 2020].

Исследовательская повестка лидерства в локальных сообществах широка и разнообразна. Большинство современных работ фокусируются на нескольких группах факторов, которые во многом предопределяют характер и особенности лидерства в локальных сообществах [Greasley, Stoker 2009: 126; Lowndes, Leach 2004; Bentzena, Lob, Winsvoldc 2020].

Обязательным элементом модели исследования лидерства в городских сообществах являются персональные ресурсы руководителей городов, их знания, умения, навыки и установки, обусловливающие потенциал влияния.

Лидеры хотя и занимают особое положение в социуме, но не могут реализовать свой лидерский потенциал без других акторов. Лидеры и их последователи – это партнеры, которые работают на достижение общих целей. Поэтому в контексте анализа локального политического пространства важное место занимает оценка деятельности команды руководителя – группы последователей, играющей особую роль в управленческом процессе. В команду входит его ближайшее окружение, непосредственные подчиненные, группа поддержки. Численность команд может существенно варьироваться, но ядро команды обычно составляет 5-7 человек. Поддержка со стороны населения и наличие работоспособной команды имеют особое значение в российском локальном контексте в силу внедрения модели муниципального управления с главой города, избираемым не населением городского сообщества, а депутатами местной легислатуры.

Другой важнейший ракурс исследования – влияние режима и институциональных факторов. Современный политический процесс в России характеризуется усилением авторитарных тенденций, как на федеральном, так и на локальном уровне. Построение так называемой вертикали власти отразило стремление властей превратить местное самоуправление в низшее звено государственного управления. Если во многих европейских странах стремление укрепить лидерство руководителей локальных сообществ привело к инсти-

туциональным реформам и появлению института избранного мэра [Grant, Dollery, Kortt 2016; Copus, Roberts, Wall 2017], то в России институциональные реформы шли в обратном направлении и способствовали существенному усилению зависимости руководителей города от региональных властей, фактически определявших руководящий состав муниципалитетов.

В этих условиях важнейший аспект изучения лидерства на локальном уровне – определение степени реальной автономии руководителей городов и их взаимодействие с региональными и федеральными структурами государственного управления. Будучи лидерами/руководителями в своих локальных сообществах, они одновременно находятся в системе субординации и подчинения акторам более высоких уровней. Естественно, что обладающие различными ресурсами влияния на локальных лидеров, региональные власти (представители центральной власти редко испытывают необходимость спускаться на локальный уровень) видят в локальных лидерах, прежде всего, проводников своей политики.

Наконец, едва ли не главным вопросом исследования муниципальных лидеров является эффективность их деятельности. Ее оценка представляет серьезные трудности. Всегда сложно определить, в какой степени успешность деятельности лидера обусловлена его собственными усилиями и умениями, а не является следствием тех или иных благоприятных обстоятельств. Но даже если не учитывать эту проблему, то остается неясным, какие именно критерии успеха следует считать определяющими.

В какой мере эффективность муниципального управления обусловлена сильным лидерством и/или строгим следованием директивам и установкам вышестоящих инстанций? Эта проблема затрагивает все обозначенные аспекты в изучении власти и лидерства в городских сообществах; именно она оказалась в центре нашего исследования.

Как показывают эмпирические исследования (в том числе проведенное авторами), региональные руководители, признавая важность наличия лидера на территории, склоняются к тому, что глава города должен быть в первую очередь хорошим исполнителем. В противном случае управлять территорией на региональном уровне будет достаточно сложно. И вряд ли они совсем не правы. Отсюда вопрос: как сочетать столь противоречивые требования к главам со стороны регионалов с ожиданиями местных элит, которые предпочитают лидеров исполнителям?

В идеале руководители муниципалитетов должны быть и сильными лидерами, рачительными хозяевами своих территорий, и надежными исполнителями, воплощающими волю политического руководства и региональных властей. Однако добиться этого на практике совсем не просто. Трудность заключается в том, что исполнитель всегда обязан выполнить легитимное решение вышестоящей инстанции и строго следовать предписанному, тогда как лидер в определенных ситуациях может – и даже должен – уметь выйти за рамки общепринятого, взяв ответственность на себя, если этого требует ситуация. Тем самым лидер может идти и против течения, став силой, разрушающей сложившиеся устои [‘t Hart, Rhodes 2014].

Как на практике разрешается данное противоречие? Ответ на этот вопрос возможен только с учетом мнения тех, кто непосредственно включен в процесс управления городскими сообществами. Мы убеждены, что любые

реформы могут быть успешными, если учитывают позиции всех заинтересованных сторон, в данном случае – мнение городских элит.

Какие позиции в вопросе о лидере/исполнителе занимают локальные лидеры и региональные власти? В фокусе нашего исследования были три вопроса: (1) кто востребован в муниципальной власти? (2) могут ли лидеры быть сильнее обстоятельств? (3) лидер и команда: легко ли найти последователей?

КТО СЕГОДНЯ ВОСТРЕБОВАН В МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ?

Ответ на вопрос о том, в каком главе нуждается муниципальная власть – лидере или исполнителе, 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 Х: "*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 Х. 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. Инициативу-то проявить можно. 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 Х, присуща не только работникам администрации, но и тем, кто обслуживает 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. Размышляя о дефиците лидерства и инициативности у местных руководителей, известный

в городе предприниматель, директор завода, подчеркивает, что только дисциплина и исполнительность неизбежно приведут к застою и последующей деградации города, так 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 локальных элит, дорого обходится всем, в том числе и региональным властям: "*Лидер – это все равно человек думающий, умеющий выстраивать отношения. 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 требуется именно лидер, 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. 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*" – оставаясь 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 из наших респондентов убеждены в том, что лидерские качества должны быть присущи главе городского округа, тогда как членам команды достаточно быть хорошими исполнителями: "*Наверно 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 Y, он подчеркивает, что "*между лидерством и исполнительством должна быть золотая середина*".

Представители городского бизнеса, в свою очередь, убеждены, что лидерство важнее исполнительства. Они считают, что исполнители заполонили 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 не случайно 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 убеждено 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.

МОГУТ ЛИ ЛИДЕРЫ БЫТЬ СИЛЬНЕЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ?

Проведенные интервью показывают, что среди городских элит нет однозначного ответа на этот вопрос. Подавляющее большинство респондентов во всех изученных нами городах уверены, что лидерские качества существенным образом влияют на управление городом и могут переломить неблагоприятную ситуацию. Но есть и те, кто убежден в обратном: какими бы качествами ни обладал городской лидер, он не может противостоять макроэкономическим тенденциям, особенно если они носят негативный характер. Наибольшее число таких высказываний имело место в городе А. По-видимому это обусловлено тем, что экономический потенциал данного города в целом ниже, чем в других городах.

Рассуждения респондентов в А следующие: экономическая ситуация ухудшается, изменить ее практически невозможно, даже при поддержке губернатора; поэтому личность и потенциал влияния лидера отходят на второй план. Подобной точки зрения, в частности, придерживается заместитель главы города: "*Я не вижу, чтобы личность главы имела огромное влияние на ситуацию в городе, чтобы ситуация резко менялась в городе с приходом кого-то. Что-то меняется, но не кардинально*".

С ней частично согласен социолог из областной администрации; однако он считает, что многое зависит не только от контекста, но и от лидерских качеств главы города: "*Глава может, конечно, переломить ситуацию в городе. От него многое зависит. Этого нельзя отрицать. Именно глава выстраивает отношения с губернатором и принимает решение о том, что ему надо сделать в первую очередь*".

В городе Х мнения наших респондентов также разделились. Как и в А, одни убеждены, что обстоятельства всегда сильнее, другие, напротив, считают, что настоящий лидер может их успешно преодолевать. Среди тех, кто не считает возможным противостоять обстоятельствам – заместитель главы города по правовым вопросам и внутренней политике: "*Управление городом зависит от личности. В том числе... Но все же личность не основополагающий фактор. Факторы среды оказывают большее влияние на эффективность управления и на ситуацию*". С ней солидаризуется городской депутат: "*Применительно к городу,*

от лидера ситуация меньше зависит, чем от внешних факторов. Если бы было по-другому, региональной власти были бы нужны не только исполнители".

Говоря о роли внешнего фактора, респонденты отмечают важность отношения губернатора и его команды к главе города, позитивное, нейтральное или негативное. Именно поэтому разные главы городов имеют разные деньги от региона и федерации. В свою очередь, сам губернатор может быть зависим от определенных экономических агентов, что предопределяет его избирательное отношение в выделении денег для тех или иных территорий. В этом случае значение имеет не личность главы, а наличие на территории крупных и перспективных бизнес-компаний: "*Какие-то главы губернатору больше симпатичны, а другие – нет. Но это не главное. На каких-то территориях стоят нефтяники, он просто вынужден с ними считаться. Он понимает, что бюджет Пермского края формируется этим экономическим агентом*", – замечает в своем интервью бывший глава города.

Некоторые эксперты довольно пессимистично оценивают возможности глав городов существенно повлиять на ситуацию. *"Пассионарный тип лидера – это сегодня исключительный вариант, с которым я не сталкивалась. Когда главы перестали избираться, это стало особенно заметно. Теперь представительные органы по сути выбирают главу. Я не могу вспомнить ни одного примера пассионарных глав*".

С этими высказываниями не согласны некоторые другие респонденты, полагающие, что лидер способен встать над обстоятельствами и даже изменять их: "*Несмотря на то, что действительно в городе могут быть неблагоприятные факторы, что-то глава изменить может. Не все, но может. Прежде всего, сильная команда может повлиять на ситуацию, и наоборот. Даже если сейчас не получается, это не значит, что каких-то шагов не стоит делать*", – убеждена бывшая глава города, депутат городской Думы. Уверена в том, что можно успешно противостоять обстоятельствам, и известная в городе предпринимательница, совладелица завода и городской меценат: "*Если человек лидер, он все сделает, несмотря на обстоятельства, и даже вопреки им*".

Оптимизм наших респондентов, как свидетельствуют интервью, в качестве обязательного условия предполагает наличие сильного главы города – лидера локального сообщества, а не просто хорошего исполнителя. Только такие руководители реально способны добиться успеха в сложных неблагоприятных условиях; отчасти поэтому большинство респондентов в паре "лидер/хороший исполнитель" более склонны выбирать лидера.

ЛИДЕР И КОМАНДА: ЛЕГКО ЛИ НАЙТИ ПОСЛЕДОВАТЕЛЕЙ?

Наличие команды последователей выступает одним из условий успешного лидерства. Наше исследование полностью это подтверждает. В настоящее время вряд ли можно говорить о наличии сформировавшейся команды последователей во всех изученных нами городах. Скорее можно констатировать присутствие в них только так называемого ядра команды – нескольких ключевых фигур вокруг лидера. Главное (но не единственное) ограничение – дефицит кадровых ресурсов во всех локальных сообществах.

В городе Х серьезным ограничением для формирования квалифицированной команды являются два обстоятельства – слабость действующего главы и императив исполнительства в коридорах местной власти. Поэтому нынеш-

няя команда главы города X невысоко оценивается респондентами: "*В моем понимании грамотный и хороший руководитель, с лидерскими качествами, должен уметь собрать потенциальных исполнителей, обсудить все возможные риски и последствия, а также возможные пути решения. И принять на себя решение. Для этого он должен быть лидером, чтобы команда ему доверяла*", – считает заместитель главы города X. Он подчеркивает, что "*для формирования власти нужен лидер. Нужен человек, умеющий формировать команду и работать с командой. Один в поле не воин. В команде должны быть твои последователи. В нашем городе у действующего главы это не получилось. Результат налицо, – город умирает*".

В городе Y в настоящее время у главы городского округа есть команда. Однако мнения наших респондентов о ней разделились. Сам глава городского округа считает, что у него хорошая команда, он в целом ею удовлетворен ("*та команда, которая есть, вполне профессиональна. Она меня вполне устраивает, особенно те, кто в моем топе*"). Но в ней реально только 5-7 человек. Остальные, как он считает, – это "*люди-функции*", на которых "*рассчитывать нельзя*". Главный принцип, которым он руководствовался при формировании команды – мотивация, желание работать ("*Если человек готов работать и днем и ночью, это мой человек*").

Однако, по мнению председателя Думы города Y, "*с командой у* [руководителя городского округа] *есть проблемы"*. Источник проблемы, как и в других малых городах, – это отсутствие достаточного количества квалифицированных кадров ("*с кадрами у нас в городе очень плохо*").

Другой наш информант – предприниматель, депутат городской Думы, хотя и уверен, что глава округа "*забрал лучших*", также отмечает недостаточный профессионализм некоторых членов команды, и недостаток мотивации, и внутренние конфликты: "*Я знаю многих замов. Когда они шли к победе, это была одна команда... Сегодня в этой команде есть раздрай, и довольно сильный. Если раньше можно было скрыть свой непрофессионализм, то сейчас это вылезло... Но профессионалов нет в городе. Спецов нет*".

Одна из важнейших проблем с командой главы округа, по мнению нашего респондента – это зависимость главы от некоторых членов команды ("*он поначалу взял людей, которым был обязан*"); как и председатель Думы, он полагает, что главе городского округа "*не хватит смелости убрать человека, который был с ним пять лет*". Подобные ошибки, считает наш информант, допускали и его предшественники.

Сам глава городского округа отводит важное место команде последователей, хотя признается, что построить такую команду ему пока не удалось. Но он уверен, что это дело ближайшего будущего*: "Это здорово, когда можно сформировать команду последователей. На самом деле это верх мастерства. Этого бы хотелось достичь. Хотя сознательно такой цели у меня нет. Я просто иду вперед*".

В городе A, как показало исследование, команда главы города была сформирована, но ее нельзя было назвать командой единомышленников. Заместителем нового главы города осталась женщина из команды предыдущего главы, который ушел из власти не по своей воле. Продолжали свою работу в новой команде и другие ее члены, не до конца разделявшие установки нового главы. Приступив к формированию своей команды, пришедший глава

столкнулся с сопротивлением депутатского корпуса, который попытался диктовать ему новый состав команды и настоятельно рекомендовал отказаться от старых ее членов. Тогда он пригрозил уйти. В результате инцидент был исчерпан. Причина, по которой он бился за членов старой команды, вполне рациональна: *“Где я людей возьму, где я возьму управленцев*”?

Оценивая сегодняшнюю команду главы города, бывший мэр, а ныне депутат областного собрания, замечает: *“У действующего главы команда не едина. Есть люди, ориентированные на прежнее руководство и на настоящее. Те, кто остались, всю жизнь работали с предшественником. Так что с ними не просто*”. Подтверждает высказанную оценку и сам действующий глава города. Оказавшись в сложной ситуации, он, тем не менее, остался верен избранной стратегии, хорошо осознавая возможные риски: “*Когда пришел к власти бывший глава, он всю команду вычистил, включая меня. Не осталось ни одного человека. А я всех оставил. И многие из них поняли, и согласились со мной работать*”.

Стремление улучшить команду заключается не только и не столько в том, чтобы убрать из нее приверженцев бывшего главы города. Главное – добиться того, чтобы команду составляли люди, ориентированные на перспективу. Такие люди в команде есть, но их должно быть значительно больше: “*Я все же команду потихоньку обновляю. Есть люди, которые видят перспективу, и есть те, кто этого делать не умеет. Я их так называю – ясноглазый и не ясноглазый. Не ясноглазые – это те, кого в 5 часов вечера ветром сдувает… Но есть те, кто проявляет какой-то интерес. В известном смысле я заложник кадрового дефицита, который существует в небольшом городе всегда*”.

Формулируя свои принципы работы с командой, он замечает: “*Я оставляю право для всех людей жить и работать по своим внутренним принципам… У меня других людей не будет. Мне сюда с Марса людей не завезут*”.

Итак, во всех городах есть команды, включающие в себя наиболее активных последователей лидеров, но у каждой команды есть проблемы, что снижает лидерский потенциал руководителей города.

Заключение

Лидерство в малых российских городах, как подтвердило наше исследование, является необходимым атрибутом городской политики в глазах локальных элит. Чтобы успешно решать возникающие проблемы, главы городов должны быть лидерами не на словах, а на практике. Лидерство не возникает само по себе. Лидеры – это часть местного сообщества, а олицетворяющие его политические акторы могут быть либо субъектами политики развития муниципальных образований, либо “консерваторами” институциональных изменений, или даже их разрушителями. Потенциал лидерства или его отсутствие определяют темпы развития территории или ее стагнацию. Практическое лидерство со стороны глав городов позволяет решать многие городские проблемы, которые не под силу руководителю-исполнителю.

Исследование показало, что не менее половины опрошенных нами глав городов способны быть лидерами и стремятся реализовать лидерский потенциал в своей руководящей деятельности. Однако оно 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. Разумеется, идеальная ситуация – быть и тем, и другим, т.е. сочетать качества лидера и хорошего исполнителя. Но в реальной практике эти функции не всегда в полной мере совместимы, тем более, что региональные чиновники имеют несколько иную точку зрения. Получается, что региональным чиновникам более нужны исполнители, а территориям – лидеры. Это противоречие приводит к тому, что политическое лидерство часто не востребовано вышестоящими структурами власти, а потому не развивается системно; отсюда потери в эффективности управления территориями.

Одновременно, на наш взгляд, не следует недооценивать роль исполнительского начала в деятельности руководителей городов, тем более учитывая значимость отношений муниципального руководства с региональными властями. Данная ситуация нами прогнозировалась, поскольку региональные чиновники, ответственные за ситуацию в городах, обычно имеют опыт руководящей деятельности на городском и районном уровне и хорошо осознают степень кадрового дефицита и необходимость контроля, функции которого они исполняют.

Важность лидерства обусловлена главным образом тем, что именно (только?) лидеры имеют шанс успешно преодолевать неблагоприятные обстоятельства. Значительная часть респондентов, что логично вытекает из вышесказанного, довольно оптимистично оценивает лидерский потенциал и возможности позитивно влиять на сложившуюся ситуацию. Оценки локальных элит нам представляются вполне реалистичными. При этом респонденты подчеркивают, что именно лидеры, а не просто руководители-исполнители имеют шанс существенно повлиять на ситуацию.

Потенциал влияния лидера и эффективность его деятельности во многом обусловлены наличием или отсутствием профессиональной и мотивированной группы последователей – команды единомышленников, поддерживающих лидера и обеспечивающих реализацию его политики. Исследование показало, что во всех локальных сообществах с формированием команды есть проблемы, наибольшие – в городе Х. Во всех городах сформировано некое ядро команды – ближайшее окружение лидера. Расширение этого ядра осложняется тем, что кадровый ресурс малого города существенно ограничен. Проблемы возникают и на том основании, что в некоторых городах (особенно в городе А) значительную долю управленческого персонала составляют люди, работавшие с предшествующими руководителями города, что в большей или меньшей степени создает трения внутри коллектива. Наконец, слабость команды может быть обусловлена отсутствием должных лидерских качеств у руководителя. Ситуация, сложившаяся в городе Х, показывает, что слабая команда и слабый руководитель – это взаимообусловливающие факторы. Поэтому руководителя города Х местная элита не воспринимает как лидера, тогда как в других городах их оценки деятельности глав в целом весьма позитивные. Все главы в этих локальных сообществах считаются лидерами своих территорий и с ними связываются надежды на улучшение ситуации, или, по крайней мере, на противодействие негативным тенденциям в развитии социума.

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 и обществом, и значительной частью локальной элиты.

DOI: 10.17976/jpps/2021.02.11

LEADERSHIP IN LOCAL COMMUNITIES: WHO IS NEEDED IN THE MUNICIPAL GOVERNMENT IN RUSSIA

A.E. Chirikova[1], V.G. Ledyaev[2]

[1] Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia

[2] National Research University Higher School of Economics. Moscow, Russia

CHIRIKOVA, Alla Evgen'evna, Dr. Sci. (Soc.), Principal Researcher, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, email: chirikova_a@mail.ru; **LEDYAEV, Valerii Georgievich,** Dr. Sci. (Philos.), Prof., Department of Sociology, National Research University Higher School of Economics, email: vledyaev@hse.ru

Chirikova A.E., Ledyaev V.G. Leadership in Local Communities: Who Is Needed in the Municipal Government in Russia. – Polis. Political Studies. 2021. No. 2. P. 157-170. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.11

Acknowledgments. This research was supported by RFBR, project No. 20-011-31192 opn.

Received: 05.12.2020. Accepted: 12.01.2021

Abstract. The article presents the outcomes of an empirical study of power and leadership in local communities. The study was conducted in 2011-2015 and 2018-2020 in three small towns and one district in three regions of Russia. The basic material was obtained in the course of 86 in-depth face to face interviews with the regional public officials and experts, local politicians, officials, businessmen, and civic activists. We studied opinions of local elites about local leadership. Who should be a leader in a local community, can he overcome the problems caused by objective circumstances, what is the role played by his team, etc. The study shows that the inclusion of the municipalities in the "power vertical" built in the last decade did not lead to an underestimation of the role of leadership by local elites. Leaders are still in demand both by communities and elites. The majority of representatives of urban elites, as the study has shown, believe that the head of the town is, first of all, a leader, and secondarily – an executor, realizing the will of higher authorities. Only real leaders of urban communities have a chance to successfully overcome adverse situations. The leader's power and the effectiveness of his activities are largely depend on the presence or absence of a professional and motivated group of followers – a team of like-minded people who support the leader and ensure the implementation of his policies. The study showed that in all local communities there are problems with the formation of a team, mainly due to the limited human resources of a small town. Many our respondents are quite optimistic about the leadership potential of town heads and their ability to influence the current situation. They emphasize that only leaders, not just executives really have a chance to significantly influence the situation.

Keywords: head of city, power, leadership, small towns, local government.

References

Bentzena T., Lob C., Winsvoldc M. 2020. Strengthening Local Political Leadership Through Institutional Design: How and Why. – *Local Government Studies*. Vol. 46. No. 3. P. 483-504. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690994

Burns J.M. 1978. *Leadership*. New York: Harper and Row.

Copus C., Roberts M., Wall R. 2017. *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*. London: Palgrave Macmillan.

Grant B., Dollery B., Kortt M. 2016. Recasting Leadership Reform in Australian Local Government: A Typology from Political Theory. – *Local Government Studies*. Vol. 42. No 6. P. 1024-1046. https://doi.org/10.1080/03003930.2013.861820

Greasley S., Stoker G. 2009. Urban Political Leadership. – *Theories of Urban Politics*. Ed. by J. Davies, D. Imbroscio. London: Sage. P. 125-136.

Keohane N. 2014. Western Political Thought. – *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Ed. by R.A.W. Rhodes, P. 't Hart. Oxford: Oxford University Press.

Lowndes V., Leach S. 2004. Understanding Local Political Leadership. – *Local Government Studies*. Vol. 30. No. 4. P. 557-575. https://doi.org/10.1080/0300393042000333863

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

't Hart P., Rhodes R.A.W. 2014. Puzzles of Political Leadership. – *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Ed. by R.A.W. Rhodes, P. 't Hart. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653881.013.028

Blondel J. 1992. Political Leadership: Towards a General Analysis. (Russ. ed.: Blondel J. *Politicheskoe liderstvo: put' k vseob"emlyushchemu analizu*. Moscow: Rossiiskaya akademiya upravleniya).

Gaman-Golutvina O.V. 2007. Politicheskie elity i politicheskoe liderstvo [Political Elites and Political Leadership]. – Politologiya. Leksikon [Political Science. Lexicon]. Ed. by A.I. Solovyov. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)

Petukhov R.V. 2017. The Russian Society's Confidence in the Local Governments as a Problem. – *Polis. Political Studies*. No. 6. P. 61-75. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.05

Shestopal Ye.B. 2013. Political Leadership in New Environment: The Change of the Perception Paradigm. – *Polis. Political Studies*. No. 3. P. 47-57. (In Russ.)

Shkel S.N. 2020. Political Attitudes of Local Elites in Contemporary Russia (Cases of Municipalities of the Perm Territory). – *Polis. Political Studies*. No. 6. P. 119-134. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.09

Solovyov A.I. 2017. Political Leader in the Public Administration Environment, or Who Is the Man of the House? – *Polis. Political Studies*. No. 2. P. 60-81. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05

Vlast' i lidery v vospriyatii rossiiskikh grazhdan. Chetvert' veka nablyudenii (1993-2018) [Power and Leaders in the Perception of Russian Citizens. a Quarter Century of Observations (1993-2018)]. 2018. Ed. by E.B. Shestopal. Moscow: Ves Mir Publishers. (In Russ.)

Литература на русском языке

Блондель Ж. 1992. *Политическое лидерство: путь к всеобъемлющему анализу.* М.: Российская академия управления.

Власть и лидеры в восприятии российских граждан. Четверть века наблюдений (1993-2018). 2019. Отв. ред. Е.Б. Шестопал. М.: Весь Мир.

Гаман-Голутвина О.В. 2007. Политические элиты и политическое лидерство. – *Политология. Лексикон*. Под ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН.

Петухов Р.В. 2017. Доверие российского общества к органам местного самоуправления как проблема. – *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 61-75. https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.05

Соловьев А.И. 2017. Политический лидер в административной среде государственного управления, или "Кто в доме хозяин?" – *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 60-81. https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05

Шестопал Е.Б. 2013. Политическое лидерство в новых условиях: смена парадигмы восприятия. – *Полис. Политические исследования*. № 3. С. 47-57.

Шкель С.Н. 2020. Политические установки муниципальных элит в современной России (на примере муниципалитетов Пермского края). – *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 119-134. https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.09