

СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ МЭРОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ: РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ, ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОПЫТА И КУЛЬТУРНОГО КАПИТАЛА

THE SOCIAL PROFESSIONAL POTENTIAL OF THE MAYORS OF IRKUTSK REGION: THE ROLE OF POLITICAL COMPETITION, PROFESSIONAL EXPERIENCE, AND CULTURAL CAPITAL

V. Shindyaev

Summary. The article presents the findings of a study of the social and professional potential of mayors of municipalities of the Irkutsk region. Analysis of data from the territorial election commission on candidates and elected mayors for the period from 2000 to 2022 made it possible to characterize both the general potential of the entire body of candidates and the implementation of this potential in the form of social and professional characteristics of the elected mayors. The analysis included an assessment of the candidates' cultural and social capital, their political and professional experience, as well as the role of political motivation and political competition. It was revealed that the main factor determining the professional level of mayors is their political experience, and, especially, the status of incumbent. Such experience provides political socialization and symbolic capital, but at the same time prevents access to the position of mayor for people with high cultural capital, but not included in the political power system.

Keywords: local government, municipalities, mayors, professionalism, cultural capital.

Шиндяев Владислав Васильевич

Иркутский институт (филиал) Всероссийского университета юстиции (РПА Минюста России)
m612020@yandex.ru

Аннотация. В статье приводятся результаты исследования социально-профессионального потенциала мэров муниципалитетов Иркутской области. Анализ данных территориальной избирательной комиссии о кандидатах и избранных мэрах городских округов и муниципальных районов области за период с 2000 по 2022 гг. позволил охарактеризовать как общий потенциал всего корпуса кандидатов, так и реализацию этого потенциала в виде социально-профессиональных характеристик избранных мэров. В ходе анализа была проведена оценка культурного и социального капитала кандидатов, их политического и профессионального опыта, а также роль политической мотивации и политической конкуренции. Было выявлено, что главным фактором, определяющим профессиональный уровень корпуса мэров, является наличие политико-управленческого опыта, и прежде всего — опыта работы в аналогичной должности. Такой опыт обеспечивает политическую социализацию и символический капитал, но в то же время препятствует доступу к должности мэра для людей с высоким культурным капиталом, но не включенным в политико-властную систему.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитеты, мэры, профессионализм, культурный капитал.

Введение

Местное самоуправление (МСУ) занимает особое место в системе управления российского общества. С одной стороны, это уровень, максимально приближенный к повседневной жизни граждан и формально независимый от системы государственного управления. С другой — из-за низкой обеспеченности собственными ресурсами и проблем кадрового обеспечения местные органы власти часто подвергаются критике из-за недостаточного качества работы, и при этом оказываются в фактической зависимости от государства. Одним из следствий является проблема поиска оптимальной модели МСУ и дискуссии о том, должны ли они управляться назначенными сверху чиновниками либо же избираться местными жителями, на прямых выборах либо же представительными органами.

Введение в российскую практику института «конкурсных» глав муниципальных образований (МО), фактически реализующих модель назначения, было связано в том числе со стремлением повысить качество управления на местном уровне [1]. Однако помимо того, что прямое назначение глав МО в существующих конституционных рамках невозможно, а следовательно, и модель назначения может быть лишь частичной, возникает вопрос о том, действительно ли отказ от политических процессов избрания глав МСУ способен повысить качество управления. Ведь само по себе назначение глав не решает проблему нехватки финансирования, качества подготовки муниципальных служащих или достаточности образовательных возможностей в сфере муниципального управления. Например, лишь около 10 % муниципальных служащих имеют профильное образование в сфере ГМУ [2], и пе-

реход к модели назначения никак не решает эту проблему.

Кроме того, выборная модель, сохраняющаяся во многих регионах несмотря на общие тенденции к централизации, способна выполнять важные функции для обеспечения качества МСУ и политического управления в целом. В частности, исследование В.А. Смирнова показало, что местные выборы выступают достаточно эффективным инструментом политической социализации, предоставляя возможности для формирования политических компетенций, и закладывая основу дальнейшей политической карьеры [3]. В другом исследовании сравнение избранных и назначенных мэров российских городов показало, что избранные мэры имеют больший опыт работы в бизнесе и представительных органах, имеют больший культурный капитал, обеспечивают большее политическое разнообразие и больший уровень политической стабильности [4]. То есть, электоральная модель позволяет реализовать преимущества политической конкуренции и публичной политики для обеспечения качества МСУ.

Таким образом, нет априорных оснований полагать, что модель избранных глав МО является сама по себе неудовлетворительной с точки зрения качества управления. Более корректно ставить вопрос о том, при каких условиях она обеспечивает наилучший уровень профессионализма руководителей и качество управления в существующих условиях современного российского общества. Проведенное нами исследование позволяет дать частичный ответ на это вопрос на примере мэров Иркутской области, избранных за последние 20 лет.

Метод

Для исследования факторов, определяющих профессиональный уровень глав МСУ были проанализированы данные электоральной статистики по выборам мэров крупных МО Иркутской области за период с 2000 по 2022 г. На основании материалов территориальной избирательной комиссии (ТИК) Иркутской области была сформирована база данных о кандидатах и избранных мэров городских округов и муниципальных районов. В течение рассматриваемого периода модель прямых выборов мэров оставалась доминирующей: всего в двух случаях (в г. Иркутске с 2015 г. и в г. Братске в 2011 г.) использовалась другая модель. В сформированной базе данных каждая запись соответствовала информации об одном кандидате, участвовавшем в конкретной избирательной кампании, независимо от исхода. Соответственно, поскольку за рассматриваемый период в каждом муниципалитете прошло несколько выборных кампаний, один и тот же человек мог участвовать в разных выборах и потому оказаться отраженным в базе несколько раз. Общее число запи-

сей в базе данных после исключения неэлекторальных случаев составило 1239.

Для проведения анализа использовалась информация о кандидатах, доступная в материалах ТИК. В частности, эти данные использовались для определения следующих переменных, которые определяют профессиональный уровень и потенциал мэров:

1. Культурный капитал. Оценивается на основании данных об уровне образования кандидатов. Более высокий уровень образования означает более высокий уровень культурного капитала.
2. Социальный капитал. Измерялся как участие кандидата в избирательных и общественных объединениях. Предположительно, такое участие обеспечивает социальные связи, которые могут быть важны как для занятия должности, так и при осуществлении полномочий мэра.
3. Политическая мотивация. Определяется как факт повторного участия в выборах, то есть, число повторных вхождений записей об одном человеке в базе данных. Эта переменная показывает, насколько привлекательным является позиция мэра.
4. Политическая конкуренция. Количество кандидатов на выборах (конкурс) отражает уровень конкуренции и разнообразие компетенций, доступных для системы МСУ. Чем выше конкуренция, тем выше возможность выбора из разнообразных компетенций, которые могут влиять на качество управления.
5. Политический опыт и социализация. Наличие опыта занятия политико-управленческих должностей до избрания является прямым признаком политической социализации, отражением способности кандидата понимать процессы и процедуры принятия политических решений.
6. Профессиональный опыт. Отражает предыдущий профессиональный опыт кандидата и измеряется на основе данных о месте и должности предыдущей работы.

Проанализированные данные использовались как для характеристики всего корпуса кандидатов и его социально-профессионального потенциала, так и для прямого анализа роли отдельных факторов в занятии должности мэра.

Результаты и обсуждение

Анализ данных об образовании показал, что большинство кандидатов (57,1 %) имеет высшее образование. Учитывая, что в целом по области высшее образование есть у 21,5 % взрослого населения, можно утверждать, что культурный капитал действительно является важным фактором формирования социально-

профессионального потенциала глав МСУ. Люди с высшим образованием демонстрируют более высокую готовность к участию в выборах на эту должность.

Культурный капитал также повышает вероятность избрания: если среди неизбранных кандидатов доля людей с высшим образованием составила 55 %, то среди избранных мэров — 70,7 %. Сравнение двух групп показало, что разница является существенной и статистически значимой: критерий χ^2 для связи переменных уровня образования и электорального статуса (без учета мэров, избранных из депутатов) равен 14,4 (ст. св. = 1; $p < 0,001$). Таким образом, можно утверждать, что культурный капитал повышает вероятность избрания, а значит, избирательная модель способствует занятию должности мэра более образованными людьми. Важно также отметить, что наличие высшего образования является не только показателем культурного капитала, но и частью символического капитала. В публичной политике символический капитал особенно важен, а потому в выборной модели он, по-видимому, дополнительно повышает важность культурного капитала.

Анализ данных о принадлежности кандидатов к избирательным и общественным объединениям позволил выявить положительную роль социального капитала в занятии должности мэра. Рисунок 1 наглядно иллюстрирует, что обладание социальным капиталом повышает вероятность избрания, особенно в случае участия в избирательных объединениях.

С точки зрения качества управления, социальный капитал кандидатов может играть двоякую роль. С одной стороны, он повышает вероятность избрания за счет сетей поддержки, даже если другие кандидаты более профессиональны и компетентны. С другой стороны, после избрания социальный капитал обеспечивает доступ к внешним ресурсам и поддержке, которые могут использоваться для повышения результативности работы даже при дефиците культурного капитала или специальных управленческих и политических компетенций.

Для изучения политической мотивации кандидатов использовался критерий, основанный на числе повторных фактов участия в выборах. Измерение этой переменной затруднено из-за особенностей кодирования данных ТИК. Тем не менее анализ позволил дать как минимум приближенную оценку привлекательности должности мэра для потенциальных кандидатов. Всего в сформированной базе данных было выявлено более 170 человек, которые участвовали в выборах более одного раза. В качестве сводного индикатора повторного участия можно использовать показатель доли «однократных кандидатов», то есть, людей, которые принимали участие в выборах только один раз. В отношении всего корпуса кандидатов значение этого показателя составляет 49 %, то есть, чуть более половины всех кандидатов — это «серийные» участники выборов.

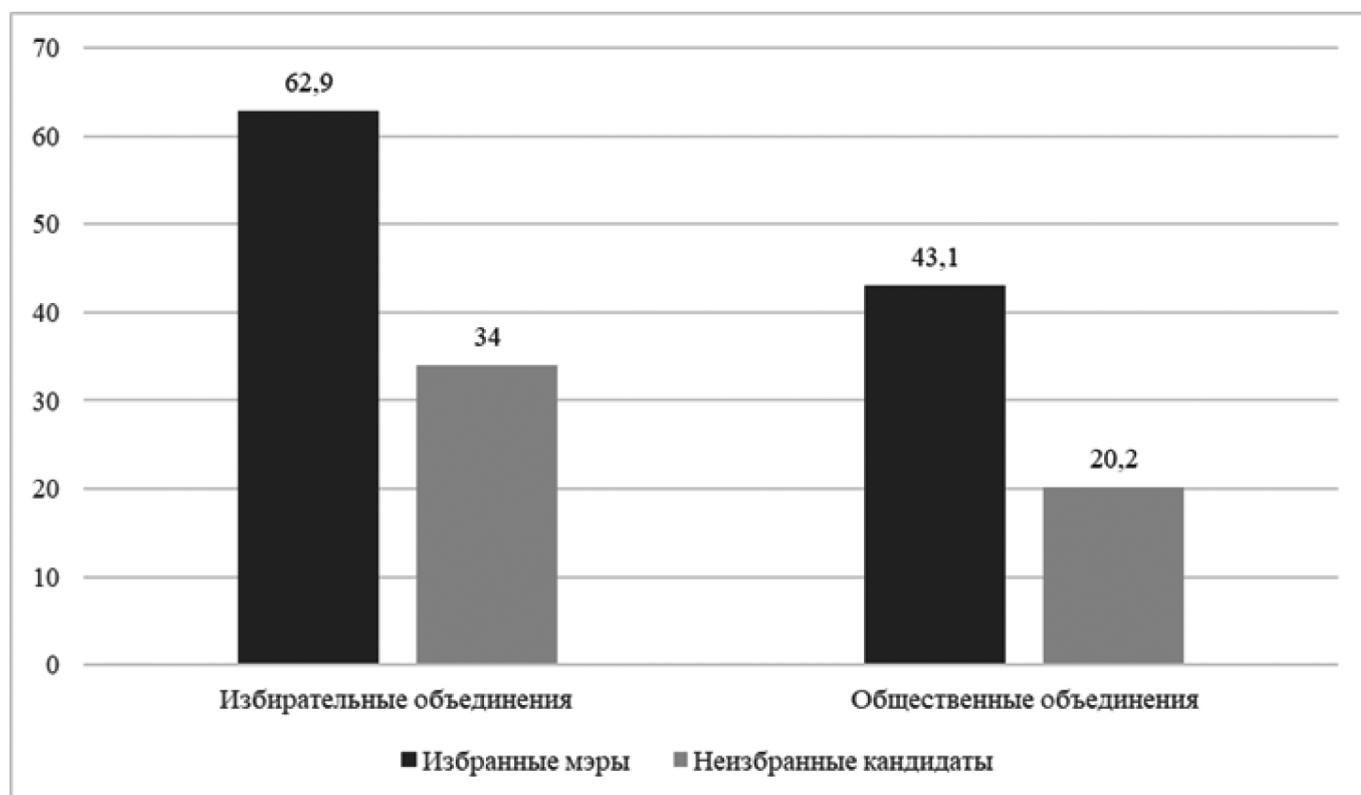


Рис. 1. Доля кандидатов, имеющих связь с избирательными и общественными объединениями, %

Сравнение данного показателя среди избранных и неизбранных кандидатов показывает связь мотивации и электорального результата. Среди избранных мэров значение этого показателя составило 27,5 %, тогда как среди неизбранных кандидатов — 58 %. Это означает, что почти три четверти избранных мэров (включая повторные избрания) — это люди, которые ранее уже выдвигали свои кандидатуры. Напротив, из числа тех, кто не был избран, таковых менее половины, и для большинства неудачный опыт приводит к отказу от дальнейших попыток участия в выборах. С точки зрения потенциала разнообразия глав МО, высокая доля «повторных» кандидатов является негативным фактором, поскольку отражает ограниченность выбора, доступного для избирателей и для всей системы МСУ. Аналогично, высокая доля отказов от последующего участия в выборах после неудачного участия говорит об отсутствии высокой политической мотивации кандидатов и, соответственно, об ограниченной привлекательности позиции мэра для потенциальных кандидатов. Оба обстоятельства негативно влияют на формирование социально-профессионального потенциала глав МО.

Показатель политической конкуренции также позволяет судить о политической мотивации и привлекательности позиции мэра для потенциальных кандидатов. Однако из-за отсутствия базы для сравнения ценность этого показателя носит умеренный характер. Уровень политической конкуренции, измеренный как отношение обще-

го числа избранных мэров к общему числу записей в базе данных, составил 7,3 чел. на место. Однако существуют заметные различия между муниципалитетами по уровню конкуренции. В целом, данный показатель отражает умеренный уровень конкуренции за позицию мэра.

Анализ политического опыта кандидатов показал, что он является главным фактором, определяющим возможность занятия должности мэра. При этом наибольшее значение имеет факт занятия аналогичной должности ранее (см. рис. 2).

Приведенные данные наглядно свидетельствуют, что значение имеет не столько политический опыт как таковой, сколько факт занятия должности мэра. Ни опыт работы депутатом, ни управление МО низшего уровня не дают таких преимуществ. Проще говоря, избиратели предпочитают продлевать полномочия действующих мэров, а не менять их на других. Такие результаты отражают модель политической культуры, при которой как сами политические руководители, так и избиратели склонны сохранять статус-кво и воспроизводить сложившуюся систему властных отношений.

Политический опыт и занимаемый статус, насколько можно судить, являются более важными факторами воспроизводства социально-профессионального капитала, чем культурный и социальный капитал. О том, что политический опыт важнее, чем культурный капитал,

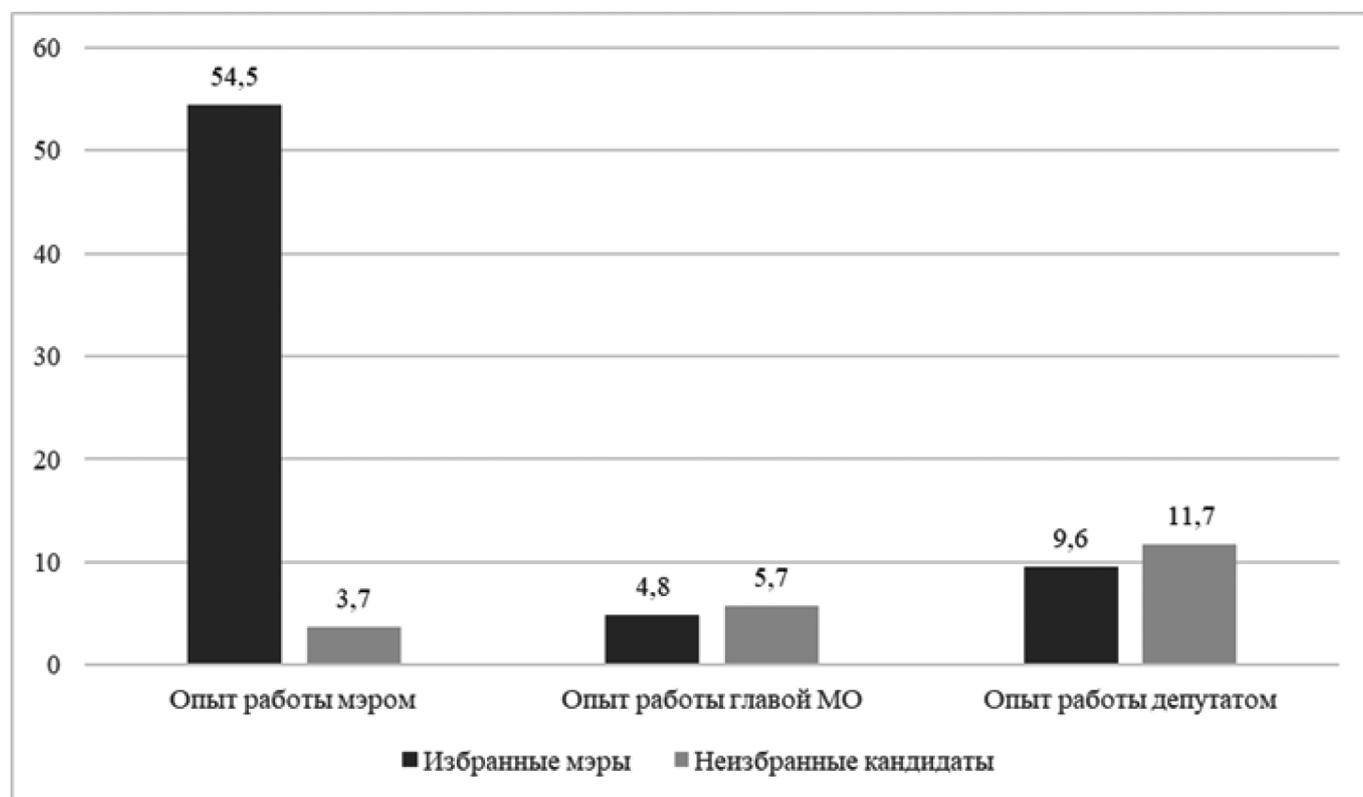


Рис. 2. Политический опыт кандидатов, %

свидетельствуют следующие цифры. Из всех избранных мэров, достоверно имеющих высшее образование, предыдущий опыт работы мэром имеют чуть более половины — 51,7 %. Однако среди мэров, которые не имеют высшего образования (по крайней мере, информация о котором отсутствует в данных ТИК, а значит, и у избирателей), эта доля составляет уже 61,2 %. Это может свидетельствовать о том, что отсутствие необходимого культурного капитала с успехом компенсируется политическим и профессиональным опытом. По крайней мере, в логике избирательного процесса последнее считается более важным признаком компетентности, чем высшее образование.

Наконец, в рамках исследования был проанализирован более общий профессиональный опыт кандидатов. Оценка профессионального опыта затруднена несовершенством кодирования данных ТИК, а также тем фактом, что в документах, подаваемых кандидатами, указывается только последнее место работы. Тем не менее анализ имеющихся данных позволил подтвердить и расширить вывод о важности именно политико-управленческого опыта кандидатов.

Характеризуя профессиональный потенциал всего корпуса кандидатов (определяющий, какие компетенции потенциально доступны для должности мэра), можно выделить две основные группы:

- руководители высшего звена: мэры и главы МО, топ-менеджмент коммерческих компаний, директора бюджетных учреждений (около трети от всех кандидатов);
- руководители среднего звена: заместители, начальники отделов и т.п. — работающие как в государственном, так и в коммерческих структурах (также около трети).

Другие группы являются гораздо менее представленными и включают различные категории специалистов и профессионалов, неквалифицированных работников, пенсионеров и безработных. Тем не менее преобладание руководящих работников позволяет предположить, что занятие управленческой должности обеспечивает необходимую мотивацию, ресурсы и уверенность в своих компетенциях, достаточные для участия в выборах.

С точки зрения реализации этого потенциала, безусловным преимуществом, как уже было отмечено, выступает опыт работы мэром: 54,5 % всех избранных мэров занимали именно эту должность, а еще 4,8 % — должность главы МО. Другими популярными профессиональными группами стали работники органов власти (13,2 % избранных мэров), руководители коммерческих или бюджетных организаций (12,6 %), другие категории руководителей (9,6 %). Таким образом, полученные результаты однозначно свидетельствуют, что опыт руководящей и административной работы является критически важной компетенцией, без которой занятие высшей должности в муниципалитете практически невозможно.

Заключение

Результаты исследования, проведенных на материалах крупных муниципалитетов Иркутской области, показывают, что в рамках модели прямых выборов преимущество получают кандидаты, имеющие опыт руководящей работы, и в особенности опыт руководства МСУ, обладающие более высоким культурным и социальным капиталом, а также более высокую политическую мотивацию. Есть все основания полагать, что занятие должности мэра, с одной стороны, обеспечивает человека символическим ресурсом, который положительно сказывается на оценке его компетентности избирателями, а с другой, — обеспечивает политическую социализацию, позволяющую ему сохранять свое место. При этом политико-управленческий опыт в системе МСУ имеет большее значение, чем культурный или социальный капитал.

С точки зрения проблемы качества управления, полученные результаты демонстрируют потребность в каналах профессиональной мобильности и социализации для реализации профессионального потенциала квалифицированных кандидатов. Даже очень значительный культурный капитал (например, выпускников вузов по профильным специальностям) не гарантирует возможности доступа к руководящим должностям в системе МСУ. Опыт руководящей работы в целом, и в системе органов власти в особенности, становится определенным барьером для кандидатов, не включенных в систему публичной власти, и усложняет возможности привлечения компетентных людей извне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Конкурсная модель избрания главы местного самоуправления в современной российской муниципальной практике: преимущества и недостатки // *Власть*. 2017. №8. С. 83–89.
2. Масилова М.Г., Лобов В.Е. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // *Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса*. 2019. №4. С. 170–179.
3. Смирнов В.А. Социологический портрет кандидатов и победителей выборов на должность главы местного самоуправления в современной России // *Вестник Пермского университета. Политология*. 2018. № 2. С. 106–123.
4. Buckley N., Garifullina G., Reuter O.J., Shubenkova A. Elections, appointments, and human capital: the case of Russian mayors // *Demokratizatsiya*. 2014. Vol.22. No. 1. P. 87–116.