

ФАКТОРЫ КОМПЕТЕНТНОСТИ ГЛАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РАЗЛИЧНЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПЕРСПЕКТИВ

Шиндяев Владислав Васильевич

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

FACTORS OF COMPETENCY OF THE MUNICIPALITIES' HEADS FROM DIFFERENT THEORETICAL PERSPECTIVES

V. Shindyayev

Summary. The heads of municipalities play a special role in the system of public governance, being responsible for local government. They are not municipal or civil servants and hold their office as a result of direct or indirect electoral procedures. The article uses four theoretical approaches to explain the conditions of the heads' competence. The theory of human capital allows to assess the general level of knowledge and skills of potential candidates for a position, as well as the level of education of the residents who elect and evaluate them. The principal-agent theory makes it possible to identify fundamental differences between various models of electing the heads, including the level of information asymmetry that affects the ability to control their work. The theory of social capital substantiates that social relations of the heads can compensate for the lack of special knowledge, and the social capital of local communities helps attracting and controlling potential candidates. The theory of political culture claims that the effective use of local governance mechanisms is possible only with the appropriate political beliefs and attitudes of residents, but their formation is not possible without the experience of electoral and civic participation.

Keywords: local government, heads of municipalities, competency, human capital, social capital, principal-agent relations, political culture.

Аннотация. Главы муниципальных образований (МО) занимают особое место в системе власти, отвечая за работу местного самоуправления (МСУ). Они не являются муниципальными или государственными служащими и занимают свою должность в результате прямых или косвенных электро-альных процедур. В статье показано, что для понимания условий компетентности глав МО целесообразно использовать несколько различных теоретических подходов. Теория человеческого капитала позволяет оценить общий уровень знаний и навыков, которыми обладают потенциальные кандидаты на должность, а также уровень образования жителей, выбирающих и оценивающих глав. Принципал-агентская теория позволяет выявить фундаментальные различия между разными моделями избрания глав МО, в том числе с точки зрения информационной асимметрии, влияющей на возможности контроля за их работой. Теория социального капитала обосновывает, что развитые социальные связи глав МО позволяют компенсировать дефицит специальных знаний, а социальный капитал местных сообществ позволяет привлекать и контролировать возможных претендентов. Теория политической культуры утверждает, что эффективное использование механизмов МСУ возможно только при соответствующих политических представлениях и установках жителей, однако их формирование невозможно без опыта участия в выборах и гражданском участии.

Ключевые слова: местное самоуправление, главы муниципальных образований, компетентность, человеческий капитал, социальный капитал, принципал-агентские отношения, политическая культура.

Качество работы местных органов власти остается одной из главных проблем местного самоуправления (МСУ) в российском обществе. Особый интерес при этом представляет позиция их руководителей — глав муниципальных образований (МО). В отличие от основной части работников местных органов власти, они не являются муниципальными служащими и получают свое место посредством прямых или косвенных выборных процедур. Несмотря на тенденции дальнейшей централизации и включения муниципалитетов в единую вертикаль власти, сохранение институциональной основы МСУ и принципа его самостоятельности определяет неустранимую двойственность позиции глав МО, которые, с одной стороны, являются управленцами, а с другой — избранными должностными лицами, представляющими интересы избирателей.

В силу этой двойственности вопрос о компетентности глав и их способности качественно и результативно выполнять свою роль, вытекающую из их уникального положения в системе общественно-властных отношений, не может решаться так же, как в случае государственных и муниципальных служащих. Являясь потенциально доступной для любого гражданина, позиция главы МО не может быть зависеть от квалификационных требований или наличия специальной подготовки. По этой причине подходы, основанные на оценке кадрового и/или профессионального потенциала муниципальной службы (см., напр., [1]) оказываются неприменимы для руководителей МСУ. Мы утверждаем, что понимание факторов и условий компетентности глав МО требует обращения к различным теоретическим перспективам. Более конкретно, можно выделить четыре важные пер-

спективы, которые позволяют охватить разные стороны этой проблемы.

Теория человеческого капитала

Теория человеческого капитала, являясь развитием теории капитала в целом, утверждает, что человек является не просто «рабочей силой», необходимой для производства товаров и услуг, но субъектом, самостоятельно принимающим решение об использовании своих знаний, способностей и квалификации [2; 3]. Как и в случае других видов капитала, теория предполагает, что инвестиции в знания и квалификацию являются источником выгод в будущем. Это положение применимо как на индивидуальном, так и социальном уровне, причем в обоих случаях центральной темой становится образование как основной способ приращения человеческого капитала. В первом случае человек инвестирует в свое образование, рассчитывая получить доступ к более качественным, престижным и высокооплачиваемым рабочим местам, тем самым повысив свое положение в обществе и обеспечив благополучие. Во втором случае общества, инвестирующие в систему образования, закладывают основу экономического роста, технологического развития, качества институтов.

Несмотря на то, что теория человеческого капитала подвергается определенной критике, связанной, в частности, с упрощением связи между образованием, трудом и социально-экономическим развитием, ее общая идея о важности инвестиций в образование для развития получила широкое распространение в общественных науках. Как общества, так и отдельные регионы, отрасли или группы, обладая высоким человеческим капиталом, получают больше возможностей для развития. Наличие большого числа высокообразованных, квалифицированных людей не просто обеспечивает существование и развитие современной, сложной и профессионализованной экономики, но и повышает общие требования и стандарты оценки качества работы общественных институтов, включая систему публичной власти.

Применение общих положений теории человеческого капитала к вопросу качества работы глав МО позволяет обозначить несколько основных направлений анализа. Во-первых, можно говорить о человеческом капитале тех людей, из которых формируются местные органы власти. Сами главы МО не являются муниципальными служащими, однако наличие развитой системы подготовки по программам «ГМУ» и другим, важным для системы МСУ направлениям, способно повысить средний уровень квалификации работников местных органов власти. В результате избранный глава МО получает возможность делегировать больше полномочий и ответственности работникам, сосредоточившись на политических функциях. Ключевой проблемой в российских реалиях явля-

ется неспособность системы образования обеспечить высокое среднее качество работников муниципалитетов. Если в крупных городах существуют свои образовательные возможности, то для небольших и удаленных муниципалитетов проблема кадрового обеспечения становится серьезной проблемой. По некоторым оценкам, менее 10 % муниципальных служащих имеют профильное образование [4], — и очевидно, что система образования не способна обеспечить значительный рост этой цифры без существенной потери качества образования.

Во-вторых, можно говорить о человеческом капитале тех людей, которые непосредственно претендуют на должность главы МО. Более высокий общий уровень образования жителей муниципалитета, как можно предположить, повышает средний уровень потенциальных кандидатов, однако обеспечение такого среднего уровня на местах сталкивается с теми же проблемами, которые были названы выше. Хорошо образованные и квалифицированные люди стремятся найти интересную и высокооплачиваемую работу в центрах развития, к которым абсолютное большинство муниципалитетов в России не относятся. Отдельный важный вопрос заключается в определении тех составляющих человеческого капитала, которые важны для роли главы МО. Из-за двойственного характера этой роли, образование в сфере ГМУ не является очевидно предпочтительным; для избранного руководителя большее значение могут иметь навыки и знания в сфере политического менеджмента, публичных коммуникаций, переговоров и др. На релевантность человеческого капитала глав МО влияет множество факторов, таких как специфика муниципалитета, модель избрания главы, а также размер муниципалитета. Например, в маленьких муниципалитетах без серьезного кадрового потенциала главе МО неизбежно придется быть вовлеченным в решение большинства специальных вопросов в сфере документооборота, финансов, управления собственностью и т.п., — тогда как в крупном городе с хорошей кадровой базой существует возможность создать профессиональную администрацию и нанять сити-менеджера.

Наконец, в-третьих, условием качества работы главы МО с точки зрения анализируемой теории может быть общий уровень человеческого капитала муниципалитета. Более образованные жители, как можно предположить, будут принимать более ответственные и рациональные решения в ходе выборов, способствуя избранию более квалифицированных кандидатов (непосредственно глав либо депутатов), и будут способны более критично оценивать результаты их работы. Как и в предыдущих случаях, проблема заключается в том, что человеческий капитал распределен крайне неравномерно, и его обладатели стремятся концентрироваться в крупных развитых городских центрах, снижая потенциал качества МСУ в небольших муниципалитетах.

Принципал-агентская теория

Принципал-агентская перспектива обычно не используется при анализе качества МСУ, однако, на наш взгляд, она способна внести важный вклад в понимание работы глав МО. Изначально разработанная для изучения контрактных отношений, эта концепция успешно применялась и для описания процессов в политико-управленческой сфере [5; 6]. Теория описывает отношения, возникающие, когда одна сторона (агент) получает право и возможность действовать от лица и в интересах другой стороны (принципала). Ключевые вопросы, которые изучает теория, связаны с последствиями несовпадения интересов между агентом и принципалом, степенью автономии агента и информационной асимметрии между сторонами, благодаря которой агент может получить возможность действовать в своих интересах.

В сфере публичного управления принципал-агентские отношения возникают в двух основных вариантах: когда избиратели делегируют права и полномочия политическим руководителям и когда легитимные лидеры делегируют права и полномочия бюрократии. В интересующем нас случае глав МСУ значение имеет, прежде всего, первый вариант. Мы полагаем, что вклад принципал-агентской теории имеет заключается, прежде всего, в выявлении фундаментальных различий между разными моделями избрания глав МО.

В случае прямого избрания главы местными жителями именно последние выступают в качестве принципала. Это означает, что глава вынужден ориентироваться на их интересы и запросы, что обеспечивает выполнение представительско-политической функции руководителя МСУ. Однако при такой модели уровень асимметрии между принципалом и агентом оказывается очень высоким: обычные жители, в целом, не имеют достаточных знаний, информации и времени, чтобы осуществлять качественный оперативный контроль над работой главы. Это позволяет последним использовать информационную асимметрию для преследования своих интересов.

В случае, если глава МО избирается депутатами из своего состава, уровень асимметрии, напротив, является минимальным. Депутаты обладают достаточным доступом к информации и достаточными ресурсами, чтобы более адекватно оценивать деятельность главы, что, при прочих равных условиях, должно способствовать качеству его работы. В то же время при такой модели именно депутаты становятся непосредственным принципалом, а это означает, что критерии оценки качества работы главы будут в большей степени ориентированы на интересы и представления местных элит.

Наконец, при модели конкурсного главы фактическим принципалом становятся региональные власти, которые имеют наибольшие возможности для влияния

на занятие этой позиции, хотя определенную роль играют и депутаты. Эта модель создает предпосылки для полного «переворачивания» принципал-агентских отношений, поскольку главы МО в значительной степени становятся агентами государства [7]. Результатом становится ориентация глав МО на интересы региональных и федеральных властей, что объективно снижает возможность выполнения представительских и политических функций, связанных с защитой интересов муниципалитетов. Сохранение зависимости от депутатов не позволяет полностью реализовать такой сценарий трансформации принципал-агентских отношений и создает неустойчивую конфигурацию двойственных агентских отношений. Важной особенностью этой модели является специфика информационной асимметрии. С одной стороны, региональные власти, влияющие на решение конкурсной комиссии, обладают квалификацией для отбора и контроля за своими кандидатами. С другой стороны, в силу территориальной удаленности, агент получает относительную автономию от регионального правительства, но уменьшает такую автономию по отношению к представительному органу.

Теория социального капитала

Теория социального капитала — одна из самых важных социологических концепций, активно используемых при изучении политико-управленческих процессов. Она исходит из признания важности социальных связей и существует в двух основных вариантах. Первый, представленный, в частности, П. Бурдьё, рассматривает его с индивидуальной точки зрения, как социальные связи, в развитие которых человек может инвестировать и которые обеспечивают рост доступа к важной информации, поддержке, позициям и другим ценным ресурсам [8]. Второй, разработанный в работах Р. Патнэма, относит это понятие к социальным общностям и обществам в целом [9]. В этом случае социальный капитал характеризует плотность и качество социальных отношений в обществе, высокое взаимное доверие, развитые нормы взаимности и кооперации. Считается, что такой социальный капитал является важным фактором общественного благополучия и качества общественных институтов.

Применение теории социального капитала к вопросу компетентности глав МО позволяет выявить несколько возможных механизмов, действующих разнонаправленно и на разном уровне. Главный из них связан с социальным капиталом собственно глав МО. Ценные социальные связи, которыми, в личном качестве, располагает глава МО, обеспечивает ему доступ не только к ценной информации и экспертизе, но и к прямой помощи: консультационной, кадровой, управленческой. Мы утверждаем, что обладание социальным капиталом играет очень важную роль в компетентности глав МО, поскольку позволяет до определенной степени компенсировать возможный дефицит специальных знаний и навыков,

необходимых для управления муниципалитетом. Кроме того, высокий уровень доверия со стороны местных жителей, депутатов, региональных элит, инвесторов и других стейкхолдеров значительно облегчает реализацию планов и инициатив, предлагаемых главой МО.

Однако это не единственный возможный механизм действия социального капитала. Его возможное негативное влияние на компетентность глав МО проявляется, прежде всего, при модели конкурсного главы, поскольку способствует nepoтизму и кумовству. Личные связи способны обеспечить занятие должности главы МО людьми, не являющимся наиболее компетентным и подходящим для нее. В определенной степени этот механизм может действовать и при других моделях избрания.

Наконец, на компетентность глав может влиять и общий социальный капитал местных сообществ. Он обеспечивает целый ряд позитивных эффектов: возможность поиска наиболее подходящих кандидатов, их выдвижение и избрание; действие альтернативных каналов обмена информации о работе главы, позволяющее повысить прозрачность его работы; готовность к кооперации при решении проблем местных сообществ. Интересно отметить, что развитый социальный капитал сообщества до определенной степени способен минимизировать негативные эффекты модели назначенного, конкурсного главы, поскольку позволяет сформировать независимый и консолидированный центр влияния и контроля, заставляя назначенного главу соблюдать интересы муниципалитета даже несмотря на обязательства перед региональными элитами.

Теория политической культуры и политической социализации

Концепция политической культуры, изначально обснованная Г. Алмондом и С. Вербой, утверждает, что политические институты сами по себе не гарантируют определенного результата, такого как избрание наиболее достойных и профессиональных кандидатов, а зависят от набора представлений, установок, норм и моделей поведения, которые определяют, как именно эти институты используются [10]. Демократические институты выполняют свою функцию, когда граждане обладают соответствующей политической культурой, которая проявляется в их готовности следить за политической информацией, участвовать в гражданской активности и общественных организациях, осуществлять гражданский контроль. Развитая политическая культура участия способствует принятию более информированных, взвешенных и ответственных избирательных решений, тем самым способствуя их качеству и компетентности политиков в целом.

Эта логика может быть применена и к главам МО, а в особенности к дискуссии о предпочтительных моделях

их избрания. Один из аргументов сторонников назначаемых глав заключается именно в недостатке политической культуры во многих муниципалитетах, что, безусловно, имеет под собой основания, учитывая отсутствие сложившихся демократических традиций в российском обществе [11]. Однако предположение о том, что из-за недостаточно развитой политической культуры модель назначаемых глав должна обеспечивать более высокий уровень их компетенций, при ближайшем рассмотрении не выдерживает критики. Проблема неразвитой демократической политической культуры, необходимой для МСУ, носит универсальный характер и не ограничивается местным уровнем. Если граждане из-за этого принимают субоптимальные решения (и не участвуют в контроле за властью), то следует ожидать, что аналогичное поведение они будут демонстрировать и на выборах более высокого уровня. Результатом станет менее компетентное региональное или федеральное руководство, которое не сможет назначать лучших руководителей на местах.

Но еще важнее то, что формирование демократической политической культуры невозможно без соответствующей политической социализации, а она предполагает регулярное участие в выборных процедурах и механизмах общественного участия. Только накопление позитивного опыта участия, с множественными обратными связями и эффектом обучения способно сформировать местные сообщества, способные грамотно распоряжаться институтами МСУ. Более того, накопление опыта участия в выборах является ключевым фактором политической социализации не только для граждан, но и для претендентов на выборные должности. Местный уровень представляет широкие возможности для начала политической карьеры и развития специфических политических компетенций, которые необходимы для политического лидера, которым, по сути, и является глава МО.

Таким образом, применение различных теоретических перспектив позволяет получить более глубокую и сложную картину факторов, определяющих компетентность руководителей МСУ, которая не может быть сведена к проблемам специальной подготовки какой-то особой социально-профессиональной группы. Компетентность глав МО — комплексная проблема, зависящая от социальных, культурных и политических факторов. На нее влияют процессы формирования человеческого и социального капитала на различных уровнях, характер и величина информационной асимметрии в принципал-агентских отношениях, различающихся в разных моделях избрания, уровень политической культуры и возможности политической социализации. С практической точки зрения, это означает, что обеспечение качества работы местных органов власти и эффективность МСУ в целом требует комплексных усилий, направленных не только на образовательные возможности регионов, но и на все разнообразие механизмов, определяющих работу главы МО.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мамонтова В.Ф. Формирование профессионального потенциала муниципальных служащих в современной России: Дисс. . . канд социол. наук. Тюмень, 2005. 151 с.
2. Беккер Г.С. Человеческое поведение: Экономический подход. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 670 с.
3. Human Capital: Theory and Evidence / Ed. by J. Hartog, H.M. van den Brink. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 247 p.
4. 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.
5. Lane J.-E. Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective. London; New York: Routledge, 2005. 275 p.
6. Lane J.-E. The Principal-Agent Approach to politics: policy implementation and public policy-making // Open Journal of Political Science. 2013. Vol. 3. No. 2. P. 85–89.
7. Harvey C.J. Why allow elections? Mobilization, manipulation, and the abolition of Russian mayoral elections // Russian Politics. 2022. Vol. 7. No. 2. P. 237–264.
8. Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. №5. С. 60–74.
9. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996. 288 с.
10. Almond G.A., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton: Princeton University Press, 1963. 363 p.
11. Карпова Н.В. Электоральная культура как индикатор отношений политического представительства // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. №2. С. 24–39.

© Шиндяев Владислав Васильевич (m612020@yandex.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»