

Глава муниципальной администрации: векторы лидерского влияния

Кугай А. И.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; kugay3@yandex.ru

РЕФЕРАТ

О лидерстве в системе власти написано немало, тем не менее недостаточно уделено внимания вопросам уникальной роли главы муниципальной администрации (ГМА). В данной статье утверждается, что сложность положения ГМА обусловлена тем, что действующий игрок должен вести дела одновременно в трех разных направлениях: вниз (раздавая поручения подчиненным), наружу (работа с группами жителей, средствами массовой информации и другими правительствами) и вверх (работа с мэром и советом). Лидерство в каждом из этих направлений требует другого набора навыков, поэтому эффективный ГМА должен быть в состоянии играть в разных регистрах. 1. Сложность положения ГМА состоит в том, что не существует такой же тренировочной площадки для развития тех навыков, которая существует для управления организацией. Главные административные должностные лица, как правило, замечают, что им требуется обрести и развивать эти навыки после того, как они станут главой исполнительной власти. 2. Положение ГМА уникально, поскольку он находится в горловине, расположенной в центре и самом узком месте песочных часов организации муниципальной власти. Зачастую ГМА как специалист в технических делах вынужден брать на себя ответственность и играть руководящую роль по отношению к политическому руководству по какому-либо вопросу. Вследствие этого данная личность является одновременно лидером и менеджером, неся, сродни библейскому Иову, бремя ответственности за положение дел в вверенном ему муниципалитете. Но кому много дается, с того много и спрашивается, и не за слова, а — за дела, поскольку ответственность за их претворение в жизнь, — та цена, которую ГМА платит за власть.

Ключевые слова: менеджер, лидер, муниципалитет, муниципальное управление, глава муниципальной администрации, векторы лидерского влияния

Для цитирования: Кугай А. И. Глава муниципальной администрации: векторы лидерского влияния // Управленческое консультирование. 2024. № 1. С. 10–22.

Head of the Municipal Administration: Vectors of Leadership Influence

Alexander I. Kugay

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint Petersburg, Russian Federation; kugay3@yandex.ru

ABSTRACT

Much has been written about leadership in the system of government; however, not enough attention has been paid to the unique role of the head of the municipal administration (HMA). This article argues that the complexity of the HMA's position stems from the fact that the incumbent must operate in three different directions simultaneously: downward (by issuing orders to subordinates), outward (working with citizen groups, the media and other governments), and upward (working with mayor and council). Leadership in each of these areas requires a different set of skills, so an effective HMA must be able to play in different registers. 1. The difficulty with the HMA situation is that there is not the same training ground for developing those skills that exists for running an organization. Chief executive officers typically find that they need to acquire and develop these skills once they become chief executive. 2. The position of the HMA is unique because it is located in the neck, located at the center and narrowest point of the hourglass of the municipal government organization. Often, the HMA, as a technical specialist, is forced to take responsibility and play

a leadership role in relation to the political leadership on any issue. As a result, this person is both a leader and a manager, bearing, akin to the biblical Job, the burden of responsibility for the state of affairs in the municipality entrusted to him. However, to whom much is given, much is asked, and not for words, but for deeds, since responsibility for their implementation is the price that the HMA pays for power.

Keywords: manager, leader, municipality, municipal management, head of municipal administration, vectors of leadership influence

For citing: Kugay A.I. Head of the Municipal Administration: Vectors of Leadership Influence // Administrative consulting. 2024. N 1. P. 10–22.

Введение

О лидерстве написано немало, начиная с научных исследований, опирающихся преимущественно на психологию и политические основания, завершая разнообразными народными советами. Написанное о лидерстве, преимущественно имеет в основе своей общий характер, без привязки к какой-либо организации. В сфере государственного управления имеется довольно обширная литература о функциональной роли государственных служащих, занимающих различные посты на федеральном и региональном уровнях. Вместе с тем, весьма скудно представлена руководящая роль главы муниципальной администрации (ГМА)¹.

Утверждая, что ГМА занимает особое положение в системе публичной власти, настоящая статья заполняет этот недостаток. Цель статьи — раскрыть роль ГМА, обратив особое внимание лидерским качествам, релевантным этой должности.

Структура статьи включает в себя следующие разделы. В первом — описание особенностей муниципального правительства. Во втором разделе статьи рассматривается теория организационного лидерства и ее воплощение в муниципалитете. В последующих разделах анализируются три вектора управленческой деятельности ГМА: 1) внутриорганизационный вектор, ведущий вниз, 2) вектор, ориентированный на внешнюю социальную среду, ведущий наружу, 3) субординационный вектор, ведущий вверх. В заключительном разделе эти разнонаправленные функции увязываются вместе и подчеркивается, что успешный муниципальный лидер должен уметь играть в разных регистрах, проявляя лидерские качества в разных ситуациях.

Особенности муниципального правительства

Являясь лицом самого высокого уровня в иерархии муниципальной власти, ГМА является связующим звеном между политической ветвью власти (избираемые мэр и члены совета) и административной ветвью правительства (назначенная государственная служба), выполняя роль обслуживающего лидера в системе муниципальной власти. Теоретически обслуживающее лидерство проявляется как инклюзивный подход, который способствует вовлечению наиболее эффективных менеджеров в органы власти в целях процветания сообщества. С практической точки зрения

¹ Главное административное должностное лицо определяется здесь как назначаемый государственный служащий самого высокого ранга, который несет ответственность за всех государственных служащих в муниципалитете и подчиняется непосредственно совету. На практике для этой должности используются различные названия, такие как руководитель города (поселка, деревни), муниципальный директор. Каждая должность отличается тем, что регулируется собственным уставом или трудовым договором. Однако для целей этой статьи проблемы, с которыми сталкиваются разные люди, достаточно схожи, поэтому их можно обсуждать вместе.

предусматриваются инструменты для потенциального отбора, планирования ответственности и развития обслуживающего лидерства в органах власти [2].

1. Члены совета избираются отдельным избирательным округом в конкретной географической области в ходе муниципальных выборов. Как иронично замечено, «муниципальный совет есть группа индивидуальных предпринимателей, объединенных общей парковкой». Из своего состава депутаты избирают главу муниципального образования.

2. Глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по конкурсу, согласованному с администрацией региона. В такой структуре глава муниципального образования является лишь номинальной фигурой, а реальная власть сосредоточена у главы местной администрации.

3. Государственные служащие призваны защищать права и законные интересы человека и гражданина на территории муниципального образования без учета политических соображений, связанных с партийной принадлежностью. Не существует демократического или республиканского способа освещения улиц, уборки мусора с бульваров.

4. ГМА призван взаимодействовать с разнообразной группой людей, у которых зачастую возникают серьезные публичные споры друг с другом. В этой ситуации ГМА должен взять на себя управление этой разделенной группы и делегировать это направление муниципальным служащим.

5. Все это происходит в публичном месте, на глазах жителей округа, района, в отличие от того, что происходит на федеральном и региональном уровнях. «С берега кораблем не правят» (Тит Ливий)¹. Что, как правило, неминуемо обостряет ситуацию, с которой сталкивается муниципальное образование. Для того чтобы совладать с непростой, порой каверзной, ситуацией ГМА следует обладать особыми лидерскими качествами.

Лидерство в организации: дизайн видения

Лидерство — один из тех терминов, которые понимают многозначно, которому невозможно дать точное определение. Прежде всего, проблема определения состоит в том, что термин «лидер» носит универсальный характер, присущий всему животному миру, ведущему стадный образ жизни, применяется для отображения разных типов людей. Лидерами могут быть как менеджеры организации, обладающие структурной формальной властью над подчиненными, а также лидерство могут проявлять харизматические личности, которые осуществляют руководство посредством влияния на последователей, даже если у них нет формальной власти над ними. Последний тип лидерства можно обнаружить в добровольной ассоциации, такой как политические движения и партии, религиозные организации или преступные группировки.

В формальных организационных структурах лидерство чаще всего рассматривается в рамках теории менеджмента. Сотрудники следуют указаниям старшего менеджера, поскольку руководитель обладает административными дисциплинарными ресурсами, включая увольнение из организации. Руководитель может не нравиться подчиненным, но они во избежание нежелательных последствий должны подчиняться законным распоряжениям руководителя.

В отличие от менеджера лидер способен достичь подчинения последователями путем влияния, а не принуждения. Соответственно, руководитель может быть лидером не потому что подчиненные/последователи следуют за ним, не только по-

¹ Тит Ливий — афоризмы, цитаты, высказывания [Электронный ресурс] URL: <https://aforisimo.ru/autor/Тит+Ливий/> (дата обращения: 25.10.2023).

тому что он обладает структурной легитимной властью, но из-за влияния, основанного на его профессиональном и личностном авторитете.

В научной литературе это называют «влиятельным приращением», выходящим за рамки механического соблюдения рутинных директив организации [7]. Благодаря этому, истинный лидер обладает способностью добиваться от подчиненных большего подчинения, чем то, которое подчиненные оказывают менеджеру под воздействием административной дисциплинарной власти [3].

Теории лидерства особенно актуализируются в условиях, когда лидер сталкивается с людьми, не подчиненными ему в системе законной, формальной власти. Это могут быть представители государственных институтов и институтов гражданского общества, представляющие заинтересованные стороны за пределами организации, а также — руководство лидера внутри организации.

Успешное существование организаций зависит от наличия внешних заинтересованных сторон, выступающих в качестве надежных партнеров при предоставлении услуг. Лишь влиятельный лидер может убедить внешние лица или группы людей поддерживать свою организацию, в условиях, когда они не обязаны это делать. Такими заинтересованными сторонами могут быть представители бизнеса, некоммерческие организации, институты гражданского общества.

Работники, занимающие значимые посты, также должны иногда выполнять руководящую роль в отношении людей, являющихся их номинальными начальниками. Государственный служащий не имеет очевидной власти над вышестоящим руководством, напротив, находится под его влиянием. Политики и внешние заинтересованные агенты влияния могут принимать предложения подчиненных, если будут уверены в их способностях решить значимую задачу.

Эффективное лидерство особенно важно при урегулировании непредвиденных обстоятельств, в сомнительных ситуациях, в которых возникают разные взгляды и интерпретации относительно того, как решать проблемы [13, с. 23]. К тому же не существует универсального лидера, действующего идеально в любых ситуациях. Вместо этого теория непредвиденных обстоятельств предполагает, что ситуация, с которой сталкивается организация, будет определять тип лидера, который нужен организации в данный момент. Теория непредвиденных обстоятельств принимает лидеров, нацеленных на задачу, в противовес лидерам, ориентированным на людей и отношения.

Несмотря на то что концепция лидеров, ориентированных на задачи, вытекающие из ситуационных переменных, является наиболее востребованной, эффективный лидер должен стоять на двух ногах: обеспечить выполнение задачи, но также создать комфортные условия сотрудникам в организации.

Изучение лидерства продолжается с нарастающей интенсивностью. В большом корпусе литературы, посвященной данной проблематике, выделяются два подхода, оказавшие влияние на понимание лидерства в муниципальных органах власти. Это «новое государственное управление», представленное в работе Шариха Мохамеда и Люси Руйар [5] и «новая государственная услуга», изложенная Джанет и Робертом Денхардт [6]. Они призвали муниципальных лидеров играть более активную роль в управлении организацией.

Генри Минцберг обратил внимание на то, что ГМА должен уметь осуществлять руководство в трех направлениях, ведущих — вниз, наружу и вверх [9]. «Введение вниз» характерно для классической роли руководства в управлении подчиненными внутри организации, что соответствует любой стандартной организационной схеме. Под лидерством «наружу» понимается то, как ГМА ведет отношения с заинтересованными сторонами, находящимися за пределами структуры муниципального управления, но являющимися полезными партнерами в социальной системе — институты гражданского общества, СМИ, группы бизнес-интересов, другие муниципалитеты.

Наконец, понятие «ведение вверх» относится к тому, как ГМА управляет своими взаимоотношениями с советом и региональной администрацией. Было бы неприлично, если бы подчиненный открыто говорил об управлении своим начальником, хотя в неосторожные моменты иногда можно услышать, как руководители компаний говорят о том, как они управляют своим советом.

Внутриорганизационный вектор, ведущий вниз

Руководство вниз относится к обычному типу контроля в организации, которое начальник осуществляет над подчиненными. В случае главы муниципальной администрации имеется в виду взаимодействие с руководством отделов, называемых за рубежом комиссарами в муниципальных органах власти. Вектор, ориентированный вниз, казалось бы, является самым облегченным из трех направлений, но это отнюдь не свидетельствует о его простоте. В мире, в котором существует особая чувствительность к расширению прав и возможностей, предрасположенность к совместному управлению, а также необходимости соблюдения многообразных коллективных соглашений, норм относительно здоровья и безопасности, защите прав человека. Признание достоинства человеческой личности — главное, на чем базируется концепция прав человека [1, с. 33]. От руководства организацией требуется мобилизация человеческих и финансовых ресурсов для достижения высоких социальных и экономических показателей с учетом установленных правил и положений.

Кто не способен эффективно управлять низшими уровнями организации, в принципе не станет претендовать на руководящие позиции. Для тех, кто предпринимает восхождение, открыты разнообразные курсы повышения квалификации с такими названиями, как «Методы государственного управления», «Лидерство в государственном и муниципальном управлении», «Мотивация и расширение прав и возможностей сотрудников», «Управление современной организацией». К примеру, в Санкт-Петербурге это осуществляется на базе факультета дополнительного профессионального образования Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Кроме того, система неформального внутриорганизационного наставничества может содействовать формированию у менеджеров низшего и среднего звена развитию необходимых лидерских навыков для управления организацией.

Руководящая роль ГМА администрации в этом процессе проявляется в объединении всех отдельных подразделений муниципалитета в систему, каждый элемент которой функционирует в интересах целого. Первым барьером в этом направлении является необычайно широкий диапазон муниципальной деятельности. Большинство организаций имеет профильную привязку своей деятельности — жилищное строительство, ремонт автотранспорта, организацию досуга, обучение студентов. На муниципальную власть возложена ответственность за широкий спектр услуг, таких как ремонт и строительство дорог, уход за пожилыми людьми, создание комфортных условий для функционирования малого и среднего бизнеса, формирование и благоустройство территорий и т. д.

На территории муниципалитета действует большое количество коллективных и индивидуальных субъектов хозяйственной, социальной и культурной деятельности, преследующих узкопрофессиональные цели. На этом фоне ГМА является единственным лицом, ответственным за всю деятельность, соответственно — приверженцем широкой корпоративной точки зрения, осуществляя функцию модератора горизонтальной интеграции различных подразделений в одно корпоративное подразделение. «Горизонтальность» — относительно новое слово в лексиконе госу-

дарственного управления, относится к необходимости управлять инициативами по всей организационной иерархии, а не вверх и вниз по традиционным разрозненным структурам [11, с. 214–215].

Большинство организационных структур представляют собой пирамиды, на вершине которых находится руководитель. Организационная структура муниципалитета больше похожа на песочные часы: наверху советники, зачастую действующие в разных направлениях, группа департаментов внизу, каждый со своим мандатом, а также ряд горизонтальных целевых групп. Горловиной в песочных часах, местом, через которое протекает песок, является глава администрации. Роль каждого отдельного руководителя департамента заключается в управлении своим департаментом. Роль главы администрации состоит в том, чтобы объединить эти разрозненные интересы, представленные руководителями различных отделов, в одну корпоративную перспективу. В общем, внутриорганизационные дела вести непросто, но большинство руководителей управленческой службы имеют на своем посту значительный опыт в этом деле¹.

Вектор, ориентированный на внешнюю социальную среду (ведущий наружу)

Лидерство обнаруживается в отношениях ГМА с отдельными людьми, группами интересов, институтами гражданского общества, бизнес-организациями, другими органами власти, пребывающими за пределами муниципальной структуры. Эти отношения, имеют важное значение, поскольку ГМА, как высшее административное должностное лицо, рассматривается в общественном пространстве как главный представитель муниципалитета, поэтому, любые его высказывания воспринимаются как официальная позиция муниципалитета.

¹ Так: 1) Глава администрации Кировского района Санкт-Петербурга Иванов Сергей Владимирович. 1972 г. рождения, трудовую деятельность начал в 1989 г. После окончания университета в 1995 г. поступил на государственную службу в должности ведущего специалиста юридического отдела Территориального управления Петропавловского административного района Санкт-Петербурга. С 1998 г. работал в Комитете по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга. В 2001 г. окончил Северо-Западную академию государственной службы. С 2006 по 2012 г. — первый заместитель главы администрации Красносельского района. С мая 2012 г. — глава администрации Кировского района / Иванов Сергей Владимирович. Биография и пресс-портрет (<https://whoiswho.dp.ru/cart/person/1933203>); 2) Глава администрации Центрального района Санкт-Петербурга Федорова Елена Владимировна 1985 г. рождения. В 2007 г. окончила Санкт-Петербургский торгово-экономический институт. По 2011 г. проходила государственную службу в Администрации Центрального района Санкт-Петербурга: в отделе потребительского рынка, затем в отделе районного хозяйства. С 2011 по апрель 2014 г. — заместитель руководителя службы филиала «Единый расчетный центр» ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга». В 2013 г. окончила магистратуру Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики (ИТМО) по направлению «Инноватика». В декабре 2013 г. защитила кандидатскую диссертацию по экономике. С апреля 2014 по январь 2015 г. замещала должность главного специалиста отдела развития промышленных территорий, с января 2015 по апрель 2017 г. — начальника отдела организационно-технического обеспечения, затем начальника Управления бюджетного планирования и обеспечения деятельности Комитета. В апреле 2017 г. была назначена на должность заместителя председателя Комитета по промышленной политике и инновациям Санкт-Петербурга. С февраля 2019 г. была назначена на должность советника главы Администрации Центрального района Санкт-Петербурга. С 6 июня 2019 по июль 2022 г. — заместитель главы Администрации Центрального района. С 19 октября 2021 г. была назначена временно исполняющим обязанности главы Администрации Центрального района Санкт-Петербурга. С июля 2022 г. — глава Администрации Центрального района Санкт-Петербурга. Федорова Елена Владимировна. Биография и пресс-портрет (<https://whoiswho.dp.ru/cart/person/1939703>).

Модели «нового государственного управления» и «новой государственной службы» в значительной мере модифицировали представление о работе главы муниципальной администрации. Новое государственное управление, основанное на цифровизации, содействует повышению предпринимательской активности граждан, способствует развитию партнерских отношений и внедрению альтернативных способов предоставления услуг населению.

«Новая государственная служба» утверждает, что создание условий для участия граждан в принятии решений должно стать функциональной обязанностью государственного администратора. Это не только приведет к принятию более эффективных решений, но и будет способствовать развитию важной концепции демократического гражданства [6; 8].

Муниципальный руководитель действует в мире многозначной логики, с большим количеством ценностных предпочтений. Глава администрации, как правило, является главной фигурой при переговорах, на которого совет в наиболее острых ситуациях возлагает ответственность за их проведение. В идеальном плане совет мог бы предоставить ГМА то, чего желает совет на переговорах, точно выраженный итоговый их результат. Но члены совета могут завязнуть в дискуссиях на проблему и, соответственно не смогут сформулировать ГМА конкретных указаний, кроме фраз: «Вам виднее», «Сделайте все, что сможете».

В процессе затруднительных переговоров во многих случаях ГМА действует над группой директоров, которые, зачастую, руководствуясь собственными интересами, не могут не только достигнуть согласия, но и, преследуя разнонаправленные цели, не могут поделить решение между собой.

Возникают острые ситуации, которые выводят ГМА на ведущую роль. Допустим, от граждан поступают многочисленные запросы на создание современного технопарка. Совету может импонировать эта идея, но наиболее экономически эффективным способом решения этой проблемы является вступление в партнерство с соседним муниципалитетом. Это потребует переговоров с другими муниципалитетами. Это политический вопрос, поскольку суть политики — ориентация на достижение общего блага. И совет, как избранный гражданами орган, здесь должен играть важную роль. Однако с практической стороны, в таких ситуациях, как правило, требуется, чтобы ключевую роль в переговорах играл квалифицированный профессиональный сотрудник администрации, а не политики-советники-любители, работающие неполный рабочий день.

В этих случаях ГМА выступает в качестве посредника. Его миссия — взять на себя ключевую роль в выявлении соответствующих участников деловых отношений со стороны муниципалитета, поддерживать с ними непрерывный контакт, собирать от них информацию о состоянии дел, лично контролировать ход реализации проекта. Участвуя в деликатных переговорах, ГМА иногда вынужден вести два раунда переговоров одновременно — один за столом с застройщиком, а другой за кулисами — с депутатами, с целью выработать единую позицию среди членов муниципального совета.

Понятное дело, если ГМА стремится быть реальным лидером, то он должен активно участвовать в процессе разработки политики развития муниципального образования. Логика управленческой деятельности неизбежно влечет ГМА в процесс разработки политики, однако ГМА все же должен осознавать пределы своего участия. Отличие между двумя значениями слова «политика», представленное Полом Эриком Муриценом и Джеймсом Сварой [10], может оказаться полезным не только для ГМА, но и для любого государственного служащего. Они утверждают, что одно значение слова «политика» фокусируется на избирательной политике, связанной с борьбой за занятие высокой позиции в институтах власти — «политике закрепления должностей», и связанным с нею патронажем, которая продолжается до и после фактических выборов. Чиновники — администраторы — должны

быть политически нейтральными, избегая этой формы политики. Другое значение «политики» «подчеркивает процесс авторитетного распределения ресурсов и ценностей». Это сторона политики, которую они называют «политикой управления обществом» [10] — реализует ГМА.

Приоритетным направлением в деятельности ГМА является работа с представителями СМИ, проявляющими интерес к местному самоуправлению. Это предполагает слежение за тем, чтобы СМИ адекватно понимали инициативы, происходящие в муниципалитете. Как в ситуации с ростом разнообразия общественных групп, возросло количество источников информации, размещаемых в интернет-порталах и интернет-бюллетенях и индивидуальных блогах.

Муниципальная администрация должна осуществлять партнерские отношения с другими муниципалитетами и местными органами специального назначения. Договоренности друг с другом о совместных установках для очистки воды и сточных вод, об общих свалках оказываются особо важными из-за того, что тревоги граждан, связанные с обширными проектами, такими как утилизация отходов, увеличили расходы и эксплуатацию этих объектов, являются общими. Но это лишь самое явное, что бросается в глаза.

Возникает вопрос: целесообразно ли ГМА быть лидером сообщества, наряду с его ролью в управлении муниципалитетом. В 1950-х гг. эта тема являлась предметом многочисленных дискуссий в американской литературе. Один из первых адептов сити-менеджера как общественного лидера, воспринимающего «город, как свой», утверждал, что данный тип городского менеджера безоговорочно принимает роль городского эmissара в государственных и федеральных органах власти. Он будет уделять особое внимание всем организованным группам в своем сообществе, отчасти для того, чтобы познакомиться с естественными лидерами этих групп. «Работа менеджера — предоставлять факты, предлагать советы, поощрять и тактично направлять общественные группы в планировании полезных улучшений». Телефонный номер исполнительных директоров ассоциаций, претендующих на то, чтобы говорить в интересах коммерции, здоровье, благосостояние, образование, промышленность, религия, труд, хорошее управление и недвижимость, среди прочего, должны быть под рукой» [4, с. 219–220].

Реальность заключается в том, что в интересах надлежащего управления ГМА в большинстве своем должен брать на себя лидирующую роль. Относительно мэра и совета, ГМА, решая на местах проблемы повседневной жизни людей, призван обеспечивать, чтобы мнение неорганизованных групп интересов (мигрантов, людей с низкими доходами) надлежащим образом учитывалось при определении государственной политики.

Однако особенность этой роли может стать неоднозначной. В ситуации, когда избираемые мэр и члены совета должны играть здесь значимую роль, а ГМА должен соблюдать дистанцию, чтобы сверх меры не отставать от своих политических хозяев. Впрочем, в большинстве ситуаций возникает необходимость в том, чтобы штатный эксперт по административным вопросам взял на себя инициативу по решению проблемы. ГМА должен действовать как дипломат, проявляя благоразумие в своих отношениях с мэром и с советом, что приводит нас к вопросу руководства.

Субординационный вектор, ведущий вверх

Руководство, пожалуй, является наиболее сложной задачей ГМА. В структурном плане характер отношений между политиками и государственными служащими обычно описывается фразой «Политики — наверху, эксперты — на связи». Разумеется, в условиях демократии мэр и совет народных депутатов занимают контролирующую позицию в отношении ГМА.

Во-первых, здесь существует серьезная структурная проблема. Понятно, что ГМА должен быть подотчетен мэру и членам совета, занимающим контролирующую позицию в отношении его. В действительности же, ГМА, занимая подчиненную должность, руководит институтом, которому он должен быть подчинен. На каком основании, занимающий подчиненную должность, должен руководить теми, кому он подчинен? Как руководить институтом, перед которым ты должен быть подотчетен?

Отчасти ответ на этот вопрос обнаруживается в описании феномена лидерства, представленного ранее. Лидерство индуцировано не только формальной властью, лидерство воплощено в силе влияния. Это влияние, в свою очередь, вытекает из технических и управленческих компетенций, способности осуществлять коммуникацию по существу дела, вызывая доверие к своей аргументации. Отсюда в интересах надлежащего управления муниципалитетом ГМА зачастую должен брать на себя лидирующую роль по отношению к мэру и совету. ГМА является штатным профессионалом со значительным опытом административной работы и детальными знаниями о проблемах, с которыми сталкиваются местные органы власти. По словам американского городского менеджера, «Как бы сильно мы ни уважали выборных должностных лиц и представительное правительство, у них просто нет инструментов для определения политики и стратегии города» [10, с. 114]. Члены совета, работающие по совместительству, являются политиками-любителями, с повышенной восприимчивостью к проблемам жителей, но обычно не обладают столь глубокими знаниями о способах их решения местным правительством. К тому же, порой отдельные члены совета избираются на популистских, оторванных от реальности обещаниях. Как говорится, обещанного три года ждут, а исполнения обещаний отдельных депутатов — весь срок действия мандата. Соответственно, реализация инициатив членов совета находится в сфере компетенций муниципальной администрации. В такой ситуации в силу самой необходимости ГМА призван проявлять разумную степень лидерства.

Члены совета и чиновники администрации располагают разными временными горизонтами. Горизонт среднего муниципального политика — до пяти лет и сокращается по мере увеличения срока полномочий. Между тем у администраторов иной временной горизонт, который обусловлен их профессиональными компетенциями, и они приходят на свои должности, полагая, что остаются в этом муниципалитете на длительный период. Разные временные интервалы способны порождать либо суммирующий эффект, когда депутаты и государственные служащие разделяют взгляды, как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу, или разобщенность, определенную различиями видения возникающих проблем и путей их решения, вызванного отличными временными рамками.

Политики и муниципальная администрация способны дополнять друг друга, образуя синергетический эффект в процесс разработки политики. Политическая воля втекает в административную систему и наполняет ее энергией, затем в рамках административного процесса перетекают обратно на более высокие уровни политического процесса.

Обратимся к зарубежному опыту. Из наблюдений за делами муниципалитетов следует, что главы администраций активно взаимодействуют с выборными должностными лицами. Они являются не просто трансляторами информации и получателями распоряжений от выборных должностных лиц. ГМА приносят в свою деятельность определенные ценности, имеющие политическое значение. Будучи сторонниками нейтралитета в отношениях между партиями и кандидатами, они действуют на основе профессионального опыта. Более того, они более или менее активно участвуют в коммуникациях с общественными группами и должностными лицами из других муниципалитетов и, следовательно, потенциально являются ли-

дерами сообществ и «представителями» граждан, а также административными директорами [10].

В Конституции РФ в ст. 132 определено, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». В соответствии с Конституцией (ст. 131) государственным органам дается право участвовать в формировании органов местного самоуправления, в назначении и снятии должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Это требует от ГМА умения выстраивать деловые отношения с органами государственной власти, непрерывно проявляя лидерские качества в решении проблем муниципалитета и его жителей.

Трудности, связанные с одновременной работой в трех различных направлениях, усугубляются тем обстоятельством, что каждое из этих направлений требует от ГМА обладания различного набора навыков. Генри Минцберг описывает теорию руководства вниз, наружу и вверх, отображая деятельность трех разных менеджеров национального парка, каждый из которых специализируется на управлении в одном направлении. Он допускал, что ни один «из этих трех менеджеров не был свободен от граней, с которыми столкнулись двое других» [9, с. 49], но при этом существует специализация труда, ни один из его менеджеров не был обязан сталкиваться с тремя направлениями одновременно.

Трудности, связанные с работой в трех направлениях, значительно усложняются скоростью, с которой протекают события. Масштабы значительной части муниципальных органов власти таковы, что ГМА не располагают той изоляцией, которую имеют руководители крупных организаций. Направляется ли проблема вниз, наружу или вверх, она быстро доходит до ГМА, минуя ряд уровней управления.

В соответствии с теорией непредвиденных обстоятельств, не существует одной универсальной технологии лидерства. Успешное лидерство в одной ситуации может быть неэффективным в другой. Ситуация с главой муниципальной администрации (ГМА) — существенный фактор в теории лидерства на случай непредвиденных обстоятельств. Привычное положение теории непредвиденных обстоятельств, к примеру, изложенное Ансельмом Штраусом [12], заключается в том, что организации следует найти тип лидера, подходящего удовлетворению ее текущих потребностей. Выделение особого статуса главы муниципальной администрации в системе публичной власти выводит нас к необходимости тематизации его способности руководить, демонстрируя лидерские качества в трех разных направлениях, проявляя стиль руководства, необходимый для каждого из них.

Надо полагать, что это влияет на то, каким образом члену совета и представителю государственной власти следует подходить к процессу отбора и найма ГМА. Соответственно, вместо того чтобы фокусироваться на том либо ином одном аспекте лидерства, в процессе отбора на должность ГМА в качестве базовой характеристики кандидата следует иметь в виду его способность перемещаться из одного направления в другое и скорость, с которой этот переход может быть осуществлен, а также способность действовать в трех направлениях одновременно.

Обычным случаем представляется неудобная ситуация, когда ГМА следует довести неприятные для персонала требования, идущие от совета, об устранении административных недостатков. С одной стороны, ГМА обязан проявлять лояльность по отношению к совету, заинтересованному в том, чтобы во что бы то ни стало были переданы его требования, с другой стороны, ГМА следует делать это в мягкой форме, таким образом, чтобы не выглядеть нелояльным по отношению к сотрудникам.

Также непростые проблемы возникают между субординационным вектором, ведущим вверх, и вектором, ориентированным на внешнюю социальную среду, ведущим наружу. Как поступает ГМА, когда группа активистов, замкнувшаяся на своих узких интересах (будь то строительная компания или диаспора), склоняет совет сделать нечто, не отвечающее интересам всего сообщества? Основными функциями муниципального администратора является служение своему работодателю и обществу. Однако в ситуациях, когда возникает конфликт между служением работодателю и обществу, традиционные этические границы недостаточно эффективны. Если ГМА начнут выступать в роли лидеров сообщества, то подобные конфликты будут умножаться. Поэтому ГМА должен уметь находить разумный баланс между общими и частными интересами.

Заключение

Деятельность главы муниципальной администрации многосложная. Задача данной статьи — рассмотреть различные ее аспекты, чтобы лучше понять ее специфику и трудоемкость.

Во-первых, сложность положения, избранного комиссией ГМА, состоит в том, что не существует такой же тренировочной площадки для развития тех навыков, которая существует для управления организацией. Главные административные должностные лица, как правило, замечают, что им требуется обретать и развивать эти навыки после того, как они станут главой исполнительной власти.

Во-вторых, положение ГМА уникально, поскольку он находится в центре и самом узком месте песочных часов организации муниципальной власти. Что предполагает взятие на себя инициативы в решении ключевых проблем муниципалитета¹.

В-третьих, в работе совет сталкивается с двумя проблемами: 1) часто не может предвидеть проблемы, 2) не может прийти к какому-либо решению, выработать единую позицию по вопросам, находящимся на этапе проработки. В этой ситуации то и дело ГМА приходится брать на себя инициативу и определять, какие вопросы могут стать актуальными, разрабатывать и предлагать стратегию их решения. В свою очередь муниципальные советы, понимая, что непродуктивно отзываться на проблемы в защитном стиле, тем более — уходя в глухую оборону, полагают, что продуктивнее проявлять инициативу в решении проблемы.

В-четвертых, немаловажно и то, что ГМА должен проявлять лидерские качества в ходе взаимодействия со средствами массовой информации и разнообразными институтами гражданского общества, с представителями иных муниципалитетов. Для этого он призван улавливать настроения разнообразных групп и возрастных категорий людей, в особенности — молодежи, ведь она лучше чувствует свое время.

В-пятых, главный административный чиновник муниципалитета должен быть отделен от избирательной политики, но обязан быть политически чувствительным и определенно вовлеченным в политику управления обществом.

Таким образом, успешный муниципальный лидер должен уметь вести дела в трех разных направлениях, ориентированных: вниз (раздавая поручения подчиненным), наружу (работа с группами интересов, средствами массовой информации и другими правительствами) и вверх (работа с мэром и советом). Лидерство в каждом

¹ Замечено: «Когда в муниципальной политике происходит что-то экстраординарное, во благо или во зло, вы почти всегда можете проследить это до одного человека. Народ этого не делает. Ни «банды», ни «объединения», ни политические партии». См.: Линкольн Стеффенс [Электронный ресурс]. URL: <https://list-quotes.com/ru/кавычки/линкольн-стеффенс-535328/> (дата обращения: 20.10.2023).

из этих направлений требует другого набора навыков, поэтому эффективный ГМА должен быть в состоянии играть в разных регистрах, проявляя лидерские качества в различных ситуациях. ГМА должен обладать беглым умом и пространными способностями, не в праве «не догонять», оказавшись на обочине деловой коммуникации. Занимая особое положение в системе муниципальной власти, ГМА следует постоянно демонстрировать лидерские качества, быстро схватывая ситуацию, действуя на опережение, зачастую, принимая нестандартные, порой неожиданные, парадоксальные решения.

Вследствие этого данная личность является одновременно менеджером и обслуживающим лидером, неся, сродни библейскому Иову, бремя ответственности за положение дел в вверенном ему муниципалитете. Но кому много дается, с того много и спрашивается, и не за слова, а за дела, поскольку ответственность за их претворение в жизнь — та цена, которую ГМА платит за власть.

Литература

1. Кугай А. И. Права человека: от теории — к политике // Управленческое консультирование. 2021. № 5. С. 32–44.
2. Кугай А. И. Неогосударственный подход к обслуживающему лидерству // Актуальные вопросы гуманитарных и социальных наук: от теории к практике. Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Чебоксары : ИД «Среда», 2023. С. 53–54.
3. Кугай А. И. Групповая психология и психоанализ лидерства / Современные вызовы образования и психология формирования личности: монография. Чебоксары : ИД «Среда», 2023. С. 107–116.
4. Bosworth K. A. «The manager is a politician» // Public Administration Review. 1958. N 18 (3). P. 216–22.
5. Charih M., Rouillard L. «The new public management» // New Public Management and Public Administration in Canada. Toronto : Institute of Public Administration of Canada, 1997.
6. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service: Serving, Not Steering, expanded edition. Armonk, N.Y. : M. E. Sharpe, 2007.
7. Katz D., Kahn R. L. The Social Psychology of Organizations. 2nd ed. New York : John Wiley, 1978.
8. Leighninger M. The Next Form of Democracy. Nashville : Vanderbilt University Press, 2008.
9. Mintzberg H. Managing on the edges // Managing Publicly. 2000.
10. Mouritzen P. E., Svava J. H. Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 2002.
11. Savoie D. J. Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament. Toronto : University of Toronto Press, 2003.
12. Strauss A. L. Continual Permutations of Action. New York, 1993.
13. Yukl G. Leadership in Organizations. Boston, Columbus : Pearson Prentice Hall, 2013.

Об авторе:

Кугай Александр Иванович, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор философских наук, профессор; kugay3@yandex.ru

References

1. Kugai A. I. Human rights: from theory to politics // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2021 N 5. P. 32–44 (in Rus.).
2. Kugai A. I. A neo-governmental approach to servant leadership // Current issues in the humanities and social sciences: from theory to practice. Materials of the All-Russian scientific and practical conference with international participation. Ch. Ed. Zh. V. Murzina. Cheboksary : Sreda Publishing House, 2023. P. 53–54 (in Rus.).
3. Kugai A. I. Group psychology and psychoanalysis of leadership / Modern challenges of educa-

tion and psychology of personality formation: Monograph. Cheboksary : Sreda Publishing House, 2023. P. 107–116 (in Rus.).

4. Bosworth K. A. «The manager is a politician» // Public Administration Review. 1958. N 18 (3). P. 216–22.
5. Charih M., Rouillard L. «The new public management» // New Public Management and Public Administration in Canada. Toronto : Institute of Public Administration of Canada, 1997.
6. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service: Serving, Not Steering, expanded edition. Armonk, N.Y. : M. E. Sharpe, 2007.
7. Katz D., Kahn R. L. The Social Psychology of Organizations. 2nd ed. New York : John Wiley, 1978.
8. Leighninger M. The Next Form of Democracy. Nashville : Vanderbilt University Press, 2008.
9. Mintzberg H. Managing on the edges // Managing Publicly. 2000.
10. Mouritzen P. E., Svava J. H. Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 2002.
11. Savoie D. J. Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament. Toronto : University of Toronto Press, 2003.
12. Strauss A. L. Continual Permutations of Action. New York, 1993.
13. Yukl G. Leadership in Organizations. Boston, Columbus : Pearson Prentice Hall, 2013.

About the author:

Alexander I. Kugai, Professor of the Department of State and Municipal Administration of the North-Western Institute of Management, RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Philosophy, Professor; kugay3@yandex.ru