

Мэры на грани нервного срыва

Почему возникает негативный кадровый отбор в муниципальном управлении

Каждый седьмой – под следствием

Быть мэром в России – на себе проверить справедливость поговорки «от тюрьмы и сумы не зарекайся». Будущее муниципального руководителя трудно предсказуемо, вероятность уголовных претензий высока, признательность общества сомнительна. Казалось бы, от мэра ждут лидерства, социальных свершений. Но активность создает постоянный риск выйти за границы бюрократических правил. Уголовные дела против глав городов стали повседневностью российской жизни.

Повод для недавнего арест мэра Томска Ивана Кляйна (а до него под следствием оказались еще два томских мэра) кажется крайне туманным. Кляйн не позволил неким девелоперам приблизить жилую застройку к предприятию, отодвинув от него запретительную красную линию. Но этот арест – не единственный показательный случай, уже есть целая галерея подобных ситуаций. По данным прошлогоднего исследования Комитета гражданских инициатив, 15% бывших или действующих градоначальников сталкивались с претензиями правоохранительных органов. Удручающий показатель говорит о том, что проблема не только в серьезном системном сбое. Невозможно ведь представить, что тем же Томском могут управлять одни коррупционеры.

Тускнеющие кадры

Риски уголовных дел, совмещенные с управленческими стрессами и невысокой материальной мотивацией, приводят к отрицательному кадровому отбору. Найти эффективного руководителя среднего или малого города становится все сложнее. Все чаще соглашаются авантюристы, романтики либо личности без избытка креатива.

Более 40% мэров остаются в должности от 1 до 3-х лет – меньше стандартного срока полномочий. Есть уникальные города типа Махачкалы, где руководители менялись чуть ли не каждый год, но и в ряде менее специфичных регионах кадровая позиция превращалась в карусель – например, в Пскове, Смоленске, Ульяновске.

Под пресс силовиков попадают, в том числе, харизматичные, яркие личности с хорошей электоральной поддержкой. Приговоренный в октябре к тюремному заключению мэр Евпатории Андрей Филонов имел репутацию народного любимчика по прозвищу «железный человек». Поводом для преследования опять же послужил земельный вопрос, ведь земля – единственный, по сути, ресурс, на который может повлиять муниципальный руководитель. Популярный глава Ольхонского района в Иркутской области Сергей Копылов был арестован за реконструкцию дороги, поскольку она проходила по территории национального парка.

Скепсис экспертов и населения не означает автоматически, что в действиях городских руководителей нет коррупционных признаков. Однако не меньший фактор – размытость правовых отношений, отсутствие пресловутого «права на риск» в управленческой практике. В период нулевых, под предлогом обуздания регионального беспредела, федеральная власть забрала в пользу губернаторов большой объем местных полномочий. Но это не избавило мэров от ожиданий населения, управленческих KPI, да и личных амбиций – многие ведь шли во власть и идеалистических соображений что-то улучшить в социальном пространстве.

Факторы деградации

Горожане плохо умеют дифференцировать возможности разных уровней управления. И мэр, и губернатор, и президент часто объединяются в понятие «власти» – все претензии и ожидания направлены на этот обобщенный институт. А внутри него каждый уровень стремится сконцентрировать у себя максимум ресурсов, а всю ответственность спустить на этаж ниже. Институт мэров превращается в институт стрелочников.

Андрей Максимов из РАНХиГС, один из авторов исследования КГИ, отмечает 3 уровня проблемы с муниципалитетами. Первый – политический. Федеральный центр адресует всю ответственность за ситуацию в регионах губернаторам, а те распределяют ее по своему усмотрению. Но в проблемных ситуациях стрелочниками становятся наименее защищенные мэры (кстати, случаи, когда губернатор заступает за попавшего в опалу градоначальника, уникальны). Второй – юридический. Границы ряда полномочий остаются неопределенными, особенно в области земельных отношений и градостроительном кодексе. И третий уровень – информационный. Вопросы городской среды наиболее чувствительны для населения, медиа охотней всего подхватывают негативную повестку, а публичные возможности муниципалитетов невелики.

Как говорит Галина Пивовар, занимающаяся программами развития территорий в бизнес-школе «Сколково», главы городов оказываются перед дилеммой – работать на развитие и тогда постоянно попадать в область законодательной неопределенности, или оставаться в гипер осторожной позиции, страховать себя от малейшей бюрократической ошибки в статусе городского завхоза.

Длинный, эластичный поводок

Жесткий контроль – привычен, создает иллюзию порядка и дисциплины, однако ведет к затуханию местной активности, омертвлению социальной ткани. Выйти из тупика, полагает Пивовар, можно через экспериментальные режимы в отдельных территориях, где наиболее эффективные мэры повышают расширенные полномочия и налоговые поступления, и главное – расширенные возможности для управленческого маневра. Так, в практике европейских центров функции контроля переходят к местным сообществам и экспертному уровню – это позволяет учитывать уникальность каждой ситуации.

Поэтому фундаментальная дилемма такова. Или оставить все как есть – и наблюдать деградацию управления на местах. Либо создавать инструменты рекрутирования наиболее эффективных управленцев, но это значит – снижать их персональные риски и

повышать возможности для самореализации. Поводок управления должен быть гибким и эластичным. Однако для начала стоит определить, каковы ожидания от позиции мэра, какие управленческие задачи он должен решать и есть ли у него реальные ресурсы для этих решений.

Алексей Фирсов, специально для «Ведомостей».