

DOI 10.35775/PSI.2024.106.6.015

УДК 32.323

С.И. КУЗЬ

аспирант кафедры социологии и психологии политики  
факультета политологии Московского государственного  
университета им. М.В. Ломоносова,  
Россия, г. Москва  
E-mail: ha4aturova.stella@ya.ru

## ПРИРОДА РОЛИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЛИДЕРА (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)

*В статье в рамках изучения феномена муниципального лидерства приведен анализ природы роли муниципального депутата на примере Центрального административного округа города Москвы. Автор выделяет несколько групп ролей муниципального лидера на основе инструментов его взаимодействия с избирателем, коммуникации с другими акторами общественно-политического процесса и нормативно-правовой базой, регламентирующей работу советов депутатов. Теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что условное разделение ролей на формальные, неформальные и смешанные позволяет говорить о таких признаках муниципального лидера, как сочетание политической и административной деятельности, многоуровневый характер взаимодействий и интегрированность одновременно в социальную, общественно-политическую, хозяйственную, бюджетно-финансовую жизнь района. Работу на местном уровне власти следует в данном контексте понимать как двухкомпонентную (состоящую из формальных и неформальных взаимодействий) среду, в которой выстраивает свою политическую карьеру депутат. Такая система координат, в которой муниципальный лидер одновременно является законодателем и хозяйственником, идеологом и медиатором, рупором общественного мнения и представителем публичной власти, может привести к рассогласованности ролей, и, как следствие, межролевым и внутреролевым конфликтам, что определяет и практическую значимость исследования.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное лидерство, совет муниципальных депутатов, социальная роль, политическая роль, Центральный административный округ города Москвы.

Изучение природы роли муниципального депутата в политической системе общества является важнейшим этапом концептуализации муниципального лидерства ввиду ее неразрывной связи с категориями власти и влияния. Под муниципальным лидерством в данном контексте следует понимать обладание формальным или неформальным статусом, той или иной степенью авторитета и разного рода ресурсами, которые способствуют принятию политических решений. Как правило, политическими психологами выделяется несколько типов лидерства с точки зрения роли: президентское [9], губернаторское [4], региональное [1], партийное [10] и т.д. Целью данной статьи является

построение многоуровневой матрицы формальных и неформальных ролей, исполнение которых предполагает статус муниципального лидера (на примере города Москвы).

В широком смысле муниципальным лидером можно считать не только депутата совета депутатов муниципального округа или главу округа, но и главу управы, префекта административного округа, партийных лидеров, лидеров оппозиции и даже общественников или активистов. Все перечисленные статусы предполагают наличие поддержки жителей района, ресурсов (в том числе, административных) и авторитета среди общественности. Однако объектом нашего исследования являются именно муниципальные депутаты города Москвы, некоторые из которых являются главами муниципальных округов. Такой выбор обусловлен открытостью их деятельности, четкостью определения перечня полномочий, избираемостью (в отличие, например, от главы управы) и высокой мотивированностью сочетать как можно больше ролей в одном статусе. Более того, автор принял решение не разделять муниципальных депутатов на лидеров и не лидеров, потому как в данном случае обладание мандатом депутата является неоспоримым свидетельством наличия в той или иной мере развитых лидерских качеств, поддержки жителей и ресурсной базы (в том числе, административной). Такая позиция обусловлена непосредственной близостью народных избранников к населению и их проблемам, в отличие от регионального или федерального уровня власти.

Теоретическая значимость исследования обусловлена необходимостью в рамках концептуализации понятия муниципального лидерства проработать его статусно-ролевой аспект и убедиться в многогранности природы роли муниципального депутата, которая является не менее сложной и многоуровневой, чем природа роли губернатора или депутата Государственной думы. Практическая значимость объясняется, во-первых, недооцененностью роли народных избранников на местном уровне, порой сводящейся к хозяйственным функциям. Во-вторых, сами муниципальные лидеры во время ведения избирательной кампании или даже после избрания, порой недопонимают тот широкий перечень формальных и неформальных ролей, который возлагает на них полученный статус. Учитывая этот факт, подробно описанная совокупность ролей муниципального лидерства будет способствовать пониманию, во-первых, самих лидеров того, как выстраивать свою работу, и, во-вторых, всех участников политического процесса, как выстраивать коммуникацию с представителями местного самоуправления.

В современной науке не существует однозначного определения феномена роли. В трудах Ф. Гринстайна [12] и г. Пэйджа [14] отмечается, что дефиниции склоняются к довольно расплывчатой формулировке роли как суммы культурных клише, ассоциируемых с определенным статусом, ряда ожиданий по отношению к лицу, занимающему определенную позицию, собственных предположений должностного лица о том, что роль влечет за собой, «открытое,

наблюдаемое поведение человека» [2], до более узкой концепции роли как ряда прав и обязанностей.

В политической науке роль понимается, прежде всего, как наличие прав и обязанностей, как реальные функции, связанные с местом личности в политической системе. В психологии роль – это программа, которая отвечает ожидаемому поведению человека в структуре той или иной социальной группы, это заданный, несвободный способ ее участия в жизни общества, в системе сложившихся социальных отношений [8. С. 491].

Безусловно, есть формальное распределение ролей, норм поведения, но нельзя забывать, что большое значение имеет то, как эти роли интерпретируются и как они реализуются людьми, занимающими государственные должности. Так, Дж. Гибсон понимает роль как аспект личности, посредством которого личность стремится структурировать свою социально-политическую реальность, определить свое место в ней и таким образом определить смысл своих действий и стимул дальнейшей деятельности [13. С. 109].

Е.Б. Шестопал, в свою очередь, отмечает, что одна и та же политическая роль столь по-разному исполняется политиками в силу собственных представлений о том, как надо это делать [11. С. 294].

Таким образом, в данном исследовании под понятием «роль муниципального лидера», мы будем подразумевать совокупность функционально-ролевых обязанностей, которые исполняют муниципальные депутаты, а само исполнение – их поведение в силу характерных статусных и личностных особенностей, в дальнейшем будем называть «исполнением роли муниципального лидера».

В целом в процессе работы на посту муниципального депутата происходит исполнение сразу нескольких ролей. Основной задачей в той или иной степени является эффективная работа депутата, направленная на удовлетворение запросов жителей и принятие решений в соответствии с условиями внешней среды, общественным мнением и нуждами территории, которую он представляет. В целом, роль муниципального депутата так устроена, что политические и административные уровни в ней переплетаются.

Далее на примере города Москвы опишем основные роли, опираясь на практику работы действующего созыва муниципальных депутатов. В целях систематизации перечня выявленных ролей нами была предпринята попытка разделить их на формальные, смешанные и неформальные.

### **Формальные роли:**

#### **Законодатель**

Согласно Закону города Москвы № 56 от 6.10.2002 «Об организации местного самоуправления города Москвы» в полномочия муниципальных депутатов входит, например, принятие и изменение законов города Москвы о местном самоуправлении, законодательное определение вопросов местного значения, а также законодательное регулирование муниципальной службы [3]. Муниципальный депутат является полноценным участником нормотворческого процесса.

Свидетельством этого может выступать тот факт, что согласно уставам муниципальных округов, любая инициативная группа жителей может направить проект правового акта на рассмотрение советом депутатов, после чего на заседании совета этот акт должны обсудить и вынести решение о его принятии/не принятии. Также совет муниципальных депутатов имеет право внести предложения к проектам государственных программ города Москвы.

#### **Участник бюджетных отношений**

Здесь имеется ввиду вся деятельность депутата, определенная законодательством в бюджетно-финансовой сфере. Так, в перечень полномочий входит формирование, утверждение и исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением, а также распоряжение муниципальной собственностью [3]. Кроме того, это работа с привлечением инвестирования в район, поиск заинтересованных бизнес-структур и работа с дополнительными субсидиями и грантами от региональной и федеральной власти.

#### **Хозяин территории**

Пожалуй, одна из тех ролей муниципального депутата, которая отличает его от народных избранников федерального или регионального уровня. Она предполагает «работу на земле». Муниципальный депутат буквально «на ногах» должен проводить рабочий день: изучать подвалы жилых домов в аварийном состоянии, принимать работы по капитальному ремонту, знакомиться с проблемами дворов или проверять, все ли деревья были высажены в парке согласно проектам озеленения. Фокус работы муниципального депутата находится в создании комфортной городской среды, в мониторинге проблематики, в ежедневном общении с жителями. Такая озабоченность жизнью района не предполагает работу в кабинете и приводит к тому, что депутат становится полноценным хозяином на территории.

#### **Смешанные роли:**

##### **Эксперт**

Советом депутатов могут образовываться постоянные комиссии, рабочие группы и иные формирования Совета депутатов. Для того, чтобы отстаивать свою точку зрения по тому или иному вопросу, депутату необходимо тщательно изучить законодательство, историю вопроса, все имеющиеся возможности решения, взвесить риски и выработать предложения. Все это требует тщательной подготовки в определенной области. Формальная сторона этой роли – вхождение в состав конкретной комиссии при совете депутатов. Однако муниципальный депутат должен также выступать экспертом в вопросах местного значения (ориентироваться в сферах городского строительства, урбанистики, капитального ремонта, благоустройства территорий, озеленения, социальной политики и проч.). Это позволит ему не только давать взвешенные и рациональные комментарии на встречах с жителями или в СМИ, но и быть весомым участником дискуссий во время заседаний совета. Существует практика получения дополнительного образования муниципальными депутатами в сферах, знание которых требует их работа.

### **Участник публичных дискуссий**

Форматом ведения дискуссий между депутатами и жителями могут выступать публичные слушания по тем или иным важным вопросам. Депутат в данном случае выступает как спикер, участник своего рода дебатов, который имеет свой конкретный интерес и имеет цель убедить в чем-либо своих оппонентов (других депутатов или жителей). Это могут быть вопросы, например, принятия местного бюджета или устава округа. Или, например, разработка и утверждение по согласованию с органом управления архивным делом города Москвы нормативно-методических документов, определяющих работу архивных, делопроизводственных служб и архивов подведомственных органам местного самоуправления организаций.

### **Участник собраний граждан**

По вопросам местного значения проводятся встречи с жителями в разных форматах. Это могут быть собрания, конференции, встречи во дворах или на территории государственных учреждений, или даже онлайн-встречи. Муниципальный депутат становится обязательным участником такого рода встреч для понимания проблем жителей и дальнейшей проработки их решения.

### **Организатор культурно-досуговой жизни района**

Совет муниципальных депутатов в праве устанавливать и организовывать местные досуговые и зрелищные мероприятия, а также согласовывает план спортивно-досуговой деятельности, предлагаемый органами исполнительной власти. Интересным полномочием депутата является и использование объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципального образования, с целью популяризации культурных ценностей.

### **Информатор**

Муниципальный депутат проводит информирование жителей района о принятых решениях, реализуемых проектах и текущих проблемах района. Формально это выражается в информировании через официальный сайт совета депутатов (видеотрансляции, проекты решений) [5]. На деле спектр инструментов информационного взаимодействия депутата с жителями гораздо шире: социальные сети, СМИ, чаты в мессенджерах, распространение печатных материалов (лифлетов, буклетов, брошюр) и т.д.

### **Участник электорального процесса**

Формально муниципальный депутат принимает участие в организационном обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти города Москвы, референдума Российской Федерации, референдума города Москвы в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы. Неформальная сторона состоит в открытой поддержке кандидатов на выборы регионального и федерального уровней, содействии в решении их вопросов, предоставлении контактов районных учреждений и предприятий малого бизнеса, помощи в части знакомства с проблематикой района и общения с избирателями [6].

### **Участник социальных отношений**

Законодательством в ряде других полномочий муниципального депутата установлено участие в вопросах разрешения вступления в брак лицам с 16 лет, заключении некоторых трудовых договоров, проведения комиссии по делам несовершеннолетних или персонального учета детей для обучения в образовательных учреждениях. Неформальная сторона роли заключается в том, что зачастую депутат является медиатором в отношениях различных инициативных групп и отдельных жителей с противоположными мнениями.

### **Неформальные**

#### **Дипломат**

Муниципальный депутат заинтересован в развитии межмуниципального сотрудничества и налаживании связей с другими органами власти. Совет депутатов имеет право направлять депутатские запросы в Московскую городскую думу и Государственную думу Российской Федерации. На территории Москвы успешно ведет свою работу с 2002 года Совет муниципальных образований – координирующий центр, объединяющий всех муниципальных депутатов Москвы [7]. Существовая в такой системе, где у каждого участника общественно-политической жизни есть свои интересы, муниципальным депутатам необходимо планомерно выстраивать с ними рабочие взаимоотношения, реализуя различные совместные проекты и содействуя друг другу имиджево и материально.

#### **Инициатор**

В целях реализации приоритетных для района мероприятий депутаты выносят на заседание совета инициативные проекты, которые в последствии должны быть рассмотрены и реализованы в случае принятия коллегами по депутатскому креслу. Безусловно, инициативы депутатов лежат в разных плоскостях общественной жизни: от ЖКХ до экологии. Но исполняя роль инициатора, муниципальный депутат должен пройти путь от убеждения заинтересованных лиц в актуальности и необходимости воплощения проекта в жизнь до его реализации и получения обратной связи от жителей. Муниципальный лидер также может выступать инициатором различного рода проверок правоохранительными органами, направлений обращений в профильные организации, проведения различного рода встреч с населением. Это не обязательное условие его деятельности, но очень желательное для формирования позитивного имиджа и эффективной работы.

#### **Пропагандист**

Во-первых, муниципальный депутат транслирует свои политические ценности и убеждения своему избирателю. Это не закреплено формально, однако является вполне объяснимым и понятным явлением. Во-вторых, за депутатом закреплено, например, проведение мероприятий по военно-патриотическому воспитанию и пропаганда знаний в области пожарной безопасности или экологии. Таким образом, лидер выступает не только рупором своих установок, но и общепринятых и согласованных с вышестоящими уровнями власти.

### Исследователь

Муниципальный депутат может проводить по своей инициативе, или по инициативе главы округа опросы жителей для мониторинга мнения населения. Несмотря на рекомендательный характер результатов таких опросов, зачастую они становятся гарантом плодотворной работы.

Разделение ролей на формальные, неформальные и смешанные – достаточно условно, потому как каждая из них имеет в той или иной степени формальный или неформальный аспект. Нам стало интересно, как сами муниципальные лидеры позиционируют себя с этой точки зрения. Мы предложили им данную типологию и попросили в порядке значимости распределить свои роли. В опросе приняли участие 78 депутатов Центрального административного округа города Москвы. Проанализировав ответы респондентов, мы сформировали матрицу ролей муниципального депутата в зависимости от их значимости (см.: табл. 1).

Таблица 1. Роли муниципального депутата ЦАО города Москвы

Роль	Характеристика	Ср. ранжирование
Хозяиственник	Формальная	9,7
Участник публичных дискуссий	Смешанная	8,3
Участник собраний граждан	Смешанная	8,1
Участник социальных отношений	Смешанная	7,3
Дипломат	Неформальная	7,1
Инициатор	Неформальная	6,9
Организатор культурной жизни	Смешанная	6,5
Информатор	Смешанная	6,1
Участник бюджетных отношений	Формальная	5,2
Законодатель	Формальная	5,2
Эксперт	Смешанная	4,7
Участник электорального процесса	Смешанная	4,5
Пропагандист	Неформальная	4,3
Исследователь	Неформальная	4,1

Источник: составлено автором.

Таким образом, на основании вышеизложенного представляется возможным говорить о многогранной природе роли муниципального лидера. Двойственный политико-административный характер, коммуникация с различными игроками на политическом поприще, тесный и ежедневный контакт с избирателем и важнейшее значение неформальных аспектов приводят к такому исполнению этой роли, которое не является свойственным для лидера любого другого уровня власти. Многочисленные грани одной роли приводят к конкретному поведению депутата и требуют от него уникальной конфигурации личностных качеств, которые позволят ему одновременно с исполнением формальных полномочий быть и рупором общественного мнения, и участником социальных отношений, и медиатором между жителями, и, в конце концов, представителем местного самоуправления, который заинтересован в развитии района и удовлетворении запросов жителей.

Важным является интересное сочетание формальных и неформальных особенностей исполнения ролей: наряду с регламентированными принципами работы и полномочиями депутатов, мы видим нигде не прописанные, но чрезвычайно важные особенности работы депутата, которые позволяют ему привлекать материальные и нематериальные ресурсы в район, получать содействие от депутатов вышестоящих уровней и доверие жителей.

Стоит также обратить внимание на то, что любая роль состоит из трех компонентов: модели поведения человека со стороны общества, система представлений самого человека и фактическое поведение. На примере муниципальной политики города Москвы можно четко увидеть, как рассогласование этих трех компонентов ведет к межролевому или внутриволевному конфликту. В первом случае депутат, исполняющий большое количество ролей, не справляется с их несовместимостью и не имеет ресурсов исполнять их успешно. Такие случаи приводят к сложению депутатами своих полномочий, росту конфликтных ситуаций в районе и отсутствию перспектив эффективной муниципальной политики. Во втором случае разными представителями социальных или политических групп предъявляются разные требования к роли, что приводит к неудовлетворению запросов кого-то из них. Это, в свою очередь, приводит к рассогласованию общественно-политических сил на территории и отсутствию скоординированных действий во благо развития района.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:**

1. Бушуева Н.В. Политико-психологический анализ гендерных особенностей региональных политических лидеров России: дис. ...канд. полит. наук. М., 2010.
2. Егорова Е.В. Имидж лидера / под ред. Е.В. Егоровой-Гантман. М., 1994.

3. Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // <https://www.mos.ru/mgi/documents/view/52378220/>.
4. **Матюсова А.И.** Личностные особенности представителей губернаторского корпуса России: политико-психологическое исследование: дис. ...канд. полит. наук. М., 2022.
5. Официальная газета «Таганский муниципальный округ» // [https://mo-taganka.ru/gazeta\\_tmo/](https://mo-taganka.ru/gazeta_tmo/).
6. Официальная газета муниципального округа Замоскворечье. «Координатор «ЛизаАлерт» Олег Леонов рассказал ветеранам правила безопасности в лесу и мегаполисе» // <https://gazetazamoskvoreche.moscow/2021/04/29/koordinator-lizaalert-oleg-leonov-rasskazal-veteranam-pravila-bezopasnosti-v-lesu-i-megapolise/>.
7. Официальный сайт Совета муниципальных образований города Москвы // <https://www.amom.ru/activity/>.
8. **Райгородский Д.Я.** Психология личности. Хрестоматия. Самара, 2008. Т. 2.
9. **Смулькина Н.В.** Особенности восприятия российских политических лидеров в ходе президентской избирательной кампании: дис. ...канд. полит. наук. Москва, 2014.
10. **Филистович Е.С.** Психологические аспекты российского парламентаризма: анализ личностных особенностей депутатов партийных фракций Государственной Думы РФ V созыва: дис. ...канд. полит. наук. Москва, 2010.
11. **Шестопап Е.Б.** Политическая психология: учебник для студентов вузов / 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007.
12. **Fred I. Greenstein** Can Personality and Politics Be Studied Systematically? // Political Psychology. Mar., 1992. Vol. 13. No. 1.
13. **Gibson J.L.** Personality and elite political behavior: The influence of self esteem on judicial decision making // The journal of politics. 1981. Vol. 43. № 1.
14. **Paige G.** The Scientific Study of Political leadership. N.Y., London, 1977.

**S.I. KUZ**

Post-graduate, Department of Sociology and Psychology of Politics, Faculty of Political Science  
Lomonosov Moscow State University,  
Moscow, Russia

## **THE NATURE OF THE ROLE OF THE MUNICIPAL LEADER (BASED ON THE EXAMPLE OF MOSCOW)**

*As part of the study of the phenomenon of municipal leadership, the article provides an analysis of the nature of the role of a municipal deputy using the example of the Central Administrative District of Moscow. The author identifies several groups of roles of the municipal leader based on the tools of his interaction with the voter, communication with other actors in the socio-political process and the legal framework regulating the work of councils of deputies. The theoretical significance of the study is due to the fact that the conventional division of roles into formal, informal and mixed allows us to talk about such characteristics of a municipal leader as a combination of political and administrative activities, the multi-level nature of interactions and integration simultaneously into social, socio-political, economic, budgetary and financial life district. Work at the local level of government should be understood in this context as a two-component (consisting of formal and informal interactions) environment in which a deputy builds his political career. Such a coordinate system, in which the municipal leader is simultaneously a legislator and a business executive, an ideologist and a mediator, a mouthpiece of public opinion and a representative of public authority, can lead to a mismatch of roles, and, as a consequence, inter-role and intra-role conflicts, which determines the practical significance of the study.*

**Key words:** local government, municipal leadership, council of municipal deputies, social role, political role, Central Administrative District of Moscow.