

Д.Г. Сельцер

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОРПУСА ГЛАВ ГОРОДОВ И РАЙОНОВ РОССИИ: ЧЕТВЕРТЫЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ЦИКЛ¹

Автор рассматривает новейшие тренды трансформации корпуса глав городов и районов постсоветской России. Анализируются выборные коллизии, динамика сменяемости, персональный состав, партийная ориентация, адресаты ответственности глав муниципальных образований.

Ключевые слова: выборы, местное самоуправление, главы городов и районов, электоральные циклы, сетевые связи, административный ресурс.

Постановка научной проблемы

В статье будут рассмотрены новейшие тенденции трансформации корпуса глав городов и районов постсоветской России. Автор имеет опыт подобной работы². Вместе с тем эмпирическое исследование, проведенное на материалах семи регионов РФ, было локализовано периодом 1991—2005 гг. За это время руководство исполнительных органов местного самоуправления районно-городского звена формировалось посредством назначений (1991—1994/1996 гг.) и выборов (четыре электоральных цикла: 1994—1996 гг.; 1998—2001 гг.; 2003—2005 гг.; 2006—2010 гг.³). Какие изменения произошли в его персональном составе? Какова динамика сменяемости руководителей? Кто победители? Каковы их поле поддержки и адресаты ответственности? На эти вопросы мы и пытаемся ответить.

¹ Статья написана в рамках темы “Механизмы и акторы принятия решений: прикладное исследование (на материалах городов европейской части России)” (шифр — 2010-1.1-306-127) Федеральной целевой программы “Научные и научно-педагогические кадры инновационной России” на 2009—2013 гг. (научно-исследовательские работы, лот “Проведение научных исследований коллективами научно-образовательных центров в области юридических и политических наук”).

² См.: Сельцер Д.Г. Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов: Тамбовполиграфиздат, 2006; *Он же*. Так кто же управляет? К оценке постсоветской трансформации районно-городских политических режимов // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы: Междунар. науч. конф.: Тез. докладов. Москва, 22—23 ноября 2007 г. М.: РАПН, 2007. С. 277—279.

³ От выборов 8 октября 2006 г. в г. Котовске до выборов 10 октября 2010 г. в г. Тамбове. “Растягивание” четвертого электорального цикла связано главным образом с чередой отставок/снятий скомпрометировавших себя глав субрегионов.

Ситуация к четвертому электоральному циклу

Наше исследование, проведенное в 1998–2005 гг., показало, что штатное место первых секретарей парткомов и горкомов КПСС в субрегиональной иерархии постсоветской России последовательно занимали:

- в ранний ельцинский период — советская номенклатура (председатели гор- и райисполкомов);
- в середине 1990-х гг. — хозяйственная номенклатура (директора заводов, строительных организаций и совхозов, председатели колхозов);
- на рубеже 1990–2000-х гг. — “вне номенклатурные” хозяйственники (люди с производства, в советское время бывшие на третьих-четвертых ролях);
- в 2003–2005 гг. — “вне номенклатурные” хозяйственники и менеджеры (чаще всего — муниципальные служащие).

В 1991 г. советская номенклатура, имеющая серьезный опыт работы и справедливо не казавшаяся новой власти опасной политически, на короткое время смогла закрепиться у руля управления. Однако уже в середине 1990-х гг. она была оттуда выдвинута хозяйственной номенклатурой. Последняя в свою очередь в результате ожесточенной борьбы конца 1990-х — начала 2000-х гг. проиграла “вне номенклатурным хозяйственникам”. Именно они возглавили тогда города и районы России. Именно они в ходе очередных выборов (2003–2005 гг.) подтвердили свое доминирующее положение в субрегиональных политических режимах. Именно их влияние на ход дел в субрегионах — ключевое. Итак, штатное место номенклатуры КПСС в субрегиональной иерархии постепенно заняли представители постноменклатурных кланов, в подавляющем большинстве — руководители хозяйств, не имеющие опыта работы ни в советском управлении, ни в советской экономике.

Четвертый электоральный цикл

Объектом нашего изучения стали выборы (субъекты, ход, результаты) глав субрегионов в географических границах Тамбовской области. Разумеется, выводы, сделанные на материалах одного региона, не могут быть признаны универсальными. Требуется межрегиональное исследование проблемы. Вместе с тем какие-то оценки можно сделать уже сейчас. Выборный процесс, его ход и результаты дают немалую пищу для размышлений. Элитистские перестановки от третьего к четвертому электоральному циклам (а это 28 из 30 субрегионов⁴) могут быть коротко оценены следующим образом.

Рассмотрим ключевые моменты анализа.

⁴ В марте 2011 г. пройдут выборы глав Петровского и Токаревского районов.

Преемственность. Из 28 глав субрегионов позиции смогли удержать 15 (53,6 %). Обновление корпуса глав субрегионов, следовательно, составило 46,4 %. Для сравнения: 83,4 % “новичков” при переходе от советской системы к постсоветской (ельцинским назначениям); 48,2, 42,7 и 51,3 % — в первом, втором и третьем электоральном циклах. Таким образом, в четвертом электоральном цикле сменяемость кадров сопоставима с предыдущими значениями параметра. Вместе с тем мы полагаем, что всякий раз это значение довольно велико. При каких обстоятельствах произошли замены?

Обстоятельства замены. В 19 случаях выборы прошли планово в 9 — досрочно в связи с прекращением срока полномочий главы субрегиона. При этом 15 прежних руководителей смогли удержать позиции, четырежды плановые выборы выявили нового победителя. В рамках данной статьи не будем детализовать обстоятельства ранних отставок. Заметим лишь, что в большинстве случаев они были вызваны либо крайним неудовольствием главы администрации области ситуацией в субрегионе, либо возмущением против глав субрегионов уголовных дел.

Кто победил на выборах? Из 28 человек 15 — представители самого крупного бизнеса (причем не всегда — местного). Остальные 13 человек — муниципальные менеджеры. Можно, разумеется, искать их интересы в бизнесе, с большой степенью вероятности полагая, что таковые наличествуют. Речь, однако, идет совсем о другом. Победители выборов более чем в половине случаев — представители самого крупного бизнеса, наиболее богатые люди районов. Договорившись с контролирующей “выборный разворот” администрацией области, они обеспечили собственную победу. Кто же остальные, если брать не формальную (главы — муниципальные служащие), а фактическую сторону проблемы? Кто им помог стать главами? Ответ прост: тот же бизнес, администрация области и собственный опыт управленческой деятельности: это главы и первые заместители глав городов и районов.

В случае с новичками возникают вопросы. Насколько новички на самом деле новые люди? Не связаны ли они с прежними руководителями? Насколько они свободны в принятии решений? Ясно, что адресаты их ответственности — тот же бизнес, что и у их преемников, и администрация области. Ясно и то, что при определении преемников при отстранении прежних глав кандидаты искались в поле их ближайшего окружения. Эксперты уверенно говорят нам о том, что смена руководителей пока не повлекла за собой изменение какого-то курса: бывшие первые заместители глав в большинстве своем — зависимые от прежнего руководства люди. Вместе с тем эксперты говорят и о том, что такая ситуация — явление временное, и новые главы со временем выйдут из-под персональной опеки бывших первых лиц. В ряде примеров это немедленно и произошло. Адресатами их ответственности будут администрация области и локальные сообщества. Впрочем, есть примеры, когда к

руководству пришли и люди из конкурирующего сообщества (Сосновский район, например). А что же партийная составляющая проблемы?

Партийность. Это обстоятельство не стоит переоценивать. Ясно, что сейчас решенческая функция не находится в партиях. Даже в “Единой России”. Региональный исполком “ЕР” определяет лиц поддержки чаще всего лишь после того, как примет решение глава администрации области. В ряде районов партийная дисциплина не работала. Между собой конкурировали лидеры местного отделения “ЕР” (Бондарский район). Секретарь местного исполкома “ЕР” предпринимал активные попытки выдвинуться в противовес принятому в Тамбове решению “ставить” на беспартийного (Кирсановский район). Член партии “Справедливая Россия” участвовал в выборах как самовыдвиженец (Жердевский район). Партийная принадлежность была заявлена кандидатами на должность главы следующим образом (таблица).

Партийный состав кандидатов на должность главы города/района

Субрегион ⁵	Всего внесено в бюллетени	“ЕР”	“СР”	ЛДПР	КПРФ	Беспартийные
Всего	85	24	3	12	1	45

Обращаем внимание на то обстоятельство, что кандидатов, никак не заявивших свою партийную принадлежность, оказалось почти в два раза больше, чем всех остальных. Желających избираться, используя статус члена “Единой России”, было 24 человека (причем двое — в одном районе). Не стали единороссами многие бизнесмены, например глава Котовска, избравшийся в очередной раз. Имея в виду его близость к губернатору, полагаем, он свое решение с ним согласовывал. Среди кандидатов почти не оказалось членов КПРФ (исключение — г. Мичуринск). Еще одна попытка члена КПРФ зарегистрироваться (Уметский район) окончилась неудачей. Это, однако, тема особого разговора.

“Зачисткой пространства” (отказом в регистрации или ее аннулированием) власть занималась весьма активно (десятки примеров). Она велась по нескольким направлениям. Во-первых, исключительно жестко поступили с теми жителями областного центра, кто на регистрации и затем добровольном снятии своих кандидатур привыкли зарабатывать большие деньги (Знаменский район). Во-вторых, было отказано в регистрации кандидату “Справедливой России”, идущему на выборы при финансовой поддержке бизнесмена — самого жесткого в области критика губернатора (Сампурский район). Причем бренд “Справедливая Россия” этот кандидат “СР” получил у центрального руководства партии: в

⁵ Данные по 27 субрегионам (без учета г. Тамбова), где нет прямых выборов главы города населением.

Тамбове же он получил отказ. Был снят с регистрации и кандидат от КПРФ, племянник того самого бизнесмена, избиравшийся, впрочем, в Тамбовскую городскую думу. В-третьих, снимались с регистрации кандидаты с не самой лучшей общественной репутацией (Тамбовский район), в том числе депутаты областной думы. В-четвертых, снимались едва ли не все кандидаты, как-то выпадающие из сценария, прописанного в областной администрации (так, был снят заместитель главы администрации Тамбовской области при А.И. Рябове, ныне — генеральный директор ЗАО “Тамбовский ликеро-водочный завод”). Губернатор, вновь обретший динамизм и политическую волю, показал, что именно он — сценарист.

Заключение

Роберт Даль “прорисовал” когда-то этапный анализ смены элит американского городка Нью-Хэйвен. У власти там последовательно оказывались аристократия, бизнесмены и “экс-плебеи”⁶. Можно говорить, что номенклатура традиционной партийно-советской карьеры — это некая “аристократия”. Хозяйственники середины 1990-х гг. — это “бизнесмены”. Современных руководителей исполнительных органов местного самоуправления в рамках традиционной логики рассуждения очень часто действительно можно назвать “экс-плебейми”. Все они — недавние агрономы, инженеры производственных предприятий и хозяйств, иногда — бывшие милиционеры и демобилизованные военнослужащие — стремительно разбогатели к середине 1990-х гг. и возглавили субрегионы, охраняя интересы своего бизнеса. Другой тип управленца — муниципальный служащий, чаще всего отправляемый во власть все тем же бизнесом по согласованию с региональными властями. При этом если приход к власти “экс-плебеев” переводил в США логику элитистского развития в немалой степени в плюралистическую, то в постсоветской России при принятии ключевых решений сохраняется элитистская доминанта с инсайдовской формой принятия решений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Сельцер Д.Г.* Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов: Тамбовполиграфиздат, 2006.
2. *Сельцер Д.Г.* Так кто же управляет? К оценке постсоветской трансформации районно-городских политических режимов // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. Междунар. науч. конф.: Тез. докладов, Москва, 22–23 ноября 2007 г. М.: РАПН, 2007. С. 277–279.
3. *Dahl R.* Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven; L.: Yale University Press, 1961. P. 11–51.

⁶ *Dahl R.* Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven; L.: Yale University Press, 1961. P. 11–51.