

«ВАРЯГИ» В ПРАКТИКЕ ЛОКАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ¹

СЕЛЬЦЕР Дмитрий Григорьевич

Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина,
Тамбов, Россия, доктор политических наук, профессор, заместитель
ректора – директор Центра исследования политических трансформаций,
профессор кафедры международных отношений и политологии,
e-mail: seltser@yandex.ru

В статье на примере городов Тамбовской области фиксируется и объясняется феномен нынешнего доминирования в руководстве исполнительных органов местного самоуправления неместных (термин – «варяги») глав/глав администраций. Автор прорисовывает развитие линии конфликта «свои – чужие» в российской локальной политике, рассматривает трансформацию корпуса руководителей исполнительных органов местного самоуправления, показывает этапы и основные тенденции этого процесса. Автор статьи считает, что в 2015 г. граница политического конфликта по линии «свои – чужие» стала верной и в буквальном смысле: борьба за власть в муниципалитетах идет между местными («автохтонами») и неместными («варягами»).

Ключевые слова: муниципальная власть, локальные элиты, главы администраций, назначения, выборы, элитостроение, элитозамещение, конфликты.

«...И пошли за море к варягам, к руси.

Те варяги назывались русью, как другие называются шведы, а иные норманны и англы, а еще иные готландцы, – вот так и эти.

Сказали руси чудь, словене, кривичи и весь:

“Земля наша велика и обильна, а наряда в ней нет.

Приходите княжить и владети нами”» [1].

Конфликт «свои versus чужие» с проекцией на локальный уровень

Где в 1985-2015 гг. проходили и проходят ныне границы политических конфликтов по линиям «свои versus чужие»? Как

¹ Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ «Влияние муниципальной реформы на современный процесс политических трансформаций в России», № 13-03-00392а (рук. – Р.Ф. Туровский).

эти конфликты отражаются в субрегионах? Какое влияние они оказывают на развитие института местного самоуправления? Автор статьи имеет опыт подобного размышления, ограниченный, впрочем, началом второго президентского срока В.В. Путина [2, 3]. В данной статье мы уточняем и продолжаем анализ вплоть до текущих в 2015 г. событий.

Реалии позднесоветского СССР и постсоветской России с ослаблением союзного государства и усилением эгоцентризма национальных и региональных элит проявили россыпь политических конфликтов: межконфессиональных, межэтнических, межгосударственных, территориальных (Центр – регионы – местное самоуправление – население).

Тернистый путь с множеством политических поворотов и позиционных перегруппировок может быть схематично представлен следующим образом:

1. 1985-1989/1990 гг. Группа М.С. Горбачёва создает парадигму жесткого выбора («сторонник – противник перестройки»). Эта линия конфликта позиционируется генсеком как краеугольный политический конфликт. Круг сторонников перестройки объективно значительно больше, нежели ее противников. Это и антикоммунисты вообще, и либералы, и социал-демократы, и откровенные националисты, и хозяйственники, и просто люди. Для некоторых из них новое ассоциировалось с улучшением существования или даже латентным иждивенчеством, для других – с развитием, желанием работать на себя, создать собственное дело, что-то изменить. Одним словом, с одной стороны оказываются сторонники любых перемен, заинтересованные в сломе старого властного и хозяйственного механизма, с другой – ортодоксы. Очень быстро противостояние выливается на локальный уровень и пропитывает собой общество. Впервые за десятилетия в него втянуты субрегионы. В городах РСФСР закипает политическая жизнь.

2. 1989/1990-1991 гг. В недрах съезда народных депутатов СССР возникает мощное демократическое движение – Межрегиональная депутатская группа (МДГ). Для заявившего о себе политического течения важно перевести нечеткую логику М.С. Горбачёва («сторонники – противники перестройки») во

внятную логику МДГ (борьба по линии «коммунисты – демократы»). С выдвижением в качестве политического лидера МДГ Б.Н. Ельцина и его избранием сначала председателем ВС РСФСР 29 мая 1990 г., а 12 июня 1991 г. – и президентом РСФСР, ортодоксы будут обречены и проиграют в августе 1991 г. Логика противостояния «коммунисты – демократы» станет доминирующей. Будучи внешне искренней, романтической и идейной, эта линия реально прикрывает множество других логик, определенно корыстных и вряд ли романтически идейных. С конца 1980-х гг. в стране разворачивается борьба за обладание собственностью. Именно она, находясь в тени романтической линии, будет стержнем, сутью, основанием политических отношений следующих лет. Вместе с тем впервые в поздней советской политической практике возникает и «варяжский» феномен как один из политически ключевых.

Для М.С. Горбачёва поиск надежной социально-политической опоры будет существенной и жизненно важной задачей, априори не имевшей простых решений. Не доминируя ни в Политбюро, ни в ЦК, он в 1985 г. не может положиться ни на высшую номенклатуру, ни даже на региональных партийных руководителей. И те, и другие достаются ему по наследству. Их замена – неперемное условие его собственного карьерного выживания. Соответственно, стратегия генсека, особенно на начальном этапе, может строиться лишь через ослабление и вытеснение их из занимаемых номенклатурных кресел. Задача очевидна – искусственно привести номенклатурную систему в движение, организовать «кадровую чехарду», нарушить сложившиеся сетевые отношения, разорвать неформальные вертикальные и горизонтальные связи, вырвать первых лиц из «обустроенных гнезд» на всех этажах партийной иерархии. Одним словом, всколыхнуть саму иерархию – сформированную за десятилетия номенклатурную систему. Тактически это будет легче сделать через политическую мобилизацию общества. Во многом поэтому, полагаем, возник феномен перестройки. В той ситуации перестройка для Горбачёва означает инициацию массового политического участия (с упорным постоянством во всех выступлениях декларируемое им «верховенство партийных масс»)

с обретением популярности и общественного признания, дающих свободу рук в решении кадровых вопросов и страхующих от ударов со стороны политических противников.

Позиция генсека накладывается на социальные ожидания. Общество, как покажет время, с приходом к руководству страной «свежего» человека внутренне готово к переменам. Дело за одним – сильным сигналом от государства. Общество, воспитанное в рамках мобилизационной модели развития [4], готово только к предложению «сверху». Это предложение может представлять собой набор действий, но хотя бы одно из них обязательно должно покуситься на какой-то значимый сегмент государства. Именно технология «элитной инженерии» выполняет задачу фокусировки общественного интереса на реформах и выработки позитивного отношения к ним.

Номенклатуру ожидает масштабная «чистка». Алгоритм действия таков. «Кадровая закалка» советской поры (циклическое и в чем-то логичное передвижение номенклатурных кадров) с приходом к власти М.С. Горбачёва сменится для номенклатуры сначала «кадровой чехардой» (постоянным и не всегда мотивированным перемещением, часто – со сменой места жительства), а затем на уровне ЦК КПСС и «кадровой мясорубкой» (обвальная сменяемость) [5, 6]. И ключевую роль на всех ветвях партийно-хозяйственной иерархии сыграют руководители-«варяги». По стране на районно-городском уровне прокатится волна конфликтов местных и пришлых партийных функционеров [7].

3. 1991-1993 гг. Проявление конфликта ветвей власти «президентская вертикаль – советы». Это будет внутригосударственный конфликт (старой и старо-новой номенклатуры) с сохранением риторики конфликта «коммунисты – демократы». В органах управления доминируют уже кадры партийно-советской номенклатуры второго плана. Демократы «первой волны» либо усвоят корыстную логику развития, либо уйдут. В рамках искусственно поддерживаемой парадигмы «коммунисты – демократы» будут обречены уже демократы. Штатное место демократов займут выходцы из номенклатуры. Новые «демократы» проиграть не имеют права – предстоит распределение экономи-

ческих ресурсов и приватизация самых лакомых кусков государственной собственности. Они и победят с расстрелом Белого Дома и роспуском советов. На локальном уровне проекция конфликта проявится в полной мере. Городские и районные советы будут распушены. К собственности подбираются местные неофиты.

4. 1993-1996 гг. Реанимация на уровне публичной риторики конфликта «коммунисты – демократы», выгодного всем политическим акторам. Конфликт будет очевиден, понятен обществу, имеет перспективу и неограниченные мобилизационные возможности. Реально конфликт будет организационным прикрытием более мощного конфликта «новая власть – все общество». Власть, не имеющая социальной опоры, а оттого «повисшая в воздухе», нуждается в высоко ресурсных спасителях. В 1996 г. происходит мобилизация олигархов и их выдвижение в эпицентр российской политики. Олигархические группировки сохраняют и свою собственность, и власть президента Ельцина. На локальном уровне это время победы людей с ортодоксальной коммунистической риторикой. Не старой номенклатуры (она-то как раз зачастую ее не сохраняла), а людей, артикулирующих эти ценности. И эти люди были 100-процентно «автохтоны».

5. 1996-1999 гг. Новая линия противостояния связана с бурным процессом кланового строительства, выстраиванием олигархических и территориальных кланов. Суть проявившихся конфликтов – борьба кланов. Апофеоз – сражение «семьи» (клана Ельцина) и «москвичей» во главе с Ю.М. Лужковым и Е.М. Примаковым под флагом «ОВР» [8]. Задача правящей элиты – прикрыть «межклановую вендетту» привычной для общества риторикой, свести свое противостояние к традиционной парадигме «коммунисты – демократы», где государство научилось выигрывать. Искусственное поддержание этой парадигмы станет выгодно и ни на что не претендующей оппозиции, таким способом сохраняющейся в политике. Думские (1999 г.) и президентские (2000 г.) выборы развиваются в логике межкланового конфликта, но по форме – в парадигме конфликта – «коммунисты – демократы». Отношения Центр – регионы представляют собой

нечто «между конфликтом и консенсусом» [9]. В субрегионах происходит своего рода революция кланов, ведь к власти приходят именно они [10-13].

6. 2000-2004 гг. Борьба по линии «государство – олигархи». Клановые перестановки: ослабление позиций «семьи» и «москвичей», усиление «питерцев» и «силовиков». Мобилизация населения на борьбу с олигархами, по крайней мере на уровне поддержки действий власти. Победа этой логики конфликта на думских (2003 г.) и президентских (2004 г.) выборах. Из политики убираются «старые» олигархи – самые мощные экономически, а оттого наиболее опасные противники государства В.В. Путина. Все это делается на фоне ослабления губернаторов – заводил региональной фронды. В субрегионах у власти укрепляются лидеры местных сообществ.

7. 2004-2008 гг. Инициирование государством конфликта «Центр – губернаторы». В выступлении В.В. Путина перед доверенными лицами в МГУ им. М.В. Ломоносова в феврале 2004 г. обозначается тема разрыва с ельцинским периодом. Путин говорит о необходимости смены кадров ельцинской «элиты», как формулирует президент, «так называемой элиты», «псевдоэлиты». Укрепление «вертикали власти», подчинение губернаторов и местного самоуправления – удар по неподконтрольным государству территориальным кланам. Решительное усиление позиций федеральной бюрократии. Недопущение выдвижения как кандидатов в депутаты ГД людей с криминальным прошлым. Передача части функции проведения государственной кадровой политики в руки ФСБ. Подчинение губернаторов. Усиление контроля за локальными сообществами со стороны губернаторов и ФСБ.

8. 2008-2012 гг. Продолжение давления Центра на территориальные кланы. Решительная замена губернаторов. Начало их массовой замены на «варягов». Закрепление территориальных управлений ФСБ в роли региональных «отделов кадров». Недопущение выдвижения как кандидатов в депутаты региональных законодательных собраний людей с криминальным прошлым. На локальном уровне – взятие региональными администрациями под тотальный контроль электоральных про-

цессов, появление неместных глав (глав администраций), чего прежде не было.

9. 2012-2015 гг. Фиксирование и ужесточение обозначенных выше тенденций. Внесение изменений в выборное законодательство. Фактически достраивание государства до уровня субрегионов (городских и районных администраций). Свертывание выборных процедур, предусматривающих установление первого лица субрегиона напрямую населением. Введение процедурных выборов или даже процедурных назначений с закреплением «варяжской тенденции».

Как все вышесказанное накладывается на смену первых лиц исполнительных органов МСУ в российских регионах?

Трансформация корпуса глав администраций

В 1991-2014 гг. руководство МСУ районно-городского звена формировалось посредством назначений и выборов [14-20]. Рассмотрим в тезисах каждый из этапов трансформации локальных элит России.

Таблица 1

Трансформация корпуса глав администраций городов и районов

№	Этап установления первого лица	Время установления первого лица	Способ установления первого лица
1	Период назначений	1991-1996	Назначения
2	Первый электоральный цикл	1996	Выборы
3	Второй электоральный цикл	2000	Выборы
4	Третий электоральный цикл	2004	Выборы
5	Четвертый электоральный цикл	2008	Смешанная система выборов и процедурных назначений
6	Пятый электоральный цикл	2012-2013	Смешанная система выборов и процедурных назначений
7	Шестой электоральный цикл	2015	Процедурные назначения

Период назначений (1991-1996 гг.)

Б.Н. Ельцин стал президентом РСФСР на выборах 12 июня 1991 г. и новые выборы по понятным ему причинам объявлять не стал. Представительская власть (ВС РСФСР, региональные и местные советы) была сформирована на выборах весной 1990 г. Их перевыборы также не были объявлены. «Учредительные выборы» сразу после поражения путча и победы демократии не состоялись. Прагматизм новой власти был очевиден: у них не было «человеческого материала», способного что-то возглавить в регионах, победив на выборах. Объявлять выборы для того, чтобы к власти демократическим путем вновь пришли коммунисты, президент не стал. Практика вскоре покажет и другое. Там, где новые власти привели в управление гуманитарную или инженерную демократически настроенную интеллигенцию, развал хозяйства наступал почти немедленно. В таких случаях эти руководители были вынуждены быстро уйти. Требовались другие люди, имеющие опыт руководства экономикой и обществом. Их стали искать не для выборов, а для назначений на должность.

Итак, Б.Н. Ельцин не прибег к практике организации исполнительной власти новой России через выборы. Началось строительство властной вертикали посредством назначений. Президент назначал глав администраций регионов, а те, в свою очередь, – администраций городов и районов. Не будем детализировать ход и политические обстоятельства самого процесса. Скажем только, что в 1991 г. субрегиональную иерархию возглавила главным образом советская номенклатура (бывшие председатели гор- и райисполкомов). Они не казались новой власти политически опасными. Это были в основном хозяйственники советской поры, ставшие председателями исполкомов советов в ходе кампании 1990 г., когда председателями советов на их организационных сессиях избирались первые секретари соответствующих комитетов КПСС. На последних власть ставить не могла – они были слишком опасны политически. А вот председатели исполкомов советов были гораздо меньшим злом. Они были молоды, вознеслись во время горбачевского призыва и имели опыт руководства предприятиями и территориями.

К власти в субрегионах пришли так называемые вторые лица. Время покажет, что ненадолго – до первых же выборов. Доминирующий тип карьеры этих людей – «советская номенклатура с опытом хозяйственной деятельности».

Первый электоральный цикл (1996 г.)

В середине 1990-х гг. были организованы первые в истории новой России выборы органов местного самоуправления – городских/районных советов и глав администраций. Это были, действительно, честные и искренние выборы. Центральная власть была слаба, не укоренена в субрегионах, не прибегала еще к манипулятивным технологиям и не являлась монолитной. Она была дихотомична, практически везде внутри нее были конфликты по линии «сторонники versus противники Ельцина». Разгон советов укрепил режим личной власти президента институционально, но во властных институтах только умножил ряды его противников или даже врагов. Победила хозяйственная номенклатура (директора заводов, строительных организаций и совхозов, председатели колхозов). Они накопили вполне определенные ресурсы, стали собственниками предприятий, где прежде были директорами. Одновременно они выступали с резкой критикой Б.Н. Ельцина, его назначенцев в регионе и, особенно, собственном городе/районе, заручились поддержкой в тот момент влиятельной КПРФ и победили. Время покажет, что их век у руководства субрегионами был недолог – всего один срок. Итак, доминирующий тип карьеры победителей первого электорального цикла – «хозяйственная номенклатура».

Второй электоральный цикл (2000 г.)

На рубеже 1990-2000-х гг. в стране произошли серьезные изменения. Из-за спин элит советской карьеры (совработников, хозяйственников) неожиданно вышли люди, в СССР даже не входившие в номенклатуру. После августа 1991 г. прошли 8 насыщенных лет. Изменился и тип успешного хозяйственника. Появились зоны негосударственного сектора экономики, и возглавила его совсем не прежняя номенклатура. Мы назвали таких людей «вненоменклатурными хозяйственниками». Это люди из

производства, в конце 1990-х гг. сбившиеся в местные политико-экономические кланы. Оговорюсь при этом, что в советское время они не занимали серьезных позиций ни в иерархии управления, ни на производстве. Многие из них и в КПСС-то не состояли, и вовсе не по причине молодости. В советское время они располагались в нижних слоях иерархии, много уступая своим более успешным ровесникам. 1990-е гг. с разгулом неформальных практик и возможностями обретения ресурсов дали им – бывшим бригадирам, мастерам, таксистам, милиционерам, кооператорам и т.п. – большие шансы. Этими шансами неофиты воспользовались сполна. Они были предельными прагматиками. Никаких разговоров об идеологии, только желание закрепить за собой ресурсы. Сделать это можно было только одним способом: войти во власть. При этом им надо было покончить с разного рода угрозами и создать мощный охранительный плацдарм. Основная угроза – носители старых интересов, объединявшиеся тогда под знаменами КПрФ и вокруг сильных региональных руководителей, возглавлявших регионы в разных позициях в бытность СССР. Неофитам надо было искать свои креатуры и обеспечивать их победы на губернаторских выборах, а затем избирать себя (себя, а не своих представителей, что случится позже) главами городов и районов. Именно тогда, в 1999-2000 гг., резко поменялась электоральная практика: на губернаторских выборах стали повсеместно проигрывать креатуры КПрФ. Неофиты объединялись в кланы и у руля регионального руководства ставили на своих. В субрегионах складывающиеся локальные сообщества выдвигали кого-нибудь из своего круга. На него возлагалась миссия бережения общих и частных интересов. Итак, победителями второго электорального цикла стали «внеономенклатурные хозяйственники» – самые богатые бизнесмены субрегиона.

Третий электоральный цикл (2004 г.)

Тенденция сохранилась. Победу одержали «внеономенклатурные хозяйственники» и менеджеры – профессиональные муниципальные служащие, нанятые «внеономенклатурными хозяйственниками». Последние – это, по сути, уже новая номенклатура

ра, закрепившаяся в системе муниципального управления на профессиональной основе. Возможности захватить руководство городами и районами у локальных кланов были полные. Кланов приводили во власть своих. Случайных побед быть не могло. Губернаторы к выбору местных кланов относились благосклонно. Позиция главы администрации была отдана им на откуп за лояльность и полную поддержку на губернаторских выборах. Итак, победители третьего электорального цикла – «внеоценочные хозяйственники» и менеджеры.

Четвертый электоральный цикл (2008 г.)

Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дал известные возможности «поработать» с «формулой выборов», изменить конструкцию обретения власти и перегруппировать локальную административную элиту. В ходе четвертого цикла произошли принципиальные политические изменения. Решенческая функция была «выдернута» из рук местных кланов и оказалась у руководителей регионов, прежде снисходительно и вполне терпимо относившихся к практике подбора локальными сообществами первых лиц субрегиона с их легализацией через выборы. «Вертикаль власти» изменила условия бытования самих губернаторов, потребовав от них проявления вполне определенных мобилизационных качеств. Во-первых, им надо жестко и последовательно проводить решения Центра. Во-вторых, они обязаны обеспечивать победу В.В. Путина, Д.А. Медведева и «Единой России». В-третьих, в регионах «должно быть тихо». В-четвертых, они совместно с силовыми структурами должны исключить влияние неподконтрольных государству политических практик.

В таких условиях губернаторы попросту обязаны достроить «властную вертикаль» до «малой формы» – субрегионов. Они не могут более полагаться на выбор местных кланов, у которых есть свои интересы, чаще всего не совпадающие ни с интересами дела, ни с буквой закона. Местные кланы стали мешать. Губернаторы и силовики должны были ослабить локальные сообщества.

Кто победители четвертого электорального цикла? Представители самого крупного бизнеса (пока еще местного) и муниципальные менеджеры.

Пятый электоральный цикл (2012-2013 гг.)

Цикл закрепил прежнюю тенденцию, но и добавил новую. С переходом на практику сити-менеджеров стали приниматься изменения в уставы городских округов и муниципальных районов. Сити-менеджер по объему контролируемых ресурсов выше главы представительного органа – главы муниципального образования. На эти позиции стали почти повсеместно присылать креатур первых лиц регионов. Если в уставах субрегионов не предусмотрено такой возможности, то креатуры руководителей регионов обретают ключевые позиции по-прежнему через выборы. Досрочные отставки глав районов – заурядная практика. После этого либо назначается сити-менеджер, присланный из региональной столицы, либо назначаются выборы, где побеждает «варяг». Итак, новые типы глав – «варяги» (бизнесмены и силовики) и местные менеджеры, поставленные губернаторами и ФСБ.

Шестой электоральный цикл

Федеральные законы от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ, 29 июня 2015 г. № 187-ФЗ внесли изменения в избирательное законодательство касательно статуса и процедуры выборов глав муниципальных образований. Глава избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Причем в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, он возглавляет и местную администрацию.

Региональный законодатель повторил и развил эти положения. Закон Тамбовской области от 1 апреля 2015 г. № 519-З «О внесении изменений в статью 3 Закона Тамбовской области “О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской

области» (принят Тамбовской областной думой 27 марта 2015 г.)» внес в статью 3 Закона Тамбовской области от 12 ноября 2014 г. № 463-З «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области (принят Тамбовской областной думой 31 октября 2014 г.)» новую норму. Согласно ей «главы муниципальных районов, городских округов Тамбовской области избираются представительными органами соответствующих муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса», а «главы городских поселений, а также главы сельских поселений Тамбовской области, являющихся административными центрами муниципальных районов, избираются представительными органами соответствующих муниципальных образований из своего состава и исполняют полномочия их председателей с правом решающего голоса».

Изменения знаменовали переход городских округов к практике «двуглавого мэра», когда сити-менеджер контролирует еще и городской представительный орган. Так было в Тамбове в 1990-е гг., но тогда мэр избирался населением, а сейчас он, по сути, назначается конкурсной комиссией в два этапа из 5-6 кандидатов, участвующих в первом туре. Позиция губернатора по установлению первого лица субрегиона становится не просто определяющей, а, пожалуй, единственной. При этом выбор губернаторов в подавляющем большинстве примеров принимается в пользу кандидатов-«варягов».

Цепочка сменяемости элит выглядит следующим образом: «советская номенклатура» (период назначений, 1991-1996 гг.) – «хозяйственная номенклатура» (первый электоральный цикл, 1996 г.) – поставленные кланами «вненоменклатурные хозяйственники» (второй цикл, 2000 г.) – поставленные кланами «вненоменклатурные хозяйственники» и менеджеры (третий цикл, 2004 г.) – поставленные губернаторами и ФСБ местные «вненоменклатурные хозяйственники» и менеджеры (четвертый цикл, 2008 г.) – поставленные губернаторами и ФСБ «варяги» (бизнесмены и силовики) и местные менеджеры (пятый цикл, 2012-2013 гг.) – поставленные губернаторами и, отчасти, ФСБ «варяги» (бизнесмены и силовики) и, в самой малой степени, местные менеджеры (шестой цикл, 2015 г.).

Таблица 2

Главы администраций городов и районов

№	Этап установления первого лица	Время установления первого лица	Типы карьер победителей
1	Период назначений	1991-1996	Местная советская номенклатура
2	Первый электоральный цикл	1996	Местная хозяйственная номенклатура
3	Второй электоральный цикл	2000	Местные «внеономенклатурные хозяйственники», поставленные кланами
4	Третий электоральный цикл	2004	Местные «внеономенклатурные хозяйственники» и менеджеры, поставленные кланами
5	Четвертый электоральный цикл	2008	Местные «внеономенклатурные хозяйственники» и менеджеры, поставленные губернаторами и ФСБ
6	Пятый электоральный цикл	2012-2013	«Варяги» (бизнесмены и силовики) и местные менеджеры, поставленные губернаторами и ФСБ
7	Шестой электоральный цикл	2015	«Варяги» (бизнесмены и силовики) и, в самой малой степени, местные менеджеры, поставленные губернаторами и, отчасти, ФСБ

Ситуация в городских округах Тамбовской области

Какова ситуация в городских агломерациях? Проблема прилично изучена в литературе [21-33]. Проиллюстрируем ее на примере городов Тамбовской области [34, 35].

Таблица 3

Руководители исполнительных органов городского самоуправления

№	Город	ФИО руководителя	Время вступления и карьера	До него
1	Тамбов	Ю.А. Рогачев	11.11.2015. До: заместитель главы администрации Тамбова (2003-2007), начальник государственной жилищной инспекции Тамбов-	А.Ф. Бобров (2010-2015). П.П. Черноиванов (2008-2010). М.Ю. Косенков (2005-2008).

№	Город	ФИО руководителя	Время вступления и карьера	До него
			ской области (2008-2011), глава администрации Зна- менского района (2011- 2015)	А.Ю. Ильин (1998-2005). В.Н. Коваль (1992-1998).
2	Кирса- нов	Д.В. Терещенко	13.11.2015 (первый срок – 20.02.2013). До: генеральный директор ООО «Русь» (Тамбов), депутат областной думы от ТРО ВПП «Справедли- вая Россия»	О.Р. Шапиро (2008-2013). Ю.А. Батуров (1996-2008). М.Д. Лаврухин (1993-2006). А.В. Поджидышев (1992-1993). Н.М. Акатъшев (1991-1992).
3	Котовск	А.М. Плахот- ников	19.11.2015 (первый срок – 17.01.2012). До: депутат ГД ФС РФ (2007-2011), генеральный директор ЗАО «Тамбов- нефтепродукт» (1999- 2007), дочерней компании «Роснефти»	Н.И. Луговских (2002-2011). П.П. Черноиванов (2000-2002). В.Н. Суриков (1991-2000).
4	Мичу- ринск	А.Ю. Кузнецов	6.11.2015. До: глава г. Уварово	В.Н. Макаров (2000-2015). В.И. Дубовицкий (1998-2000). Н.М. Антонов (1994-1998). Н.П. Горлов (1991-1994).
5	Мор- шанск	Вакансия	-	Г.В. Калинин (2004-2015). Ю.Н. Шатилов (1995-2004). М.Г. Ширшов (1991-1995).
6	Расска- зово	А.Н. Колмаков	10.11.2015 (2.04.2010 – и.о., 30.07.2010 – первый срок). До: начальник Управления по развитию промышлен- ности и предприниматель- ства администрации Там- бовской области	В.В. Кубышкина (2005-2010). В.Д. Дубовик (2000-2005). Ю.С. Коробков (1991-2000)

№	Город	ФИО руководителя	Время вступления и карьера	До него
7	Уварово	В.В. Денисов	13.11.2015. До: начальник территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тамбовской области в городе Уварово, Уваровском, Мучкапском, Ржаксинском и Инжавинском районах	А.Ю. Кузнецов (2004-2015). В.М. Ражев (2000-2004). М.В. Нистратов (1996-2000). С.В. Меньшиков (и.о. – 1996). Ф.И. Супков (1991-1996).

Каково соотношение по линии «варяги» – «автохтоны»?

Таблица 4

**Укорененность руководителей органов МСУ
(А – «автохтон», В – «варяг»)**

Город	Назначения	1-й цикл	2-й цикл	3-й цикл	4-й цикл	5-й цикл	6-й цикл
Тамбов	А	А	А	А	А	А	А
Кирсанов	3А	А	А	А	А	В	В
Котовск	А	А	А	А	А	В	В
Мичуринск	А	А	А	А	А	А	В
Моршанск	А	А	А	А	А	А	-
Рассказово	А	А	А	А	А	В	В
Уварово	А	А	А	В	В	В	А
Итого	9А	7А	7А	6А 1В	6А 1В	3А 4В	2А 4В

Как видим, количество руководителей-«автохтонов» было доминирующим вплоть до 5-го электорального цикла. Именно тогда глава администрации области О.И. Бетин стал направлять в субрегионы для их усиления и полного контроля ситуации предпринимателей или чиновников (в прошлом – силовиков) из Тамбова. С 2012 г. «варягов» стало уже больше, чем «автохтонов». Радикально ли меняет развитие субрегиона глава-«варяг»? Применительно к городским округам ответ утвердительно. Приход главы, поддерживаемого губернатором,

меняет очень многое. Привилегированное финансирование, включение в разного рода программы, активная проектная деятельность, улучшение репутационных показателей, как правило, происходят вслед за приходом «варяга». Оттого в Тамбовской области нет примеров провалов такого руководителя или его критической непопулярности в городе. Впрочем, это – тема уже следующей статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Повесть временных лет / древнерус. текст и пер. Д.С. Лихачева // Русская литература XI-XVIII вв. М.: Художественная литература, 1988. С. 18-49.
2. Сельцер Д.Г. «Свои» и «чужие» в политических баталиях позднесоветской и постсоветской России: попытка позиционных уточнений // Дневник АШПИ. № 21. Современная Россия и мир: альтернативы развития (национальная, региональная идентичность и международные отношения): мат-лы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Ю.Г. Чернышова. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2005. С. 156-160.
3. Сельцер Д.Г. Конкурирующие элиты и выборы в контексте политической истории России // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2007. № 2. С. 144-151.
4. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006.
5. Крыштановская О.В. Кто нами правит? // Открытая политика. 1995. № 1. С. 15.
6. Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М.: Издатель Соловьев А.В., 2004. С. 173.
7. Сельцер Д.Г. Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов: Тамбовполиграфиздат, 2006. С. 77-86.
8. Паппэ Я.Ш. «Олигархи». М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2000.
9. Туровский Р.Ф. Отношения «Центр – регионы» в 1997-1998 гг.: Между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1 (7). С. 5-32.
10. Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. Политические исследования. 2009. № 2. С. 77-95.
11. Сельцер Д.Г. От А.И. Рябова до О.И. Бетина: о традиционной парадигме «коммунисты – демократы», клановости и феномене Владимира Путина (Тамбовская область, 1995-2000 гг.) // Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или зако-

номерная? / под ред. К. Мацузато: славяно-евразийские исследования. М.: Материк; Саппоро: SRC, 2004. Вып. 1. С. 84-140.

12. Сельцер Д.Г. Политические кланы как трансграничное явление // Дневник АШПИ. № 19/20. Региональные выборы 2004 г.: волеизъявление народа или триумф технологий? Современная Россия и мир: альтернативы развития (трансграничное сотрудничество и проблемы национальной безопасности): мат-лы круглого стола и междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Ю.Г. Чернышова. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2004. С. 118-121.

13. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: МОНФ, 2000.

14. Сельцер Д.Г. Субрегиональная административная элита от М.С. Горбачева до В.В. Путина: общие подходы // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2004. № 4. Июль-август. С. 63-80.

15. Сельцер Д.Г. Субрегиональная номенклатура КПСС после распада СССР // ПОЛИТЭКС. СПб., 2007. № 2. С. 52-63.

16. Сельцер Д.Г. Трансформация корпуса глав городов и районов России: четвертый электоральный цикл // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2010. № 5. С. 52-57.

17. Сельцер Д.Г. Прорабы и конструкции: локальные элиты и муниципальная власть в России // PRO NUNC: Современные политические процессы. № 1 (13): Вновь об элитах. Тамбов, 2014. С. 86-96.

18. Сельцер Д.Г. Малые города современной России: трансформация локальных элит // Труды Вольного экономического общества России. 2014. Т. 187. С. 89-99.

19. Хабаров И.А. Трансформация субрегиональной политико-административной элиты в современной России (на материалах Тамбовской области) 1990-2007 гг.: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2010.

20. Хабаров И.А. Элита представительных органов местного самоуправления 1990-2004 гг.: особенности формирования и эволюция статуса в системе власти (на материалах Тамбовской области) // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2008. № 5. С. 110-114.

21. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. 2015. № 2. С. 35-51.

22. Ледаев В.Г. Городские политические режимы: Теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. 2008. № 3. С. 32-60.

23. Ледяев В.Г., Чирикова А.Е. Локальные элиты в малых российских городах: формальные и неформальные ресурсы власти // PRO NUNC. Современные политические процессы. № 1 (13): Вновь об элитах. Тамбов, 2014. С. 129-162.

24. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. 2014. № 2. С. 88-105.

25. Чирикова А.Е., Сельцер Д.Г. Малые российские города: распределение власти между главой города и его командой // Власть и элиты / гл. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2014. С. 348-384.

26. Ledyayev V., Chirickova A., Seltser D. Who governs? Power in the local Russian community // Journal of Political Power. Routledge: Taylor & Francis Group, 2014. Vol. 7. № 2. P. 211-231.

27. Ледяев В.Г., Чирикова А.Е. Губернатор и его команда в пространстве городской политики малых российских городов // Вестник Пермского университета. Политология. Пермь, 2013. № 3. С. 4-25.

28. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2002.

29. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма, 2008.

30. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политэкс. СПб., 2010. Т. 6. № 4. С. 130-151.

31. Витковская Т.Б. Отмена прямых выборов: вызов для локальных элит // Вестник Пермского университета. Политология. Пермь, 2013. № 3. С. 26-36.

32. Рябова О.А. Градообразующие предприятия как акторы локальной и региональной политики: дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2009.

33. Рябова О.А., Витковская Т.Б. Моногорода Северного Урала: локальные и политические процессы. Екатеринбург: РИО УрО РАН, 2011.

34. Crosston M., Seltser D. Mutating Power: Tracking the Changes in Authority of the Sub-Regional Communist Party Nomenclature During Late-stage Soviet and Post-Soviet Socialism (1985-2005) // Вестник Тамбовского государственного технического университета. Тамбов, 2005. Т. 11. № 2Б. С. 578-589.

35. Crosston M., Seltser D. The Cascade Effect: Local Power from Old Soviets to New Russians (1985-2015) // The Caspian Project. 2015. № 16.

Hard, Soft, Smart: The power issue. P. 43-54. URL: <http://issuu.com/mdiplomacy/docs/caspianproject16/55?e=15577848/30935396>

«THE VARANGIANS» IN LOCAL GOVERNMENT OF MODERN RUSSIA

Seltser Dmitriy Grigorievich, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Doctor of Political Science, Professor, Deputy Rector – Head of the Centre for Political Transformation Studies, Professor of the Department of International Relations and Political Science, e-mail: seltser@yandex.ru

Based on the example of towns in the Tambov region, the article considers and contains an explanation of the phenomenon of present dominance in executive bodies of local government of non-domestic (the term - «varangians») heads of administrations. The author identifies development of the conflict line «friend-or-foe» in the Russian local policy, considers transformation of the body of chief executive officers of local government and stages and main trends of this process. The author believes that in 2015 the border of political conflict line «friend-or-foe» became true, and power struggle in municipal government is between «local» (autochtons) and non-domestic («the varangians»).

Key words: municipal authority, local elites, heads of administrations, assignments, elections, elite formation, elite substitution, conflicts.