

ТРУДЫ  
ВОЛЬНОГО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
ОБЩЕСТВА  
РОССИИ



ТОМ СТО ВОСЕМЬДЕСЯТ СЕДЬМОЙ

Москва – Тамбов  
2014

*С 2003 года по решению Президиума Высшей аттестационной комиссии Министерства образования Российской Федерации «Научные Труды Вольного экономического общества России» включены в «Перечень ведущих научных журналов и изданий», выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.*

© Вольное экономическое общество России, 2014

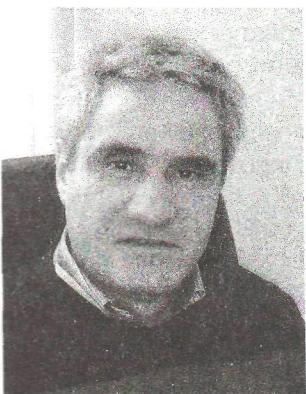
© Тамбовское региональное отделение общественной организации  
Вольного экономического общества России, 2014

ISBN 978-5-94160-164-6

ISNN 2072-2060

## МАЛЫЕ ГОРОДА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ЭЛИТ<sup>1</sup>

### TOWNS OF CONTEMPORARY RUSSIA: TRANSFORMATION OF LOCAL ELITES



**Д.Г. СЕЛЬЦЕР,**

заместитель ректора – директор Центра исследования политических трансформаций, профессор кафедры международных отношений и политологии, Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, доктор политических наук, профессор

**D.G. SELTSEER,**

*Vice Rector – Director of the Center for the Study of Political Transformation, Professor of the Department of International Relations and Political Science, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Doctor of Political Science, Professor*

#### Аннотация

В статье рассматривается трансформация корпуса глав городов России. Автор анализирует причины и объемы обновления локальной элиты. На его взгляд, каждый очередной электоральный цикл приводил к руководству городами новые когорты руководителей. Причины тому автор находит и во внутренних региональных/субрегиональных отношениях, способах и механизмах подбора первых лиц, разнообразных – горизонтальных и вертикальных – неформальных практиках.

<sup>1</sup> Работа по изучению локальных элит ведется в рамках поддержанного Российской гуманитарным научным фондом (РГНФ) научного проекта «Власть в малом городе», грант № 14-03-00151 (руководитель – В.Г. Ледяев).

**Abstract**

The article considers transformation of structure of Russian town executives. The author gives the analysis reason and local elite renewal capacity. The author believes that each electoral cycle led new cohort of leaders to town. The reasons, according to the author, are in the internal regional/subregional relations and mainly in foundations, methods and technics of selection of chief executives, depending by federal center and on various – horizontal and direct – informal practices.

**Ключевые слова**

Муниципальная власть, локальные элиты, главы администраций, назначения, выборы, элитостроение, элитозамещение.

**Key words**

Municipal authorities, local elite, city executives, appointments, elections, elite formation, elite substitution.

**К истории изучения малых городов России:  
элитистский аспект**

Мы очень мало знаем о мэрах постсоветских российских городов. Мы плохо знаем, каков расклад сил в локальных иерархиях, каковы реальные адресаты ответственности современных «градоначальников». Лишь в самые последние годы появились работы, основанные на серьезных эмпирических исследованиях, с анализом расклада сил в городских сообществах.

Несколько крупных проектов реализовали в ассоциации с партнерами В.Я. Гельман и С.И. Рыженков [1–3]. Наиболее существенными достижениями группы являются коллективные монографии «Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001» и «Реформа местной власти в городах России, 1991–2006». Авторы сделали вывод, что реформы местной власти в 1990–2000 гг. сформировали в городах России феномен локальных режимов.

Группа В.Г. Ледяев – А.Е. Чирикова – Д.Г. Сельцер реализовала и реализует проекты «Механизмы и акторы принятия решений: прикладное исследование (на материалах городов европейской

части России)» и «Власть в российском городе». Исследование опиралось и опирается на большой опыт теоретического осмысления феномена власти, имеющийся у В.Г. Ледяева [4]. По итогам проведенного эмпирического исследования в Пермском крае и Тамбовской области авторы издали несколько статей [5–7]. Авторы исходили из обстоятельства, что особенностью российской власти любого уровня является несовпадение формального и реального статусов, что предписаны той или инойластной позицией. Именно поэтому при рассмотрении структуры влиятельных акторов в городской политике они опираются на экспертные оценки тех, кто находится внутри властных институтов и хорошо знает ситуацию распределения политических ресурсов.

Из региональных школ изучения городских режимов наиболее продуктивно работает пермская. Помимо качественных статей, написанных, что важно, в самые последние годы [8–9], выделяется сборник «Такая разная Россия», собравший на пермской площадке ведущих российских политологов, изучающих локальные режимы [10].

### **К трансформации корпуса глав администраций**

В 1991–2014 гг. руководство МСУ районно-городского звена формировалось посредством назначений (1991–1994/1996 гг.) и выборов (пять электоральных циклов: 1994–1996 гг.; 1998–2001 гг.; 2003–2005 гг.; 2006–2011 гг., с 2011 г.). Рассмотрим каждый из этапов трансформации локальных элит России. В процессе трансформации сформировались 6 когорт руководителей-мэров.

#### **Период назначений**

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 интеллигентов-демократов или демократов-инженеров (а это было именно в городах), 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 строительстволастной вертикали посредством назначений. Президент назначал глав администраций регионов, а те, в свою очередь, назначали глав 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 (в нашем примере — горисполкомов) были гораздо меньшим злом. Они были молоды, вознеслись во время горбачевского призыва в аппарат успешных хозяйственников и имели опыт руководства предприятиями и территориями. К власти в субрегионах пришли т.н. вторые лица. Время покажет, что ненадолго — до первых же выборов.

Доминирующий тип карьеры этих людей — *хозяйственник с опытом работы в советских органах*.

### **Первый электоральный цикл**

В середине 1990 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

и не укоренена в субрегионах. Кроме того, в тот момент она еще не прибегала к манипулятивным технологиям. Да и сама власть вовсе не была монолитной. Она была дихотомична, практически везде внутри ее были конфликты по линии «сторонники vs. 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, став 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 оттого победили. Время покажет, что их век у руководства субрегионами был недолг — всего один срок.

Доминирующий тип карьеры победителей первого избирательного цикла — *хозяйственник советской поры*.

### Второй избирательный цикл

На рубеже 1990–2000 гг. в стране произошли серьезные изменения. Из-за спин элит советской карьеры (парт- и совработников, хозяйственников) неожиданно вышли люди, в СССР даже не входившие в номенклатуру. Надо иметь в виду, что после августа 1991 г. прошли 8 насыщенных лет. Изменился и тип успешного хозяйственника. Появились целые зоны негосударственного сектора экономики, и возглавила его совсем не прежняя номенклатура. Мы назвали таких людей «вненоменклатурными хозяйственниками». Это люди из производства, в конце 1990 гг. сбившиеся в местные политico-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 социальной иерархии, много уступая своим более успешным ровесникам. 1990 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. Им надо было 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 политический сильный 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 главами городов и районов. Именно тогда, в 1999–2000 гг., резко поменялась электоральная практика: на губернаторских выборах повсеместно проигрывали креатуры КПРФ. Неофиты объединялись в кланы и у руля регионального руководства ставили своих. В субрегионах складывающиеся локальные сообщества ставили кого-нибудь из своего круга. На него возлагалась миссия бережения общих и частных интересов.

Победителями второго электорального цикла стали «вненоменклатурные хозяйственники» – самые богатые бизнесмены субрегиона.

### Третий электоральный цикл

Тенденция сохранилась. Победу одержали «вненоменклатурные» хозяйственники и менеджеры – профессиональные муниципальные служащие, нанятые «вненоменклатурными» хозяйственниками. Последние – это, по сути, уже новая номенклатура, закрепившаяся в системе муниципального управления на профессиональной основе. Возможности захватить руководство городами и районами у локальных кланов были полные. Кланы 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.

Победители третьего электорального цикла – «вненоменклатурные хозяйственники» и менеджеры.

#### Четвертый электоральный цикл

Четвертый электоральный цикл оказался «растянут». Единый день голосования 13 марта 2011 г. его завершил. В ходе четвертого цикла произошли принципиальные политические изменения. Решеческая функция была постепенно «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. Почему так? Полагаем, «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.

Напомню, что на рубеже 1990–2000 гг. кланы оказали серьезное влияние на политику. «Вненоменклатурные хозяйственники» тогда на губернаторских выборах прагматично поставили на оппонентов тогда еще популярной КПРФ и внесли большой вклад в победный старт В.В. Путина на президентских выборах 2000 г. Теперь все изменилось. Местные кланы стали мешать. Губернаторы и силовики должны были ослабить локальные сообщества.

Кто победители четвертого электорального цикла? В ходе выборов примерно 60% победителей – представители самого крупного бизнеса (не всегда – местного). Остальные – муниципальные менеджеры. С 2009 г. начинается череда выборов депутатов региональных Законодательных Собраний. Главы субрегионов должны были доказывать собственную состоятельность, обеспечив победу «Единой России». В ходе выборов, назначаемых после снятия прежних глав, «зачищаются» списки кандидатов. Из них убирают

криминалит, «неправильных» бизнесменов, их агентов, креатур местных кланов. Победители – представители крупного бизнеса неместного происхождения, близкие губернаторам (1), и силовых структур (2).

Тип главы субрегиона этого периода – *региональный бизнесмен и силовик*.

**Пятый электоральный цикл  
(процедурные назначения/выборы)**

Ныне идет пятый электоральный цикл, развивающийся уже на иных политико-правовых основаниях. 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.

Пятый электоральный 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 присыпать 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 в последние годы – заурядная практика. После этого либо назначается сити-менеджер, присланный из региональной столицы, либо назначаются выборы, где побеждает варяг.

Хорошо это или плохо? Время покажет, но «варяжский приход», на взгляд губернаторов, не так и плох. Во-первых, проблемы субрегионов призваны решать состоявшиеся политики и управленцы. Во-вторых, они пользуются безусловной поддержкой региональных властей, и, соответственно, за ними следуют деньги на финансирование проектов местного значения. В-третьих, само население пребывает в состоянии ожидания и оптимизма, видя в варягах определенную перспективу. Последнее обстоятельство не самое главное политически, но не учитывать социальные

ожидания было бы большой ошибкой. Понятно, что новейший тренд не вполне вписывается в классические эталоны МСУ. Ясно, что в нашем случае местное самоуправление теряет большую часть автономии. Вспомним, что в Башкирии и Татарстане глав администраций субрегионов почти всю постсоветскую историю население не выбирало. Вспомним также, насколько их пример был притягателен для чувашского президента Н.В. Федорова, пытавшегося огосударствовать местное самоуправление.

### **Выводы**

Ныне цепочка «хозяйственник с опытом работы в советских органах» (советская номенклатура) – «хозяйственная номенклатура» – «вненоменклатурные хозяйственники» самого высокого уровня, сделавшие главами администраций себя, и менеджеры, поставленные кланами – «вненоменклатурные хозяйственники» и менеджеры – региональные бизнесмены и силовики завершается новым типом – любой варяг, близкий губернатору.

### **Библиографический список**

1. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2010. Т. 6. – № 4. – С. 130–151.
2. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Европейский университет в С.-Петербурге, 2002.
3. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб: Норма, 2008.
4. Ледяев В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: НИУ ВШЭ, 2012.
5. Ледяев В.Г., Чирикова А.Е. Губернатор и его команда в пространстве городской политики малых российских городов // Вестник Пермского университета. Политология. – 2013. – № 3. – С. 4–25.

6. Ledyayev V., Chirickova A., Seltser D. Who governs? Power in the local Russian community // Journal of Political Power (Routledge (USA): Taylor & Francis Group). – 2014. Vol. 7. – № 2. – P. 211–231.
7. 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.
8. Витковская Т.Б. Отмена прямых выборов: вызов для локальных элит // Вестник Пермского университета. Политология. – 2013. – № 3. – С. 26–36.
9. Витковская Т.Б., Подвинцев О.Б. Институциональный дизайн и модели власти как факторы успеха инкубентов на выборах глав МСУ (по материалам Пермского края, Кировской и Свердловской областей) // Вестник Пермского университета. Политология. – 2014. – № 1. – С. 22–39.
10. Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах: сборник статей / науч. ред. О.Б. Подвинцев. Пермь: ООО «Издательский дом «Типография купца Тарасова»», 2007.

#### **Bibliographical list**

1. Gel'man V.Ya., Ryzhenkov S.I. Local Regimes, Urban Governance, and the «Power Vertical» in Contemporary Russia // Political expertise journal: POLITEX. – 2010. T. 6. – № 4. – P. 130–151.
2. Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisov N. Autonomy or control? The reform of local government in Russian cities, 1991–2001. SPb.: European University in S.-Petersburg, 2002.
3. Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisov N. The reform of local government in the cities of Russia, 1991–2006. St. Petersburg: Norma, 2008.
4. Ledyayev V. Sociology of power. Theory and empirical research of power in urban communities. M: HSE, 2012.
5. Ledyayev V.G., Chirickova A.E. The Governor and his team in the space of the urban policy of small Russian towns // Perm State University: Review of Political Science. – 2013. – № 3. – С. 4–25.
6. Ledyayev V., Chirickova A., Seltser D. Who governs? Power in the local Russian community // Journal of Political Power (Routledge (USA): Taylor & Francis Group). – 2014. – Vol. 7. – № 2. – P. 211–231.

7. Chirikova A.E., Ledyayev V., Seltser D. Power in a Small Russian Town: Configuration and Interaction of Major Local Actors // Polis: Political Studies. – 2014. – № 2. – P. 88–105.
8. Vitkovskaya T. Revocation of the direct election of municipal Heads: the chance for local elite// Perm State University: Review of Political Science. – 2013. – № 3. – P. 26–36.
9. Vitkovskaya T., Podvintsev O. Institutional Design and Models of Power as Factors of Incumbents' Success on Local Elections (Perm Krai, Kirov and Sverdlovsk Oblasts) // Perm State University: Review of Political Science. – 2014. – № 1. – P. 22–39.
10. So different Russia. Political processes and local communities in small towns / ed. by O.B. Podvintsev. Perm: Merchant Tarasov's Publishing house, 2007.