

# ПРОРАБЫ И КОНСТРУКЦИИ: ЛОКАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ<sup>1</sup>

**СЕЛЬЦЕР Дмитрий Григорьевич**

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

В статье рассматривается трансформация корпуса глав городов и районов России. Автор анализирует теорию и историографию вопроса, причины и объемы обновления локальной элиты. На его взгляд, каждый очередной электоральный цикл приводил к руководству городами и районами новые когорты руководителей (формула речи в названии статьи – «прорабы»). Причины тому автор находит и во внутренних региональных/субрегиональных отношениях, и, главным образом, в принципиальных основаниях, способах и механизмах подбора первых лиц («конструкции»), идущих от реформы местного самоуправления, проводимой федеральным центром, и разнообразных – горизонтальных и вертикальных – неформальных практик.

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

**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. 163-179.**

## **К истории изучения российских субрегионов**

В литературе найдется немного примеров изучения параллельного и взаимообусловленного процесса изменения институциональной конструкции местного самоуправления в России, формирования городских режимов и практики трансформации корпуса глав администраций городов и районов. Муниципаль-

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским гуманитарным научным фондом (РГНФ) научного проекта № 13-03-00392 «Влияние муниципальной реформы на современный процесс политических трансформаций в России» (руководитель – Р.Ф. Туровский).

ная реформа анализируется чаще всего сама по себе или в парадигме «централизация – децентрализация», центр-периферийных отношений [1-9]. Исследуется и оценивается состояние местного самоуправления, вытекающее, в конце концов, из его финансовых возможностей [10-11], политико-правовых оснований организации и деятельности [12-14].

Помимо этого, существует блок работ, где разрабатываются проблемы муниципальной власти в регионах РФ. К этой категории относятся труды, посвященные формированию и функционированию местного самоуправления в современной России, реализации проекта муниципальной реформы, российской государственной политике в отношении муниципалитетов. Таких работ много, достаточно посмотреть, например, специализированный журнал «Муниципальная власть». Между тем, элитистская проблема, механизмы распределения власти на районно-городском уровне, по сути, ставится и разрешается редко [15-18]. Иногда она возникает как боковая линия при решении типологически схожих задач на уровне регионов [19-20].

Почему разговор о субрегионах, о локальной политике важен в политологическом ключе? Сошлюсь на признанного знатока политических отношений и процессов Типа О'Нила и одного из самых продуктивных исследователей локальных режимов Флойда Хантера. Первый прямо назвал свою книгу «All Politics is Local: And Other Rules of the Game» [21]. По мнению же Флойда Хантера, городская общность является не только наиболее подходящим местом для изучения распределения власти среди людей, но и ее первостепенным центром [22]. Ровно то же мы фиксируем применительно к России. Японский профессор Кимитака Мацузато, используя наработанные за рубежом подходы с их отчетливой «подачей снизу», написал в свое время серию статей о России субрегионов [23-30]. Эту традицию он продолжает и ныне в рамках очередного проекта в содружестве с профессором Токийского университета Фумики Тахарой, где последний, впрочем, является руководителем. Они опубликовали промежуточные результаты эмпирического исследования местного самоуправления и иерархии межэлитных отношений в современной России, проведенного и проводимого

ныне под руководством Тахары в республике Татарстан и Тамбовской области [31-32].

Аналитики становления местного самоуправления обращают внимание, насколько сложно развивались взаимоотношения региональных и местных элит. Региональная власть пыталась установить над органами местного самоуправления жесткий диктат. В раннюю ельцинскую «эру» в первой половине 1990-х гг. это ей удалось сделать в полной мере. Вместе с тем, главы районных и городских администраций с середины 1990-х гг. обрели на выборах известную легитимацию. Дополнительную силу им придавала возможность репрезентировать интересы населения. Происходила автономизация местной власти [33]. Механизм развития процесса политологами в отдельных примерах изучен досконально [34]. Применительно к тому периоду был сделан вывод о консолидации субрегиональных элит и смещении политики «от России регионов к России городов и районов» [35]. Итог – повсеместное развитие конфликтов «областная администрация – муниципалитет». Именно они, когда-то писал В.Я. Гельман, станут точкой роста при изучении субнациональной политики в России [36]. Причем речь шла о персонификации этих конфликтов, что подчеркивало элитистский характер политического процесса [37].

За прошедшее с начала 2000-х гг. время многое изменилось. Произошло очевидное движение от местного самоуправления к вертикали власти, возник феномен отчуждения местной власти и даже «несбывающегося проекта», что зафиксировали исследователи процесса [38-43]. Его общую логику качественно проанализировали В.Я. Гельман и С.И. Рыженков [44-49].

Вместе с тем, если посмотреть на реальное состояние проблемы, можно все-таки сделать вывод о недостатке эмпирических исследований. Оттого мы так мало знаем о том, кто первые лица субрегионов и каким способом они занимали ключевые позиции в органах местного самоуправления, каков расклад сил в локальных иерархиях. В самые последние годы ситуация несколько изменилась. Появились работы, основанные на эмпирических исследованиях, с анализом расклада сил в местных обществах, главным образом городских. Коротко – об этом.

Несколько крупных проектов реализовали в ассоциации с партнерами В.Я. Гельман и С.И. Рыженков [50-58]. Здесь наиболее существенными достижениями являются коллективные монографии «Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001» и «Реформа местной власти в городах России, 1991-2006», вышедшие в Санкт-Петербурге. Авторы сделали вывод, что в результате серии реформ местной власти в 1990-2000-х гг. в крупных городах России произошло становление локальных режимов – новых моделей городского политико-экономического управления, которые рассматриваются в свете теоретических и сравнительных перспектив анализа «городских режимов». Они считают, что основные изменения локальных режимов происходят под влиянием структурных факторов и общенациональных тенденций политико-экономического развития. Однако политические и институциональные изменения в России и в особенности кооптация частично автономных локальных режимов в иерархию «вертикали власти» в ходе рецентрализации 2000-х гг. привели к формированию модели локального управления, которую можно назвать смешанной. Хотя местные власти политически подчинены федеральному центру, последний пытается разрешить проблемы принципал-агентских отношений посредством создания различных селективных стимулов для нижних эшелонов «вертикали власти», частично репродуцируя позднесоветские практики территориального управления. Локальным акторам предоставляется определенное пространство для маневра, которое используется ими как для проведения самостоятельных политических курсов на местном уровне, так и для извлечения политической ренты.

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 [59-60]. По итогам проведенного эмпирического исследования в Пермском крае и Тамбовской области авторы издали несколь-

ко статей [61-63] и, расширив географию исследования, готовят монографию. Авторы исходили из обстоятельства, что особенностью российской власти любого уровня является то, что занятие определенной позиции во властной иерархии совсем не означает, что фигура, оказавшаяся на этом месте, реально обладает всеми ресурсами влияния, что предписаны той или иной властной позицией. Иногда позиция занята, а властные ресурсы сконцентрированы совсем в другом месте. Именно поэтому при рассмотрении структуры влиятельных акторов в городской политике и их ресурсов так важно опираться на экспертные оценки тех, кто находится внутри властных институтов и хорошо знает ситуацию распределения политических ресурсов в реальной, а не в нормативной проекции. Оттого в исследовании важно проследить, как складывается иерархия власти, какие субъекты власти обладают большими, а какие меньшими ресурсами в оценках городских элит и экспертов. Неформальная структура власти в малых городах, описанная с помощью оценок элит, отличается известной субъективностью, однако выстроить полную объективную картину расклада политических сил внутри властных институтов без использования метода интервью сегодня вряд ли возможно в принципе.

Из региональных школ изучения городских режимов наиболее продуктивно работает пермская. Помимо качественных статей, написанных, что важно, в самые последние годы [64-70], выделяется сборник «Такая разная Россия», собравший на пермской площадке ведущих российских политологов, изучающих локальные режимы [71].

Кроме того, следует выделить продуктивный тандем Н.Ю. Лапина – А.Е. Чирикова, подготовивший не одну книгу, где звучит субрегиональная проблематика [72-75].

### **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.).

Итак, рассмотрим в тезисах каждый из этапов трансформации локальных элит России. Мы видим, что в процессе транс-

формации могли формироваться шесть когорт локальных руководителей. Итак, посмотрим на «прорабов» и «конструкции», приводившие их к управлению.

*Таблица 1*

**Трансформация корпуса глав администраций городов и районов России**

№	Рубеж	Время	Способ обретения позиции
1.	Период назначений	1991-1994/1996 гг.	Назначения
2.	Первый электоральный цикл	1994-1996 гг.	Выборы
3.	Второй электоральный цикл	1998-2001 гг.	Выборы
4.	Третий электоральный цикл	2003-2005 гг.	Выборы
5.	Четвертый электоральный цикл	2006-2011 гг.	Смешанная система выборов и процедурных назначений
6.	Пятый электоральный цикл (процедурные назначения-выборы)	С 2011 г.	Смешанная система выборов и процедурных назначений

*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 интеллигентно-демократов или демократов-инженеров, 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, 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 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 так называемые 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-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 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 нее 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 недолог – всего один срок. Итак, доминирующий тип карьеры победителей первого электорального цикла – «хозяйственник советской поры».

#### *Второй электоральный цикл*

На рубеже 1990-2000-х гг. в стране произошли серьезные изменения. Из-за спина 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. прошло 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-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 социальной 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. 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 стали повсеместно проигрывать креатуры КПРФ. Неофиты объединялись в кланы и у руля регионального руководства ставили на своих. В субрегионах складывающиеся локальные сообщества ставили кого-нибудь из своего круга. На него возлагалась миссия бережения общих и частных интересов. Итак, 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. 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 – «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. Решенческая 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, потре-

бовав 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-х гг. кланы оказали серьезное влияние на политику. «Внеоменклатурные 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 криминалитет, «неправильных» бизнесменов, их агентов, креатур местных кланов. Победители – представители крупного бизнеса неместного происхождения, близкие губернаторам, и силовых структур. Итак, новый тип главы субрегиона – 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 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 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, как их пример был притягателен для чувашского президента Н.В. Федорова, пытавшегося огосударствить местное самоуправление. Ныне цепочка «хозяйственник с опытом работы в советских органах» (советская номенклатура) – «хозяйственная номенклатура»

ра» – «внеономенклатурные хозяйственники» самого высокого уровня, сделавшие главами администраций себя, – менеджеры, поставленные кланами («внеономенклатурные хозяйственники») – менеджеры (региональные бизнесмены и силовики) завершается новым типом – любой варяг, близкий губернатору.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / под ред. С. Рыженкова, А. Винника. М.: ИГПИ, 1999.
2. Местное самоуправление: стратегические направления развития / под ред. С. Рыженкова. М.: ИГПИ, 2000.
3. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное пособие. М.: Юринформцентр, 1999.
4. Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000-2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / под ред. Н. Петрова. М.: МОНФ, 2005.
5. Нечаев В.Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Полис. 2003. № 3. С. 92-101.
6. Полищук Л. Российская модель «переговорного федерализма»: Политико-экономический анализ // Политика и экономика в региональном измерении / под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.; СПб.: Летний сад, 2000. С. 88-108.
7. Митрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр – регионы – местное самоуправление / под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. М.; СПб.: Летний сад, 2001. С. 47-87.
8. Туровский Р. Отношения «Центр – регионы» в 1997-1998 гг.: Между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1. С. 13.
9. Швецов А. Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций уровней власти и ветвей власти // Российский экономический журнал. 2001. № 5-6. С. 19-38.
10. Нечаев В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Полис. 2004. № 6. С. 36-54.
11. Деменкова А. О содержании конституционного принципа финансовой самостоятельности органов местного самоуправления // Муниципальная экономика. 2006. № 1. С. 14-18.

12. Кулиева С.И. Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования. М.: Луч, 1994.
13. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 5-14.
14. Парциков Л. Что новый кодекс нам готовит? // Муниципальная экономика. 2004. № 1. С. 28-30.
15. 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.
16. 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.
17. Асотова А., Филиппов Г. Политические элиты малых и средних городов России: перепутье или застой // Власть. 2009. № 6. С. 12-15.
18. Сельцер Д.Г. Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов: Тамбовполиграфиздат, 2006.
19. Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? // Славяно-евразийские исследования / В.С. Авдонин [и др.]; под ред. К. Мацузато. М.: Материк; Саппоро: SRC, 2004. Вып. 1.
20. Самые влиятельные люди России – 2003 / гл. ред. О.В. Гаман-Голутвина. М.: ИСАНТ, 2004.
21. O'Neil T., Hymel G. All Politics is Local: And Other Rules of the Game. Holbrook, MA, USA: Random House, 1994.
22. Hunter F. Community Power Structure. A Study of Decision-makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953. P. 2.
23. Мацузато К. Раскол КПСС и перегруппировка экс-номенклатурной элиты в Челябинской, Самарской, Ульяновской, Тамбовской и Тверской областях // Федерализм и децентрализация. Екатеринбург: УрО РАН, 1998. С. 127-188.
24. Мацузато К. Реформа местного самоуправления в Японии и России // Третье звено государственного строительства России: Подготовка и реализация Федерального Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Occasional Papers on Changes in the Slavic Eurasian World № 37). Sapporo: SRC, Hokkaido University, 1998. P. 200-212.
25. Мацузато К. Стабильность и развитие: непростая диалектика // Муниципальная власть. 1998. № 2. С. 54-56.

26. Мацузато К. Субрегиональная политика в России: методика анализа // Третье звено государственного строительства России: подготовка и реализация Федерального Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World. № 73). Sapporo: SRC, 1998. P. 12-35.

27. Matsutato K. From Communist Boss Politics to Post-communist Caciquismo – the Meso-elite and Meso-governments in Post-communist Countries // Communist and Post-Communist Studies. 2001. № 34. P. 175-201.

28. Matsutato K. Local Elites Under Transition: County and City Politics in Russia 1985-1996 // Europe-Asia Studies. 1999. Vol. 51. № 8. P. 1367-1400.

29. Matsutato K. Progressive North, Conservative South? Reading the Regional Elite as a Key to Russian Electoral Puzzles // Regions: A Prism to View the Slavic-Eurasian World. Sapporo: SRC, 2000. P. 143-176.

30. Matsutato K. The Split and Reconfiguration of Ex-Communist Party Factions in the Russian Oblasts: Chelyabinsk, Samara, Ulianovsk, Tambov, and Tver (1991-1995) // Democratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. 1997. Vol. 5. № 1. P. 51-88.

31. Matsuzato K., Tahara F. Russia's Local Reform of 2003 from a Historical Perspective: A Comparison with China // Acta Slavica Iaponica. 2014. T. 34. P. 115-139.

32. Tahara F. Principal, Agent or Bystander? Governance and Leadership in Chinese and Russian Villages // Europe-Asia Studies. 2013. Vol. 65. № 1, January 2013. P. 75-101.

33. Региональные элиты Северо-Запада России: Политические и экономические ориентации / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Алетейя, 2001. С. 34.

34. Магомедов А.К. Модернизационные выводы и политические ответы правящей элиты Краснодарского края // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 1. С. 69-78.

35. Петров Н.В. Отношения «Центр – регионы» // Регионы России в 1998 г. М.: Фонд Карнеги, 1999. С. 64.

36. Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации: наброски к теории // Полис. 2001. № 1. С. 15-29.

37. Афанасьев М.Н. От вольных орд до ханской ставки // Pro et Contra. 1998. Т. 3. № 3. С. 5-20.

38. Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 6-18.

39. Макаркин А. Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 19-29.

40. Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 30-42.
41. Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 56-71.
42. Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 72-84.
43. Кружков А.В. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. 2004. № 6. С. 55-61.
44. Гельман В.Я. Россия в институциональной ловушке // Pro et Contra. 2010. № 4-5. С. 23-38.
45. Гельман В.Я. Тупик авторитарной модернизации ловушке // Pro et Contra. 2009. № 5-6. С. 51-61.
46. Гельман В.Я. Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе // Общественные науки и современность. 2009. № 3. С. 46-59.
47. The Politics of Local Government in Russia / A. Evans, V. Gel'man (eds). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.
48. Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 90-109.
49. 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.
50. 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.
51. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма, 2008.
52. Ледаев В. Изучение власти в городских сообществах: основные этапы и модели исследования // Неприкосновенный запас. 2010. № 2.
53. Гельман В., Рыженков С. Локальные режимы в крупных городах России: введение в тему // Неприкосновенный запас. 2010. № 2.
54. Гельман В. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа // Неприкосновенный запас. 2010. № 2.
55. Рыженков С. Локальные режимы и «вертикаль власти» // Неприкосновенный запас. 2010. № 2.
56. Бычкова О., Гельман В. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2.
57. Белокурова Е., Воробьев Д. Общественное участие на локальном уровне в современной России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2.
58. Борисова Н. Пермь: локальный режим в крупном российском городе // Неприкосновенный запас. 2010. № 2.

59. Ледяев В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: НИУ ВШЭ, 2012.
60. Ледяев В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. 2008. № 3. С. 32-60.
61. 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.
62. 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.
63. 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.
64. Назукина М.В., Панов П.В., Сулимов К.А. Конструирование политической самости на местном уровне // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2007. № 1. С. 23-26.
65. Панов П.В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука (Локальная политика, местное самоуправление: российский и зарубежный опыт). 2008. № 3. С. 9-31.
66. Витковская Т.Б. Локальная политическая элита в регионах РФ: особенности формирования, структура и тенденции развития: автореф. дис. ... к.полит.н. Пермь, 2008.
67. Витковская Т.Б. Отмена прямых выборов: вызов для локальных элит // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2013. № 3. С. 26-36.
68. 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. Серия: Политология. 2014. № 1. С. 22-39.
69. Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2014. № 1. С. 40-54.
70. Зуйкина А.С. «Стратегии подчинения» региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае (на примере распределения межбюджетных трансфертов) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2014. № 1. С. 55-71.
71. Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах: сборник статей / науч. ред. О.Б. Подвинцев. Пермь: Издательский дом «Типография купца Тарасова», 2007.



72. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М.: ИНИОН РАН, 1999.

73. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000.

74. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика (на примере Ярославской и Самарской областей). М.: ИС РАН, 2002.

75. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. М.: Фонд Эберта, 2004.

#### **FOREMEN AND CONSTRUCTIONS: LOCAL ELITE AND MUNICIPAL AUTHORITIES IN RUSSIA**

**Seltser DMITRIY GRIGORIEVICH**, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Doctor of Political Science, Professor, Vice Rector – Director of the Center for the Study of Political Transformation, Professor of the Department of International Relations and Political Science, e-mail: seltser@yandex.ru

The article considers transformation of structure of Russian city and district executives. The author gives the analysis of theory and historiography of the issue, reason and local elite renewal capacity. The author believes that each electoral cycle led new cohort of leaders to city and district conduction («foremen» in the article headline). 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 («constructions»), depending on the reform of local government implementing by federal center and on various – horizontal and direct – informal practices.

**Key words:** municipal authorities, local elite, city executives, appointments, elections, elite formation, elite substitution.