

Д.Б. ТЕВ

КАНАЛЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ МЭРОВ СТОЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТЕВ Денис Борисович – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник сектора социологии власти и гражданского общества, Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия (denis_tev@mail.ru).

Аннотация. Анализируются изменения за 2010–2020-х гг. каналов рекрутирования глав администраций столиц субъектов РФ на основе двух биографических баз данных мэров, занимавших соответствующие посты в 2009 г. и 2024 г. Исследование выявило, что в мэрском корпусе растет доля выходцев из региональных администраций и усиливается укорененность градоначальников в администрациях тех городов, которые они ныне возглавляют. При этом доля выходцев из бизнеса (особенно прямых) снижается, но при сохранении преобладания среди них бывших руководителей фирм, ориентированных на местный рынок, принадлежащих местным собственникам и ресурсно-зависимых от городской власти. Одновременно падает доля мэров, ранее заседавших в легислатурах, особенно региональных законодательных собраниях. В целом социально-профессиональный тип мэра-чиновника постепенно вытесняет типы мэра-бизнесмена и мэра – публичного политика. Эти тенденции во многом обусловлены централизацией власти на региональном уровне, ослаблением местной автономии, усилением зависимости муниципальных администраций от губернаторов и, в особенности (что стало одной из важнейших форм проявления и закрепления этих процессов), сменой преобладающего способа рекрутирования мэров, переходом от их выборов к назначению. Связи в региональной администрации (характерные прежде всего для чиновников) становятся все более важным фактором рекрутирования мэров, а контроль над финансовыми ресурсами (типичный для бизнесменов) и опыт успешных избирательных кампаний (характерный для депутатов) становятся для продвижения на пост мэра менее значимыми.

Ключевые слова: региональные столицы • главы администраций • рекрутирование элиты • губернаторы

DOI: 10.31857/S0132162525010106

Рекрутирование глав администраций столиц регионов России как объект изучения.

Региональные столицы занимают особое место в иерархии городов России. Они являются не только центрами сосредоточения политико-административной власти соответствующих регионов. Обычно (при ряде исключений) в них высока концентрация населения, экономических ресурсов и источников доходов субъектов федерации [Лексин, 2009]¹. В связи с этим лица, возглавляющие столичные администрации, могут быть способны (несмотря на ослабление местной автономии и концентрацию власти в руках губернаторов в 2000–2010-е гг.) принимать решения, влияющие на жизнь не только города, но и всего региона. Поэтому главы администраций (далее – мэры²) региональных столиц заслуживают высокого внимания исследователей.

¹ См. также: Рейтинг столичных городов России от Фонда «Институт экономики города». URL: https://www.urbanecomonomics.ru/research/analytics/rating_city_IUE (дата обращения: 18.04.2024).

² Это обозначение условно и используется для краткости. Нужно отметить, что в части региональных столиц главы МСУ («мэры») возглавляют не администрации, а думы.

Значимость изучения каналов рекрутирования и карьеры мэров обусловлена тем, что, во-первых, эти характеристики являются важным показателем структуры власти местного сообщества и региона в целом. Карьерные траектории градоначальников могут служить формой проявления и способом закрепления взаимоотношений городской администрации с вышестоящей властью (в частности, показателем степени муниципальной автономии), бизнесом и другими группами. Во-вторых, социально-профессиональное происхождение мэров может в существенной мере определять их политические установки, склонность к проведению той или иной политики, к отстаиванию или, напротив, игнорированию различных интересов. Так, Д. Жакони показывает, что мэры российских городов, пришедшие из бизнеса, расставляют политические приоритеты, выгодные деловому сообществу. В частности, они повышают расходы на экономическую инфраструктуру, не затрагивая при этом траты на социальную инфраструктуру. В то же время они не привержены более сбалансированному бюджету (в сравнении с другими мэрами), не снижают бюджетный дефицит и скорее используют менее конкурентные методы выбора подрядчиков, особенно в строительстве [Szakonyi, 2020: 223–240].

Особого внимания заслуживает динамика социально-профессионального происхождения мэров. Актуальность ее изучению придает то, что политический контекст их рекрутирования в 2000–2010-е гг. существенно изменился: происходили централизация власти на региональном уровне, ослабление местной автономии, усиление зависимости (финансовой и политической) муниципальных администраций от губернаторов [Гельман и др., 2008; Туровский, 2015b]. Одним из важнейших проявлений этих процессов стало изменение в последние десятилетия способа (порядка) рекрутирования мэров. Как показывают исследования, наблюдается тенденция (затронувшая как региональные столицы, так и другие муниципальные образования) замены прямых выборов глав администраций их назначением [Buckley et al., 2014: 93–102]. В 2000-е гг. в большинстве региональных столиц работали главы администраций, избранные населением на муниципальных выборах. В настоящее время такие мэры являются исключением; преобладают назначенные на эту должность по контракту, заключенному по результатам конкурса (т.н. «сити-менеджеры»). Причем порядок формирования конкурсной комиссии, отбирающей главу администрации, менялся: если до 2015 г. губернатор назначал треть ее членов, то затем – уже половину (другая половина назначается представительным органом соответствующего муниципального образования)³. При этом, как будет показано ниже, ряд исследований обнаруживает, что способ рекрутирования мэров является фактором, дифференцирующим характеристики их социально-профессионального происхождения. Можно сказать, что смена преобладающего способа рекрутирования мэров (переход от выборов к назначению) и, в более широком плане, централизация власти на региональном уровне и ослабление местной автономии означали изменение «структуры возможностей» [Borchert, 2011] мэрской карьеры, вероятно, повлияв на доступность и привлекательность этой должности для выходцев из различных социально-профессиональных групп. Поэтому закономерен вопрос, как в этих условиях изменились каналы рекрутирования и карьерные траектории мэрского корпуса.

Обзор литературы. Источникам рекрутирования и карьерным траекториям глав администраций муниципальных образований РФ, включая региональные столицы, посвящен ряд исследований. Так, анализ социально-профессионального происхождения 114 мэров региональных столиц, вошедших в должность в период с 2000 по июль 2009 гг., показал, что важнейшими источниками их рекрутирования служили местная и региональная администрации,

³ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 37, п. 5. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/7e55c34c21e91884bfe720387403824b812a9883/; Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 03.02.2015 № 8-ФЗ (последняя редакция), ст. 2. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/b0044fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/ (дата обращения: 15.04.2024).

а также бизнес. В сравнении с избранными градоначальниками назначенные мэры чаще приходили из региональной исполнительной власти и реже из бизнеса ([Тев, 2010]; см. также [Туровский, 2015а: 96]).

Сравнению карьер избранных и назначенных мэров было специально посвящено исследование Н. Бакли и ее соавторов [Buckley et al., 2014]. Его объектом стали главы администраций всех региональных столиц и городов России с населением свыше 75 тыс. человек в 2000–2012 гг. Было показано, что назначенные мэры чаще приходят из региональной администрации, а также местных legislatures, но реже из бизнеса и региональных legislatures. Обе категории сходны по распространенности опыта работы в федеральной и местной администрациях, а также силовых структурах. Применительно к политико-административному опыту эти различия между избранными и назначенными мэрами в основном подтвердились и более поздним исследованием глав муниципалитетов Пермского края [Субботина, 2022].

Что касается динамики каналов рекрутирования глав администраций, то ей посвящено исследование мэров региональных столиц России и городов с населением свыше 200 тыс. чел., не являющихся административными центрами, по состоянию на 2008, 2014 и 2019 гг. Оно показало, что существенно возросла доля мэров, имеющих опыт работы в региональной и местной администрациях, а выходцев из бизнеса и особенно представительных органов стало меньше ([Гринева и др., 2019], см. также [Шкель, 2017]). Эти тенденции авторы связывают в основном с изменением способа рекрутирования мэров, переходом от прямых выборов к назначению.

Несмотря на значимость проведенных исследований, ни одно из них, кроме выполненного автором в 2009 г. [Тев, 2010], не было специально посвящено динамике каналов рекрутирования глав администраций именно региональных столиц. Между тем столичные мэры заслуживают отдельного рассмотрения в силу, как уже отмечалось, особого положения возглавляемых ими городов. Кроме того, не были систематически описаны факторы, обуславливающие динамику рекрутирования мэров.

Проведенные исследования тем не менее показывают, какие моменты следует учесть в первую очередь при изучении предшествующей карьеры мэров. Во-первых, основное внимание стоит обратить на динамику занятости в политико-административной и экономической сферах, которые обычно служат важнейшими поставщиками мэров. Во-вторых, при анализе факторов динамики социально-профессионального происхождения мэров важно установить, какое влияние на нее оказывает смена преобладающего способа их рекрутирования – переход от выборов к назначению.

Методология исследования. Эмпирическую основу исследования составили две биографические базы данных, включающие сведения о главах администраций административных центров субъектов РФ по состоянию на июль 2009 г. и март–апрель 2024 г. Такие центры существовали не во всех регионах. Исключение составили города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. В 2009 г. официального административного центра не было также в Ленинградской и Московской областях (если не считать соответствующих городов федерального значения, не входящих в состав этих регионов). К 2024 г. в Ленинградской области появилась собственная столица – Гатчина. Наконец, административный центр Херсонской области находится на территории, подконтрольной Украине, поэтому глава его администрации не рассматривался. В базу также не были включены временно исполняющие обязанности глав администраций: на момент сбора данных они возглавляли Нальчик (в 2009 г.), а также Курган и Луганск (в 2024 г.). Количественные характеристики исследуемой совокупности приведены в табл. 1.

На каждого мэра была заполнена биографическая анкета, содержащая сведения о дате рождения, образовании и карьерном пути. В качестве источников информации использовались официальные сайты городских администраций и других органов власти, сайты коммерческих и иных организаций, отчеты компаний, биографические интернет-порталы (viperson.ru, lobbying.ru), материалы СМИ, а также сервис проверки и анализа российских юридических лиц и предпринимателей Rusprofile. Собранные данные статистически обрабатывались.

Таблица 1

Количественные характеристики исследуемой совокупности глав администраций, чел.

Год	Количество глав администраций	Способ первоначального вхождения в должность главы администрации	
		выборы	назначение
2009	78	45	33
2024	82	6	76

Основными (хотя и не единственными) характеристиками работы градоначальников в той или иной сфере служили показатели наличия опыта в ней в ходе предшествующей занятию поста мэра карьеры и позиция в данной сфере, занимаемая непосредственно перед вхождением в должность мэра. Сочетание этих показателей дает возможность более или менее полно раскрыть роль того или иного профессионального опыта в карьере и значение различных каналов рекрутирования.

Важно отметить, что способы рекрутирования (первоначального вхождения в должность) мэров были различны: прямые выборы, назначение местной думой по конкурсу и, в редких случаях, прямое назначение губернатором, а также в 1991–1992 гг., – президентом РФ. Как видно из табл. 1, в 2009 г. большинство (59%) градоначальников впервые вошли в свою должность посредством прямых выборов, в то время как 2024 г. подавляющее большинство (93%) мэров было назначено (за одним исключением – депутатами местных советов по конкурсу).

Выходцы из федеральной администрации среди мэров. Как показывает табл. 2, относительно немногие мэры работали в федеральных административных органах в постсоветский период, причем только в единичных случаях они занимали там позицию, предшествующую вхождению в должность. Однако с 2009 г. их доля заметно возросла.

Большинство таких мэров работали в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти в данном регионе. Особое место среди таких органов занимают силовые структуры (прежде всего, территориальные органы МВД). Вообще, доля мэров с силовым опытом, как постсоветским, так и советским, выросла с 2009 по 2024 гг. почти втрое – с 8 до 22%.

Представляется, что происходящие в 2000–2010-е гг. в тесной взаимосвязи процессы централизации власти на общенациональном уровне и внутри регионов могли способствовать росту доли выходцев из федеральных структур. Централизация власти в масштабах РФ

Таблица 2

Сведения о постсоветском опыте работы глав администраций в административных органах РФ до вхождения в должность, в 2009 и 2024 гг., по уровням администрации, в %

Уровень администрации	2009 (N = 78)		2024 (N = 82)	
	имеют опыт работы	работали непосредственно перед вхождением в должность	имеют опыт работы	работали непосредственно перед вхождением в должность
Федеральная	9	0	23	1
Региональная	44	28	60	34
Местная*	54 (47)	38 (29)	84 (80)	68 (52)

Примечание. * В скобках – без учета случаев, когда будущий градоначальник назначался заместителем главы администрации и сразу исполняющим обязанности главы.

и создание конгруэнтной партийной системы⁴ во главе с доминирующей партией способствовали движению кадров с федерального уровня на региональный (и обратно) [Semenova, 2023], а также росту доли выходцев из федеральных административных органов в составе региональных администраций (и не только в губернаторском корпусе). Последние, в свою очередь, (в условиях централизации власти внутри регионов, включая переход от выборов мэров к их назначению по конкурсу) становились все более важным источником рекрутирования градоначальников (что будет показано ниже). В этом смысле показательны карьерные траектории выходцев из федеральных органов, которые во многих случаях сначала оказывались в региональных администрациях, а затем занимали пост мэра. Так, в 2022 г. мэром Мурманска стал Ю.В. Сердечкин, ранее работавший в Администрации Президента РФ и аппарате Правительства РФ, а непосредственно перед назначением занимавший пост заместителя губернатора Мурманской области. Также примечательно, что в 2009 г. среди назначенных мэров доля выходцев из федеральной администрации была заметно выше, чем среди избранных, – 12% против 7%, а в 2024 г. среди избранных мэров вообще не было тех, кто имел федеральный административный опыт.

Выходцы из региональной администрации в мэрском корпусе. Как показывает табл. 2, опыт работы в региональной администрации (далее – РА) довольно часто встречается у мэров, его распространенность растет. Это касается как вообще работы в региональных органах, так и занятости в них на момент вхождения в должность мэра. Эту тенденцию обнаруживают и предыдущие исследования [Гринева и др., 2019: 25; Шкель, 2017: 150]. Причем в администрациях субъектов РФ (как правило, тех же, столицы которых они позднее возглавили) будущие мэры занимали обычно высокие должности – заместителя губернатора (председателя правительства) или руководителя органа исполнительной власти (министра и т.п.). Так, в 2008–2015 гг. мэром Архангельска был В.Н. Павленко, который большую часть предшествующей постсоветской карьеры проработал в региональной администрации, в т.ч. первым заместителем губернатора. В 2022 г. мэром Астрахани стал О.А. Полумордвинов, ранее занимавший посты заместителя председателя правительства и министра строительства и ЖКХ Астраханской области. Властные возможности, престижность и вознаграждаемость должности мэра региональной столицы, по-видимому, достаточно высоки, чтобы мотивировать ключевых региональных чиновников к такому переходу (который, впрочем, в некоторых случаях может быть вынужденным).

Рост распространенности среди мэров опыта работы в РА можно рассматривать как следствие и показатель централизации власти на региональном уровне, ослабления местной автономии, усиления зависимости муниципалитетов от губернаторов. Как уже отмечалось, одной из форм проявления этих тенденций, имеющей особое значение, стало изменение преобладающего порядка рекрутирования мэров – переход от прямых выборов к назначению. Предыдущие исследования показали, что среди назначенных глав администраций больше выходцев из РА, особенно прямых [Субботина, 2022: 266–268, Buckley et al., 2014: 105–109]. Если говорить об исследуемой совокупности, то в 2009 г. среди избранных мэров доля прямых выходцев из РА составляла 22%, а среди назначенных – 36%. В 2024 г. доля прямых выходцев из РА среди избранных мэров (их было всего 6) – вдвое меньше, чем во всей совокупности.

Эту тенденцию можно объяснить тем, что при назначении по результатам конкурса возможности (даже чисто формальные) влияния губернатора на рекрутирование мэров выше (а местных сообществ – ниже), чем при всеобщих выборах. С 2015 г. они еще более возросли, поскольку губернаторы получили право назначать не треть, а половину членов конкурсной комиссии. Со своей стороны губернаторы заинтересованы в продвижении на пост мэра столицы лояльного себе человека, представителя своего ближайшего окружения, своей клиентелы. Такие люди могут выходить из разных сфер, включая бизнес (особенно предприятия,

⁴ Территориально конгруэнтная партийная система – такая система, при которой те же самые партии выдвигают кандидатов на властные должности регионального и общенационального уровня [Semenova, 2023].

контролируемые региональными властями). Однако наиболее логичным их поставщиком является сама РА. Назначение мэром выходца из РА (например, заместителя губернатора), с которым глава региона непосредственно вместе работал, которого хорошо знает лично и которому особенно доверяет, по сути, является формой проявления и способом упрочения контроля губернатора над администрацией региональной столицы. Как пишет Р.Ф. Туровский, такая «вертикальная мобильность» чиновников «позволяет губернаторам включать муниципальные администрации в систему патронажно-клиентельных отношений, превращая их в зависимые структуры и создавая с сити-менеджерами своеобразные “личные унии”» [Туровский, 2015а: 96]. Нередкое отсутствие у таких мэров, в отличие от выходцев из местной элиты, собственных источников власти и влияния на вверенной им территории, делает их еще более зависимыми от главы региона, заставляя особенно сильно опираться на его поддержку.

Кроме того (и в тесной связи с этим), с точки зрения главы региона, важным преимуществом выходца из РА как кандидата на должность главы администрации может быть (хотя и не всегда) то, что, стоя как бы над различными местными интересами, он способен выступать арбитром в конфликтах местных элит (нередко являющихся весьма острыми) [Субботина, 2022: 262]. Наконец, в условиях сильной и растущей зависимости, финансовой и политической, муниципальных властей от губернаторов сами местные элиты (сообщества) могут быть также все более заинтересованы в назначении мэром выходца из РА, имеющего тесные связи с главой региона и его окружением, т.е. обладающего лоббистским потенциалом на региональном уровне.

Местная администрация как канал рекрутирования мэров. Местная администрация (далее – МА) – еще один из важнейших каналов рекрутирования мэров, причем, как показывает табл. 2, распространенность опыта работы в ней (вообще и непосредственно перед вхождением в должность) растет. Эта тенденция была и раньше [Гринева и др., 2019: 25, Субботина, 2022: 260–261; Туровский, 2015а: 96]. Следует отметить, что среди мэров с опытом работы в МА преобладают выходцы из администраций самих региональных столиц, но некоторая (и притом растущая) доля мэров имеет опыт работы в МА других поселений (доля прямых выходцев оттуда увеличилась с 1% в 2009 г. до 7% в 2024 г.). Впрочем, значимость в карьере мэров опыта работы в администрациях столичных городов не стоит преувеличивать. Так, среди мэров 2024 г. только у каждого десятого в постсоветской карьере доминирует муниципальный административный опыт в соответствующем городе, и лишь 27% мэров до вхождения в должность проработали в МА своего города не менее пяти лет.

Может ли быть связан рост распространенности среди мэров опыта работы в МА с переходом от их выборов к назначению по конкурсу? Предыдущие исследования показали отсутствие существенных различий между избранными и назначенными мэрами с точки зрения предшествующего опыта в МА того же города [Buckley et al., 2014: 105–109, Субботина, 2022: 260–261, 264–265]. Наше исследование привело к неоднозначным выводам. В 2009 г. среди назначенных мэров общий постсоветский опыт работы в МА встречался несколько чаще, чем у избранных (57 против 49%), а на момент вхождения в должность в ней работала 40% первой и 1/3 второй категории мэров. При этом исследование корпуса мэров 2024 г. показало, что среди тех шестерых из них, которые впервые вошли в должность путем всеобщих выборов, опыт работы в МА данного города встречается не реже, а чаще – в 100% случаев. В то же время среди избранных мэров ни один не работал ранее в администрации другого муниципалитета. Большая распространенность среди назначенных мэров опыта работы в исполнительной власти других муниципальных образований подтверждается и другим исследованием [Buckley et al., 2014: 105–109].

В условиях назначения выходцы из МА могут обладать рядом преимуществ как кандидаты на пост мэра. Во-первых, обычно такие чиновники (прежде всего, заместители мэров) при осуществлении полномочий тесно взаимодействуют как с региональными чиновниками, так и с местными депутатами. Благодаря этому у них могут складываться знакомства, связи (включая патрон-клиентские) и отношения доверия, благоприятствующие продвижению на пост мэра [Субботина, 2022: 260–261]. Во-вторых, местные чиновники могут рассматриваться

конкурсной комиссией в качестве предпочтительных кандидатов в силу своих компетенций: они хорошо знают механизм и имеют навыки управления именно данным городом. Впрочем, наличие таких качеств может рассматриваться как преимущество также и избирателями. В-третьих, как показывают исследования [Гилев и др., 2017], мэры – выходцы из МА более успешны (в сравнении с выходцами из бизнеса и легислатур) в плане электоральной мобилизации, что может быть важным преимуществом с точки зрения РА. Впрочем, способность к успешной мобилизации избирателей, очевидно, также повышает шансы муниципальных чиновников стать избранными мэрами. Наконец, если говорить о рекрутировании столичных мэров из администраций других муниципалитетов, то эта практика напоминает номенклатурную переброску кадров с одной территории на другую, но в масштабах отдельных регионов. Такие чиновники, не успевшие «обрасти» в региональной столице ценными связями и сформировать там собственную властную базу, но всецело обязанные региональной власти своим возвышением, губернаторами могут считаться предпочтительными кандидатами на пост мэра, назначаемого по конкурсу, поскольку особенно зависимы от них. С другой стороны, в силу слабой известности избирателям и, вероятно, элитам данного города их шансы стать мэрами путем всеобщих выборов невелики.

Наконец, стоит отметить, что в некоторых случаях рекрутирование мэров из муниципального чиновничества может рассматриваться как форма проявления и закрепления автономии МА. Ведь как писал С. Хантингтон, в политической системе с высоким уровнем автономии «важнейшие позиции в руководстве системой обычно достижимы лишь для тех, кто прошел период ученичества на менее важных позициях» [Хантингтон, 2004: 42]. Однако это далеко не всегда так, тем более что, как было показано, лишь у меньшинства мэров предшествующий опыт работы в столичной администрации был длительным. Вообще, в регионах, где подконтрольность местной власти РА издавна сложилась, не оспаривается и рассматривается как нечто само собой разумеющееся, для губернаторов может отсутствовать необходимость назначать на пост мэра выходца из своего окружения (тем самым упрочивая эту зависимость путем личной унии различных уровней власти). Функции мэра могут быть доверены и выходцам из муниципального чиновничества. Вероятно, такая ситуация характерна, например, для Республики Татарстан, где руководителем исполкома Казани в 2020 г. был назначен Р.Г. Гафаров, который ранее более 14 лет отработал в администрации столицы (в частности, на должностях главы одного из районов, а затем первого заместителя руководителя исполкома).

Опыт членства глав администраций в органах представительной власти. Как показывает табл. 3, наблюдается сокращение доли мэров, имеющих предшествующий опыт членства в органах представительной власти, в том числе и на момент вхождения в должность (это обнаружили и другие исследования [Гринева и др., 2019: 24–25]). Эта тенденция касается членства в легислатурах всех уровней – в Федеральном собрании (СФ и ГД), региональных законодательных собраниях и, хотя и в наименьшей степени, местных думах.

Данная динамика может отражать общее ослабление органов представительной власти в 2000–2010-е гг., роль которых как поставщиков административных элит снижалась не только на местном, но и на федеральном уровне. Кроме того, выявленная тенденция может быть связана с изменением преобладающего порядка рекрутирования мэров, переходом от выборов к назначению. На первый взгляд, применительно к опыту членства в местных (столичных) советах это выглядит неожиданным. Ведь при конкурсной процедуре у них больше формальных возможностей влиять на рекрутирование мэров: они назначают половину членов конкурсной комиссии и утверждают мэра по результатам конкурса. Можно предположить, что местные депутаты будут склонны избирать мэра из своих рядов, предпочитая тех кандидатов, которых они хорошо знают по совместной работе в прошлом. Действительно, Н. Бакли и соавторы обнаружили, что среди назначенных мэров выше доля выходцев из местных советов [Buckley et al., 2014: 109]. Тем не менее в реальности влияние местных советов на назначение мэра чаще всего невелико: фактически они обычно просто утверждают кандидатуру, определенную губернатором, склонным отбирать мэра из своего окружения.

Таблица 3

Сведения о членстве глав администраций в органах представительной власти РФ до вхождения в должность, в 2009 и 2024 гг., по уровням легислатуры, в %

Уровень представительных органов	2009 (N = 78)		2024 (N = 82)	
	имеют опыт членства	состояли непосредственно перед вхождением в должность	имеют опыт работы	состояли непосредственно перед вхождением в должность
Федеральное собрание (СФ/ГД)	6 (4/3)	4 (1/3)	2 (0/2)	0
Региональные законодательные собрания	26	19	10	4
Местные думы	24	15	18	5
Представительные органы в целом	47*	38	26*	9

Примечание. * Цифры в последней строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, поскольку одна и та же persona могла в разное время состоять в различных представительных органах.

Кроме того, противоположное влияние на распространенность опыта членства в представительных органах может оказывать другой фактор. В условиях всеобщих выборов наличие опыта ведения избирательных кампаний (особенно успешных) может быть важным преимуществом кандидатов на пост мэра [Buckley et al., 2014: 106]. Такие персоны обычно хорошо известны избирателям, обладают навыками эффективной работы с ними и взаимодействия со СМИ [Субботина, 2022: 263, 267–268]. Напротив, для назначаемых мэров такие качества могут быть гораздо менее важны в сравнении со связями в РА. Соответственно лица с таким публично-политическим опытом оказываются менее востребованными среди назначенных мэров [Buckley et al., 2014: 105–109]. Наше исследование показывает, что в 2009 г. среди назначенных мэров доля лиц, заседавших в представительных органах вообще (с 1990 г.), причем на всех уровнях, была меньше, чем среди избранных мэров (27 против 62%). Впрочем, в 2024 г. у избранных мэров 2024 г. депутатский опыт вообще не встречается.

Бизнес как канал рекрутирования глав администраций. Бизнес стабильно является вторым по значимости после административно-политической сферы источником рекрутирования мэров. Но, как показывает таблица 4, его роль снижается, особенно как прямого поставщика мэров. Какие же факторы могут лежать в основе этой тенденции?

Прежде всего, сокращение автономии муниципалитетов (финансовой и политической), растущая концентрация полномочий и власти в региональных администрациях могли ослабить интерес бизнесменов к занятию постов градоначальников [Гринева и др., 2019: 25]. Также некоторую роль могло сыграть и изменение преобладающей процедуры рекрутирования мэров, переход от выборов к назначению. Исследования показывают, что среди избранных мэров больше тех, кто имеет опыт работы в бизнесе (прежде всего, частном) [Buckley et al., 2014: 105–109; Туровский, 2015а: 96]. Впрочем, как показало наше исследование, в 2009 г. среди избранных мэров доля тех, кто на момент вхождения в должность занимал ключевую позицию в бизнесе, была немногим выше, чем среди назначенных (соответственно 24 и 21%), тогда как в 2024 г. среди избранных мэров не было ни одного, который бы занимал такую позицию.

Следует отметить, что в условиях прямых выборов мэров важным преимуществом кандидатов-бизнесменов является наличие у них значительных финансовых ресурсов [Buckley et al., 2014: 106]. С другой стороны, при назначении по конкурсу принадлежность к частному бизнесу может рассматриваться в качестве недостатка кандидата. Во-первых, губернаторы, оказывающие решающее влияние на исход конкурса, могут опасаться излишней самостоятельности и недостаточной лояльности таких мэров, которые привыкли работать в условиях высокой автономии, независимо управлять своими компаниями и, в отличие от чиновников,

Таблица 4

Сведения о постсоветском опыте работы глав администраций на ключевых позициях в бизнесе до вхождения в должность, в 2009 и 2024 гг., в %

Год	Имели опыт работы	Работали непосредственно перед вхождением в должность
2009 (N = 78)	67	22
2024 (N = 82)	56	9

Примечание. К ключевым были отнесены позиции генерального директора, председателя правления, президента компании и их заместителей, члена совета директоров, директора по направлению, а также индивидуального предпринимателя.

нередко не имеют опыта занятости на подчиненных позициях в бюрократических иерархиях. Во-вторых, мэры из бизнеса менее успешны, чем выходцы из чиновничества, в плане электоральной мобилизации в поддержку «партии власти», обеспечение которой крайне важно для РА [Гилев и др., 2017]. Кроме того, фактором, сдерживающим продвижение бизнесменов на пост мэра (но уже не только при назначении, но и при выборах), могут быть опасения захвата муниципальной власти коммерческими интересами в ущерб интересам других акторов, включая РА и местные сообщества [Buckley et al., 2014]. Эти обстоятельства отчасти могут объяснить, почему вообще рост влияния РА на рекрутирование мэров (на исход не только конкурсов, но и всеобщих выборов) может вести к снижению доли выходцев из бизнеса среди мэров – как назначенных, так и избранных.

Какой бизнес является поставщиком мэров? Наибольшего интереса к политической активности на местном уровне, включая и занятие должности мэра, можно ожидать от выходцев из компаний, особенно сильно зависимых от городских властей, от местной политики. Эта зависимость может быть связана как с потребностью в доступе к ресурсам, контролируемым этими властями (земельным участкам, бюджету и пр.), так и с обусловленной ориентацией на городской рынок заинтересованностью в местном росте и стимулирующей его политике. Зависимость может усиливаться низкой мобильностью капитала, связанной с крупными инвестициями в недвижимость и инфраструктуру, местным характером собственности, отсутствием филиалов в других городах, трудностью воспроизвести в иных местностях специфические социальные отношения (с потребителями, властью и пр.), выгодные фирме. Наконец, в сравнении с «внешними» собственниками местные владельцы могут проявлять больший интерес к городским делам в силу «локального патриотизма», а также потребности в поддержании благоприятных условий на территории, где они со своими семьями проживают. В целом наибольшей политической активности на городском уровне можно ожидать от руководителей, ориентированных на местный рынок, низкомобильных, контролируемых местными собственниками и ресурсно-зависимых от городской власти фирм. Менее активны будут, вероятно, руководители экспортно-ориентированных, высокомобильных и контролируемых внешними собственниками компаний (см. [Тев, 2010: 136]).

Действительно, анализ биографий мэров с опытом работы на ключевых постах в коммерции показывает, что и в 2009 г. [там же: 137], и в 2024 г. в подавляющем большинстве случаев они являлись выходцами из бизнеса, контролируемого местными собственниками (в основном не публичными, а частными, включая руководителей своего или семейного бизнеса)⁵. В отраслевом плане особенно широко представлены ориентированные на местный рынок компании, которые занимаются строительством, недвижимостью и производством

⁵ Так, например, по неполным данным, мэры 2024 г. не менее чем в 80% случаев были выходцами из компаний, контролируемых местными собственниками, ранее работали в частных фирмах примерно вдвое чаще, чем в государственных/муниципальных, причем порядка 2/3 выходцев из частного сектора руководили собственным или семейным бизнесом.

стройматериалов (этот бизнес сильно зависит от городских властей в ресурсном отношении), а также оптовой и розничной торговлей: в 2024 г. с каждым из двух этих секторов были связаны более 10 мэров. Так, в 2022 г. мэром Оренбурга стал выходец из строительного и торгового бизнеса С.А. Салмин, который до вхождения в должность несколько лет работал также в региональной и местной администрациях. Что касается мэров, занимавших пост в 2009 г., то, например, главой администрации Пскова тогда был Я.В. Лузин, который в 1994–2007 гг. возглавлял (будучи основателем и владельцем) ЗАО «Псковская инвестиционная компания», занимающееся строительством и продажей жилой и нежилой недвижимости (а непосредственно перед назначением руководил городской думой). Напротив, выходцы из крупных экспортно-ориентированных предприятий машиностроения, металлургии и пр. встречаются среди мэров лишь в единичных случаях.

Выводы. Итак, исследование динамики каналов рекрутирования глав администраций столиц субъектов РФ выявило ряд основных тенденций.

Во-первых, в мэромском корпусе растет доля выходцев (включая прямых) из администраций соответствующих регионов. Во-вторых, усиливается карьерная укорененность столичных градоначальников в местных администрациях тех городов, которые они ныне возглавляют. В-третьих, доля выходцев из бизнеса (особенно непосредственных) снижается, но при этом сохраняется преобладание среди них бывших руководителей, ориентированных на местный рынок, контролируемых местными собственниками, ресурсно-зависимых от городской власти фирм. В-четвертых, падает доля мэров, имеющих постсоветский опыт членства в органах представительной власти, особенно в законодательных собраниях субъектов РФ.

В целом, можно утверждать, что социально-профессиональный тип мэра-чиновника (местного и регионального уровня) постепенно вытесняет типы мэра-бизнесмена и мэра – публичного политика.

Эти тенденции во многом обусловлены централизацией власти на региональном уровне, ослаблением местной автономии, усилением зависимости муниципальных администраций от губернаторов и, в особенности, что стало одной из важнейших форм проявления и закрепления этих процессов, сменой преобладающего способа рекрутирования мэров, переходом от их прямых выборов к назначению. Централизация означала изменение структуры возможностей мэромской карьеры и, соответственно, доступности и привлекательности этой должности для выходцев из различных социально-профессиональных групп. Связи в региональной и федеральной администрации (что характерно, прежде всего, для чиновников) становятся все более важным вытягивающим фактором рекрутирования мэров, тогда как значение контроля над финансовыми ресурсами (что характерно для бизнесменов) и наличия опыта успешных избирательных компаний (что характерно для депутатов) падает. Кроме того, сужение местной автономии может ослаблять интерес бизнесменов к занятию поста мэра. На их шансы победить в конкурсе негативно влияет то, что губернаторы могут опасаться захвата местной власти коммерческими интересами и вообще излишней самостоятельности и недостаточной лояльности таких мэров, а также их меньшей успешности в сравнении с чиновниками в мобилизации избирателей в поддержку «партии власти».

Основное ограничение проведенного исследования заключается в том, что использование простейших статистических методов дает возможность выявить и описать важнейшие тенденции рекрутирования, но не позволяет строго доказать их обусловленность теми или иными факторами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008.
- Гилев А.В., Семенов А.В., Шевцова И.К. «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2017. № 3 (86). С. 62–80.

- Гринева Д.Д., Коротева П.П., Максимов А.Н., Соснин Д.П., Трудолюбов А.С. Особенности ротации корпуса мэров в современной России: Доклад. М.: Комитет гражданских инициатив, 2019.
- Лексин В.Н. Города власти: административные центры России // Мир России. 2009. Т. 18. № 1. С. 3–33.
- Субботина А.А. Политический бэкграунд местных глав после введения конкурсной модели избрания (случай Пермского края) // Апрельские тезисы. Социогуманитарные проблемы прошлого и настоящего: Материалы всеросс. науч. конф. (г. Пермь, ПГНИУ, 8–9 апреля 2022 г.) / Под ред. А.В. Заморяхина. Пермь: ПГНИУ, 2022. С. 258–271.
- Тев Д.Б. Как рекрутировались мэры региональных столиц в 2000-е годы // Общество и экономика. 2010. № 1. С. 125–141.
- Туровский Р.Ф. (а) Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pronunc: современные политические процессы. 2015. № 1 (14). С. 82–98.
- Туровский Р.Ф. (б) Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.
- Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004.
- Шкель С.Н. Рекрутирование локальных элит в условиях субнационального авторитаризма: опыт Республики Башкортостан // Политическая наука. 2017. № 4. С. 137–160.
- Borchert J. Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems // Regional & Federal Studies. 2011. Vol. 21. No. 2. P. 117–140. DOI: 10.1080/13597566.2011.529757.
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O.J., Shubenkova A. Elections, appointments, and human capital: the case of Russian mayors // Demokratizatsiya. 2014. Vol. 22. No. 1. P. 87–116.
- Semenova E. The patterns of political career movements in the Russian Federation: the case of regional governors, 1991–2021 // Regional & Federal Studies. 2023. P. 1–20. DOI: 10.1080/13597566.2022.2155811.
- Szakonyi D.S. Politics for Profit Business, Elections and Policymaking in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

Статья поступила: 11.11.24. Финальная версия: 08.01.25. Принята к публикации: 17.01.25.

HEADS OF ADMINISTRATIONS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION CAPITALS: RECRUITMENT CHANNELS

TEV D.B.,

Sociological Institute FCTAS RAS, Saint Petersburg, Russia

Denis B. TEV, Cand. Sci. (Sociol.), Senior researcher of the Department of sociology of power and civil society, Sociological Institute FCTAS RAS, Saint Petersburg, Russia (denis_tev@mail.ru).

Abstract. The dynamics of recruitment channels for heads of administrations in Russian regional capitals is considered. The empirical basis of the study is two biographical databases of mayors who held office in 2009 and 2024. The study revealed a number of trends. The share of former regional officials among mayors is growing. Also the embeddedness of mayors in the administrations of the cities they currently lead are increasing. The share of mayors from business is decreasing, while the predominance remains among them of former managers of firms oriented to the local market, controlled by local owners and resource-dependent on the city government. Also the share of mayors who previously sat in legislatures is falling. In general, the social-professional type of mayor-official is gradually replacing the types of mayor-businessman and mayor-public politician. This trends are largely due to the centralization of power at the regional level, the weakening of local autonomy, the increasing dependence of municipal administrations on governors and, in particular (which is one of the most important forms of manifestation and consolidation of these processes) a change in the prevailing method of recruitment of mayors, the transition from elections to appointment. All this means a change in the opportunity structure for a mayoral career, the accessibility and attractiveness of mayoral positions for people from various socio-professional groups. Connections in the regional administration are becoming an increasingly important recruitment factor, while the importance falls of control over financial resources and experience of successful election campaigns for promotion to the mayoral post.

Keywords: regional capitals, heads of administrations, recruitment, career, governors, local administration, business, deputies.

REFERENCES

- Borchert J. (2011) Individual Ambition and Institutional Opportunity: a Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies*. Vol. 21. No. 2: 117–140. DOI: 10.1080/13597566.2011.529757.
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O.J., Shubenkova A. (2014) Elections, Appointments and Human Capital: the Case of Russian Mayors. *Demokratizatsiya*. Vol. 22. No. 1: 87–116.
- Gel'man V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisova N. (2008) *Reform of the local power in Russian cities, 1991–2006*. St. Petersburg: Norma. (In Russ.)
- Gilev A.V., Semenov A.V., Shevtsova I.K. (2017) “Political Machines” and their “Drivers”: Electoral Administration at the Local Level. *Politija: Analiz. Hronika. Prognoz* [The Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics Politeia]. No. 3 (86): 62–80. (In Russ.)
- Grineva D.D., Koroteeva P.P., Maksimov A.N., Sosnin D.P., Trudolyubov A.S. (2004) *Features of the Rotation of the Corps of Mayors in Modern Russia: Report*. Moscow: Komitet grazhdanskih iniciativ. (In Russ.)
- Huntington S. (2004) *Political Order in Changing Societies*. Moscow: Progress-Tpadiacija. (In Russ.)
- Leksin V.N. (2009) Cities of Power: Administrative Centers of Russia. *Mir Rossii* [Universe of Russia]. Vol. 18. No. 1: 3–33. (In Russ.)
- Semenova E. (2023) The Patterns of Political Career Movements in the Russian Federation: the Case of Regional Governors, 1991–2021. *Regional & Federal Studies*: 1–20. DOI: 10.1080/13597566.2022.2155811.
- Shkel S.N. (2017) Recruiting Local Elites in Conditions of Subnational Authoritarianism: The Experience of the Republic of Bashkortostan. *Politicheskaja nauka* [Political science (RU)]. No. 4: 137–160. (In Russ.)
- Subbotina A.A. (2022) Political Background of Local Heads after the Implementation of Competitive Election Model (a Case of Perm Krai). In: *April theses. Socio-humanitarian problems of the past and present: materials of the All-Russian. scientific conf. (Perm, Perm State National Research University, April 8–9, 2022)*. Ed. by A.V. Zamoryakhin. Perm: PSNRU: 258–271. (In Russ.)
- Szakonyi D.S. (2020) *Politics for Profit Business, Elections, and Policymaking in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tev D.B. (2010) How Mayors of Regional Capitals Were Recruited in the 2000s. *Obshhestvo i jekonomika* [Society and Economy]. No. 1: 125–141. (In Russ.)
- Turovsky R.F. (2015a) Local Government in Russia and the Evolution of Political Regime. *Pronunc: sovremennye politicheskie processy* [Pronunc: modern political processes]. No. 1 (14): 82–98. (In Russ.)
- Turovsky R.F. (2015b) Russia's Local Self-Government: The Agent of the Government in the Trap of Insufficient Funding and Civil Passivity. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political studies]. No. 2: 35–52. (In Russ.)

Received: 11.11.24. Final version: 08.01.25. Accepted: 17.01.25.