

© 2010 г.

Денис Тев

(e-mail: denistev@mail.ru)

кандидат социологических наук, старший научный сотрудник
Социологического института РАН (Санкт-Петербург).

КАК РЕКРУТИРОВАЛИСЬ МЭРЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТОЛИЦ В 2000-Е ГОДЫ

Статья посвящена анализу рекрутирования мэров региональных столиц в 2000-е гг. Автор показывает, что мэры выходят из довольно узкого социально-профессионального бассейна, включающего административно-политическую элиту различного уровня и руководителей экономических структур. Централизация власти выражается в росте доли выходцев из региональных правительств. Подробно рассматривается связь между процедурой (выборы, назначение, конкурс) и бассейном рекрутирования мэров.

Ключевые слова: рекрутирование, структура власти, местная автономия, бизнес, административная элита.

В последние годы череда громких уголовных дел и вынужденных отставок привлекла особое внимание к главам администраций (мэрам¹) региональных столиц. Однако независимо от этих событий данный сегмент административной элиты заслуживает рассмотрения. Занимая ключевые позиции в иерархии исполнительной власти городов, где обычно сосредоточены не только административные функции, но и высока, если не чрезмерно, концентрация экономических ресурсов и доходов в пределах соответствующих субъектов федерации, столичные мэры способны принимать решения, значимо влияющие на жизнь всего региона. Не случайно списки наиболее влиятельных деятелей регионов, составляемые на основе репутационных методик, часто включают таких мэров², которые в формально-позиционном плане представляют не региональный, а нижестоящий, местный уровень власти. Наконец, эта категория должностных лиц интересна для исследователя еще и тем, что после перехода к назначению губернаторов, главы муниципальных администраций, включая ре-

¹ Хотя ныне мэрами нередко называют председателей городских Дум, в данной статье под ними понимаются только главы администраций, исполнительной власти региональных столиц.

² См.: напр.: Самые влиятельные люди России-2003 /М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий, 2004.

гиональные столицы, остаются единственным сегментом административной элиты, частично формируемым путем всеобщих выборов.

Значимость изучения бассейна рекрутирования мэров и, вообще, политико-административных элит обусловлена, прежде всего, двумя обстоятельствами. С одной стороны, социально-профессиональные корни элиты могут в существенной мере определять ее политические аттитуды и предпочтения, склонность к представительству или, напротив, игнорированию и ущемлению интересов определенных социальных групп, к той или иной политике в отношении вышестоящей, например, в случае мэров, региональной власти. Конечно, есть более значимые детерминанты, и автоматической связи между бассейном рекрутирования и политическими ориентациями элит не существует, но, при прочих равных условиях, как показывает ряд исследований¹, социально-профессиональные корни имеют значение. С другой стороны, бассейн рекрутирования элиты важен и как показатель, индикатор существующей структуры власти, в частности, сложившихся в данном сообществе (и местном сообществе) взаимоотношений муниципальной, городской администрации с вышестоящей, региональной властью (в частности, степени муниципальной автономии), с бизнесом и другими группами.

Предметом данного исследования стал профессиональный бассейн рекрутирования мэров региональных столиц в 2000-е гг. В биографическую базу данных, которая, фиксируя карьерный путь представителей властных групп, позволяет выявить их профессиональные корни, были включены мэры столиц субъектов РФ (перечень регионов по состоянию на июль 2009 г.), вступившие в должность в период с 2000-го по июль 2009 г. Этот период заслуживает особого рассмотрения в силу присущих ему тенденций, в частности, рецентрализации административной власти и, до недавнего времени, факторов экономического роста, которые могут существенно влиять на специфику рекрутирования. Хотя акт рекрутирования можно понимать широко, включая всякий случай очередных выборов или назначения мэра (приходит ли новый или остается старый градоначальник, подтверждая и продлевая на новый срок, тем или иным путем, свои полномочия), но в данном анализе учитывались лишь случаи первоначального рекрутирования, перемещения на пост мэра с других позиций, вхождения в эту должность в 2000-е гг. Таким образом, за пределами ис-

¹ См.: Edinger L., Searing L. Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry // *The American Political Science Review*. 1967. Vol. 61. № 2. P. 428-445; Kim C. Attitudinal Effects of Legislative Recruitment: The Case of Japanese Assemblymen // *Comparative Politics*. 1974. Vol. 7. № 1. P. 109-126; Razi G. Democratic-Authoritarian Attitudes and Social Background in a Non-Western Society: A Study of the Iranian Elite // *Comparative Politics*. 1981. Vol. 14. № 1. P. 53-74.

следуемой совокупности остались мэры, занявшие свой пост в 1980-90-е гг. и продолжавшие пребывать в должности в 2000-е гг. Всего в базу вошло 114 единиц, включая 67 глав администраций, занимавших этот пост на момент сбора данных.

Основные тенденции рекрутирования мэров: профессионализация и «плутократизация». Важнейшим показателем профессионального бассейна рекрутирования глав столичных администраций служит их работа до вхождения в мэрскую должность. Если судить по предшествующей и более ранней, предпредшествующей, занятости, то, очевидно, что мэры выходят из довольно узкой социально-профессиональной среды, состоящей из администраторов и депутатов различного (муниципального, регионального и, в редких случаях, федерального) уровня, а также высшего руководства разнообразных экономических структур (генеральных директоров, председателей правлений и советов директоров и их заместителей). Из всей исследуемой совокупности лишь один градоначальник непосредственно вошел в должность с позиции, не относящейся к этим категориям, и только у трех (менее 3%) такой была предпредшествующая позиция.

Почти все мэры укоренены в системе административной или экономической власти: только один из всей совокупности не имел в предшествующей вхождению в должность карьере соответствующего руководящего опыта. По любопытному совпадению, это – единственная женщина, бывшая глава Костромы, ранее – депутат областной думы и преподаватель, которая ушла в отставку досрочно, по требованию губернатора, сама, полшутя объясняя политические проблемы своей гендерной принадлежностью: «любому губернатору с женщиной-мэром работать тяжело – в баню не сходишь, не поговоришь»¹. Однако более важной причиной, вероятно, была именно слабая укорененность в местных сетях административной и экономической власти, выразившаяся в отсутствии поддержки со стороны не только губернатора, но и бизнеса. Впрочем, это исключение лишь подтверждает правило. В случае мэров мы видим знакомые по другим сегментам элит, в частности, региональным администрациям², тенденции, определяющие характер бассейна рекрутирования. Во-первых, имеет место «профессионализация» мэрского корпуса, в смысле рекрутирования градоначальников из административной элиты регионального и

¹ См.: Гусева Д. "Единая Россия" решила не отменять выборы мэров до 2009 года // URL: <http://www.civitas.ru/press.php?code=793&year=2006&month=11> (доступно: 14.11.2006).

² См., напр.: Быстрова А.С., Дука А.В., Колесник Н.В., Невский А.В., Тев Д.Б. Российские региональные элиты: инновационный потенциал в контексте глобализации // Глобализация в российском обществе: сб. науч. работ / отв. ред. И.И. Елисеева. СПб.: Нестор-История, 2008. С.99-242.

местного уровня. Во-вторых, наблюдается приток на мэрские позиции владельцев и руководителей разнообразных экономических структур и, в этом смысле, «плутократизация». Эти важнейшие отчасти сдерживают друг друга, нередко переплетаясь в конкретных профессиональных биографиях.

Чиновничество как бассейн рекрутирования мэров. Административная элита регионального и местного уровня выступает важнейшим бассейном рекрутирования столичных мэров: более 70% градоначальников, занявших должность в 2000-е гг., имеют в предшествующей карьере опыт работы на руководящих административных должностях (в т.ч. в силовых структурах), причем две трети – в постсоветский период, около трети – еще в советской номенклатуре. Свыше трети мэров провели большую часть профессиональной (послевузовской) карьеры в административных структурах, а более половины (55%) было непосредственно рекрутировано из рядов чиновничества. Вместе с тем (и это указывает на ограниченность профессионализации мэрского корпуса) «чистых» карьерных чиновников все же меньшинство: к примеру, лишь у каждого шестого, даже если включить несколько «силовиков», постсоветская профессиональная карьера была исключительно административной.

Таблица 1

Предшествующий административный опыт мэров (в %)

Период вхождения в должность	Сегмент администрации			
	Региональная		Муниципальная столичная	
	наличие опыта работы	непосредственно перед вхождением в должность	наличие опыта работы	непосредственно перед вхождением в должность
2000–07.2009	46	27	37	19
2000–2006	43	21	41	23
2007–07.2009	56	41	24	15

В качестве показателя существующей структуры власти, в частности взаимоотношений муниципальной и региональной администрации, степени местной автономии, важно, из каких именно сегментов административной элиты приходят мэры. Градоначальники довольно редко рекрутируются из руководителей местных силовых структур, представительств федеральных служб, полпредств. Прямые выходцы из них составляют порядка 5% всей совокупности, хотя, например, вообще «силовой» опыт имеет почти каждый десятый мэр. Несколько чаще столичные мэры приходят из глав других муниципалитетов соответствующего региона, но главным «поставщиком» мэров выступают административная элита само-

го столичного города либо подчиненные губернатору правительственные структуры региона. Табл. 1 показывает относительную значимость этих сегментов чиновничества в качестве бассейна рекрутирования столичных градоначальников.

Как видим, лишь меньшинство мэров, рекрутированных в 2000-е гг., было укоренено в администрациях самих столиц, причем в последние годы роль столичной муниципальной бюрократии в качестве бассейна рекрутирования имеет тенденцию к снижению. Правда, эти цифры не учитывают ряд случаев, когда, к примеру, региональный чиновник назначался вице-мэром города непосредственно в преддверии или после отставки мэра и, затем, сразу или несколько дней спустя, становился исполняющим обязанности мэра и в этом качестве шел на выборы или конкурс. По существу, это «проходное» назначение, прямое рекрутирование в данном случае происходит, как представляется, все же из региональной, а не муниципальной администрации. Также эти цифры недооценивают значимость муниципальной администрации как «поставщика» мэров, поскольку не учитывают случаи воспроизводства мэрской власти. Вместе с тем, они определенно, хотя и косвенно, указывают на то, что за пределами самой столичной бюрократии есть силы, заинтересованные и способные устанавливать прямой контроль над ней. Главная такая сила – региональная власть. В этом смысле показательно, что, согласно таблице 1, доля выходцев из региональных административных структур среди мэров довольно велика и в последние годы растет. Все более распространяется практика, когда заместитель или даже первый заместитель губернатора возглавляет региональную столицу.

Представляется, что данные тенденции тесно связаны и обусловлены общим характером и динамикой взаимоотношений региональной и муниципальной властей в 2000-е гг. Как уже отмечалось, обычно концентрация экономических и иных ресурсов регионов в столицах высока (к началу 2000-х гг. в них было сосредоточено от 40 до 75% собственных доходов бюджета регионов¹). И местные администрации, особенно в связи с происходящим разграничением полномочий государственной и муниципальной власти, располагают немалыми правами распоряжаться ими. В таких условиях понятно стремление губернаторов контролировать состав и политику столичных администраций. В последние годы отмечается

¹ Новиков А.В. Что надежнее – регион или его столица? Роль столичных городов в системе бюджетного федерализма // URL: <http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folderid=93&catid=40&pageid=782#ic2> (доступно: 17.10.2009); Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов// URL: <http://budgetrf.nsu.ru/Publications/Magazines/Ve/2001/2001-8shvetsov/2001-8shvetsov000.htm> (доступно: 10.09.2009).

усиление такого контроля, сокращение местной автономии, которая и ранее была довольно ограниченной и доступной, в основном, крупным, столичным городам. Исследователи отмечают тенденцию к «огосударствлению» местного самоуправления, его встраиванию в административную вертикаль в качестве низшего звена¹. Федеральный центр, который в 1990-е гг., хоть и не последовательно, содействовал местной автономии, используя мэров как противовес губернаторам, в 2000-е гг., с переходом к назначению последних, стал поддерживать их попытки подчинить местные власти².

В 2000-е гг. ряд изменений в законодательстве способствовал ограничению местной автономии, усиливая контроль губернаторов над муниципальными администрациями и, прямо или косвенно, над рекрутированием мэров. В частности, поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы, сократив перечень местных налогов, ограничили фискальную автономию муниципалитетов, усилили финансовую централизацию и зависимость местных бюджетов от региональной власти³. Это увеличило способность губернаторов косвенно, манипулируя финансовыми потоками, подрывать политические возможности и власть неугодных мэров. Прямое влияние на рекрутирование градоначальников оказало введение в закон о местном самоуправлении и распространение (при поддержке федерального центра) сити-менеджмента, при котором мэр города избирается депутатами по конкурсу, результаты которого сильно зависят от региональной власти, делегирующей в конкурсную комиссию одну треть членов⁴. Наконец, поправки, принятые в тот же закон в 2009 г., облегчают отстранение избранных мэров от власти, которое может инициировать губернатор по ряду довольно широко сформулированных оснований⁵.

¹ См., напр.: Гельман В. От местного самоуправления — к вертикали власти // *Pro et Contra*. 2007. № 1. С. 6-18.

² Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. С. 22-23, 87-98.

³ Либоракина М. Искушение однообразием // URL: <http://www.expert.ru/printissues/expert/2003/40/40ex-mnenie4/> (доступно: 10.09.2009); Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // URL: <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928> (доступно: 12.11.2009).

⁴ См.: Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (закон о МСУ) от 06.10.2003 № 131-ФЗ // URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/576.html#1032> (доступно: 29.11.2009).

⁵ См.: Отправлять мэров в отставку станет проще // URL: <http://www.regnum.ru/news/1155889.html> (доступно: 24.04.2009); Для мэров придумали плётку // URL: <http://www.beriki.ru/2009/03/25/dlya-merov-pridumali-pletku> (доступно: 25.03.2009).

Приход губернаторских ставленников на пост столичного мэра служит важным проявлением и одновременно способом усиливающегося контроля губернаторов над формированием и политикой местной власти. Иметь «своего человека» на этом ключевом посту сегодня, при провозглашенной муниципальной автономии и разграничении полномочий, для областных властей даже важнее, чем, например, в советское время, когда местные администрации прямо подчинялись областным властям. Ставленники губернаторов могут, разумеется, приходиться из разных сегментов элиты, но, исходя из логики контроля, можно предположить, что они будут рекрутироваться, в основном, извне муниципальной бюрократии самой столицы, за пределами элиты собственно административного центра. Например, из руководства подконтрольных областным властям предприятий или региональных парламентов или, как нынешний мэр Казани или бывший Саратова (соответствующие регионы известны слабостью местной автономии), из глав других, менее крупных и сильно зависимых, финансово и политически, от региональных властей, муниципалитетов. Однако основным резервуаром являются, конечно, сами региональные администрации. Как представляется, зафиксированная в табл. 1 высокая и растущая доля среди мэров выходцев из областных и республиканских правительств при снижающемся удельном весе градоначальников с более или менее длительным опытом работы в администрациях самих столиц и является отражением на уровне бассейна рекрутирования тенденций слабости местной автономии и централизации власти на региональном уровне.

Хотя в задачи данного исследования не входил анализ факторов, обуславливающих различия в бассейне рекрутирования между городами и регионами (их типами), но одну важную детерминанту биографическая база данных все же позволяет выявить. Как показывает табл. 2, существует связь между вероятностью прихода на пост мэра администратора вообще и регионального чиновника в частности, и процедурой рекрутирования градоначальника в данном городе в данное время.

Как видно из таблицы 2, вероятность рекрутирования мэра непосредственно из чиновничьей среды, в частности из областного правительства, существенно возрастает в тех случаях, когда мэр не избирается населением, а назначается губернатором или избирается городским советом по конкурсу. Эту тенденцию подтверждает и другая статистика. Из 40 региональных столиц, в которых действующие на июль 2009 г. мэры были рекрутированы в 2000-е годы путем всеобщих выборов, лишь в восьми мэр – прямой выходец из правительства региона. Из 27 столиц, в которых действующие мэры пришли к власти в 2000-е годы другими способами, 14 – прямые выходцы из правительства региона. В этом смысле также показательно и то, что ни один из пяти мэров – непосредственных выходцев из руководства других, нестоличных, муниципалитетов также не избирался населением. Невыборная процедура, в частности становящееся все

более популярным в последние годы, в условиях централизации власти, избрание главы администрации (сити-менеджера) по конкурсу, усиливая контроль региональной власти над рекрутированием мэров и ослабляя влияние местного сообщества на этот процесс, создает благоприятные возможности для прихода на этот пост региональных чиновников и вообще ставленников губернаторов.

Таблица 2

Связь между способом рекрутирования мэров* и долей непосредственных выходцев из администрации (в %)

Способ рекрутирования	Позиция	
	администратор	региональный администратор
Всеобщие выборы	46	22
Конкурс, назначение	74	36

* Из 114 мэров 72 пришли к власти путем всеобщих выборов, 42 – через конкурс или назначение.

Экономические структуры как канал рекрутирования мэров.

Анализ состава региональных и местных органов представительной и исполнительной власти показывает¹ высокую степень взаимных переходов, переплетений и сращивания между политико-административной элитой и бизнесом, понимаемым в самом широком смысле как совокупность владельцев и высших должностных лиц предприятий различных форм собственности, размера и отраслевой принадлежности. Исследование профессиональных корней мэров региональных столиц подтверждает эту тенденцию. Заинтересованность бизнеса в контроле над ключевым постом в столичной администрации, в общем, понятна, учитывая, что ее решения, в частности, касающиеся распределения земли, бюджета, городского заказа, способны значимо влиять на процесс накопления капитала. Бизнес, владельцы и руководители различных предприятий – не только важнейший, но, по сути, единственный значимый бассейн рекрутирования градоначальников за пределами чиновничества и немногих карьерных депутатов, хотя, как будет показано ниже, само разделение между администраторами, депутатами и бизнесменами в данном случае условно. Непосредственные выходцы из других групп, например, руководителей и специалистов учреждений образования и здравоохранения, т.н. «врачи» и «учителя», которые все еще составляют значимую долю депутатов городских и региональных советов, среди мэров не встречаются (хотя у не-

¹ См., напр.: Быстрова А.С., Дука А.В., Колесник Н.В., Невский А.В., Тев Д.Б. Российские региональные элиты: инновационный потенциал в контексте глобализации // Глобализация в российском обществе: сб. науч. работ / СПб.: Нестор-История, 2008. С.99-242.

скольких градоначальников был соответствующий опыт в ходе профессиональной карьеры).

В целом почти 70% всех мэров имели в предшествующей постсоветской (с 1991 г.) карьере опыт руководства разнообразными предприятиями, а примерно каждый пятый был хозяйственным руководителем еще в 1987 г., до начала рыночных реформ. Впрочем, собственно «профессиональных» предпринимателей и менеджеров гораздо меньше. Для многих (свыше 40% всей совокупности) характерна смешанная карьера с переходами из экономических структур в административные и реже – обратно, что косвенно показывает тесную связь, переплетение власти и бизнеса на уровне муниципальных и региональных администраций, из которых нередко мэры прямо рекрутируются. Тем не менее, почти половина мэров большую часть времени с 1991 г. до занятия поста провела на руководящих постах на предприятиях, нередко совмещая их с депутатством. Примерно четверть имела опыт только экономического, но не административного руководства; столько же были основателями, владельцами или крупными акционерами фирм (что, вероятно, является заниженным показателем вследствие недоступности всей информации). Масштабы непосредственного рекрутирования из бизнеса трудно оценить, поскольку почти все собственники и менеджеры, не имевшие административного опыта, к моменту прихода к власти были депутатами (причем трое – федерального уровня). Если учесть только тех мэров, которые к моменту вхождения в должность занимали высшие должности в компаниях (генеральные директора и их заместители, председатели и члены советов директоров), то доля непосредственных выходцев из бизнеса будет близка к одной четверти (23%). Если же включить в эту совокупность также тех мэров, которые, будучи формально депутатами, сохраняли фактический контроль над компаниями в качестве прямых или косвенных (через механизм семейного контроля) собственников, пусть и не занимая официальных постов в бизнесе, то эта доля составит около трети всех градоначальников.

В общем, доля выходцев из бизнеса в мэрском корпусе значительна, тем не менее, следует отметить также и ее ограниченность. Среди столичных градоначальников прямых выходцев из бизнеса гораздо меньше, чем из чиновничества; преимущественные шансы занять пост мэра имеют не «чистые» бизнесмены, а лица, сочетающие этот опыт с бюрократическим, то есть укорененные в структурах как экономической, так и административной власти. Кроме того, хотя в большинстве своем мэры, вышедшие из бизнеса, владели или возглавляли частные или преимущественно частные предприятия, целый ряд градоначальников пришел из компаний, находящихся в государственной (федеральной и региональной) и муниципальной собственности. Поскольку эти компании являются своего рода «продолжением» контролирующих их административных структур, мы имеем дело, в сущности, с «полуадминистративным» рекрутиро-

ванием. Наконец, даже для профессиональных предпринимателей или менеджеров из частного сектора, ставших мэрами, характерно наличие более или менее длительного опыта депутатской деятельности, пусть и не всегда на постоянной основе; обычно мэрскую власть они обретают формально именно в качестве депутатов.

Пожалуй, важнейшим фактором, ограничивающим степень и определяющим форму роста доли выходцев из бизнеса, является относительная диверсификация экономики региональных столиц (пожалуй, лишь в Липецке явно доминирует одно предприятие), которая способствует автономизации от бизнеса политико-административной сферы, включая процесс рекрутирования мэров. При фрагментации экономической власти политические ресурсы и преимущества (средства массовой информации, избирательные фонды, возможности давления на избирателей непосредственно на рабочем месте, структурная власть) обычно также не сконцентрированы в руках одной компании, а рассредоточены между разными сегментами бизнеса. Попытка одного из них получить контроль над ключевой позицией мэра и соответствующие политические выгоды вызывают существенное сопротивление других. В городах с диверсифицированной экономикой отдельные фирмы обычно не могут пользоваться главным преимуществом градообразующих предприятий и их выдвиженцев, а именно, обусловленной материальной зависимостью склонностью большинства населения и властной элиты отождествлять свои интересы и интересы города с интересами предприятия или, по крайней мере, считать осуществление интересов последних необходимым условием реализации первых. Напротив, в таких городах стремление руководителя той или иной фирмы стать мэром обычно вызывает беспокойство в связи с возможностью злоупотребления публичной властью в частных интересах. В этих условиях возрастают шансы администраторов и «карьерных» депутатов, способных выступать (или, по крайней мере, создавать такую видимость) в качестве более нейтральных, компромиссных фигур и, играя на противоречиях внутри бизнеса, обретать известную самостоятельность. Для собственно же бизнесменов, которые становятся мэрами, особое значение приобретает статус депутата. Депутатство не только позволяет им приобрести политический опыт и связи, получить доступ к дополнительным ресурсам (например, СМИ), но и в какой-то мере скрыть частный, корыстный деловой интерес под маской публичного политика, а также приобрести известность и статус деятеля общегородского и даже регионального масштаба, который часто не способна обеспечить ключевая позиция в бизнесе в условиях фрагментации экономической власти.

Конечно, подтвердить или опровергнуть утверждения о том, что диверсификация экономики способна подобным образом влиять на формы и степень «плутократизации» мэрского корпуса региональных столиц, может лишь сравнение их с моногородами, которое в крупном масштабе не

проводилось. Показательно, однако, что среди рекрутированных в 2000 – первой половине 2009 гг. мэров пяти крупнейших моногородов с одним градообразующим предприятием (в их числе одна столица – Липецк, а также Тольятти, Набережные Челны, Магнитогорск и Череповец) не только выше доля лиц с опытом работы в бизнесе и прямых выходцев из него, но и чаще встречаются случаи, когда мэром становится «чистый» менеджер, без опыта профессиональной политической деятельности¹.

Кроме структуры экономической власти в городе существенное влияние на процесс «плутократизации» оказывает и специфика процедуры рекрутирования мэра. Выборы, в общем, повышают вероятность прихода бизнесменов на мэрскую должность.

Таблица 3

**Связь между способом рекрутирования мэров и долей
непосредственных выходцев из бизнеса (в %)**

Способ рекрутирования	Доля
всеобщие выборы	38
конкурс, назначение	21

Как видим, среди избранных мэров более или менее непосредственные выходцы из среды владельцев и/или высших руководителей различных экономических структур встречаются почти вдвое чаще, чем среди назначенных градоначальников и сити-менеджеров. Среди мэров-предпринимателей, основателей и владельцев предприятий эта тенденция особенно выражена: наиболее известные выходы из этой среды, нынешние мэры Челябинска, Владивостока, Смоленска, бывшие мэры Архангельска, Волгограда, Твери, были избраны населением. И это неудивительно: выборы, при прочих равных условиях, ослабляют контроль чиновников над процессом рекрутирования и усиливают влияние на него со стороны местного сообщества, в котором обычно доминирует бизнес. Впрочем, ряд случаев показывает, что бизнесмены могут успешно использовать в своих интересах и систему сити-менеджмента, но здесь важно предварительное установление гегемонии в городском совете, выбирающем мэра. Не случайно поэтому, что бизнесмены, ставшие сити-менеджерами, обычно были депутатами и даже руководителями местного совета. Так, нынешний мэр Пскова сначала стал председателем гордумы, в которую его фирма провела несколько депутатов, а затем, после борьбы с бывшим мэром в союзе с губернатором и противостояния с самим гу-

¹ Так, из 7 мэров шестеро имели опыт в бизнесе, четверо было рекрутировано непосредственно из него, при этом трое не имели вообще какого-либо опыта работы в органах политико-административной власти, а пятеро – административного опыта.

бернатором и его отставки, стал главой администрации¹. Практика сити-менеджмента может поощрять коллективное действие бизнесменов, направленное на получение большинства в горсовете. В Брянске в 2005 г. контроль над горсоветом установила группа бизнесменов, объединившихся перед выборами в гильдию предпринимателей под лозунгом «Не хотим больше давать взятки!»². Один из ее представителей стал заместителем председателя совета и почти сразу сити-менеджером. Причем следует отметить, что главой администрации не всегда становится наиболее экономически влиятельная фигура доминирующей группировки бизнеса: например, в Брянске и Туле (также в 2005 г.) такие бизнесмены предпочли руководящие посты в городских Думах.

Важным является вопрос о том, какие именно сегменты бизнеса выступают основным бассейном рекрутирования мэров? Вообще, можно предположить, что наибольшую активность в политической жизни городов будут проявлять те бизнесмены, компании которых наиболее зависимы, с точки зрения накопления капитала, от решений городских властей, от местной политики. Зависимость может быть связана не только с потребностью в доступе к ресурсам, контролируемым властями, например, земельным участкам, бюджетным средствам, городскому заказу и пр., но и с обусловленной ориентацией на местный рынок заинтересованностью в местном росте и стимулирующей его политике. Зависимость усиливается иммобильностью бизнеса, которая может быть связана с крупными инвестициями в недвижимость и инфраструктуру; местным характером собственности; отсутствием филиалов в других городах; трудностью воспроизвести в других местностях специфические социальные отношения (с потребителями, местной властью и пр.), от которых зависит фирма. В общем, наибольшей политической активности на городском уровне можно ожидать от руководителей, ориентированных на местный рынок, низкокомобильных, контролируемых местными собственниками, ресурсозависимых от городской власти фирм. Менее активны будут, вероятно, руководители экспортно-ориентированных, высококомобильных, контролируемых «абсентеистским», внешним собственником фирм³.

¹ Подробнее см.: Андреев М. Садитесь, пять // URL: <http://www.expert.ru/articles/2009/03/19/pskovluzin/> (доступно: 10.09.2009).

² См: Кондратов А. Брянских единороссов не допустили к отбору кандидатов на пост главы городской администрации // URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=559758&print=true> (доступно: (07.08.2009).

³ Это подтверждают многочисленные исследования: Schulze R.O. The Role of Economic Dominants in Community Power Structure // *American Sociological Review*. 1958. Vol. 23. № 1. P. 3-9; Friedland R., Palmer D. Park Place and Main Street: Business and the Urban Power Structure // *Annual Review of Sociology*. 1984. Vol. 10. P. 393-416; Banfield E., Wilson J. *City Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1963. P. 261-263; Cox K., Mair A. Locality and community in the politics of local economic development // *Annals of the Association of American Geographers*. 1988. Vol. 78. № 2. P. 307-325; Pellegrin R., Coates C. Absen-

Эти предположения, в общем, подтверждаются обилием в органах представительной власти региональных столиц руководителей местных торговых, строительных, девелоперских фирм¹, а также предприятий инфраструктуры и ЖКХ. Среди компаний, которые прямо или косвенно контролировались мэрами непосредственно перед занятием должности, также преобладают предприятия, находящиеся в местной собственности, при этом довольно крупные по меркам соответствующих городов и регионов (в трех случаях мэрами даже стали предприниматели, которые в разное время включались в рейтинг миллиардеров журнала «Финанс»²). Среди мэров широко представлены непосредственные выходцы из существенно зависимых от местного роста строительных и девелоперских фирм (например, Псков, Орел, Краснодар), торговых сетей (Архангельск, Волгоград), фирм-производителей и торговцев стройматериалами (Владивосток, Смоленск), а также предприятий пищевой промышленности, имеющих нередко собственные торговые сети (Челябинск). Примером такого «местного» бизнесмена может служить нынешний мэр Пскова, контролирующий (ранее прямо, ныне посредством членов своей семьи) группу компаний, объединяющую торговую сеть, строительные и риэлтерскую фирмы, рекламное агентство³. Для таких бизнесменов политическая карьера, первоначально, как правило, депутатская, – важное условие успешного накопления капитала. В 2000-е гг., до начала экономического кризиса, при быстром росте потребительского спроса, эти сектора экономики процветали, что увеличивало политические ресурсы их владельцев, а интересы расширения бизнеса требовали политической активности.

Многие мэры вышли из других секторов местной экономики, включая различные отрасли промышленности; фирмы, занимающиеся розничной торговлей нефтепродуктами и заинтересованные в доступе к земельным участкам для развития сети АЗС, а также инфраструктурные компании газо-, водо- и энергоснабжения, которые не только непосредственно

tee-owned Corporations and Community Power Structure // *American Journal of Sociology*. 1956. № 51. P. 413-19; Salisbury R. Urban Politics: The New Convergence of Power // *The Journal of Politics*. 1964. Vol. 26. № 4. P. 779-781.

¹ См., напр.: Экспертное интервью Чириковой А.Е. // Понеделков А.В., Старостин А.М. Элитологи об элитах. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2007. С. 112; Тев Д.Б. Владельцы и девелоперы недвижимости Калининграда: связи с властью и политические выгоды // *Политическая наука*. 2008. № 3. С.177-195.

² Речь идет о бывшем мэре Волгограда и нынешних главах Владивостока и Челябинска. См.: 500 миллиардеров. Рейтинг // URL: <http://www.finansmag.ru/90892/> (доступно: 17.03.2009); Top-468 // URL: <http://www.finansmag.ru/12350> (доступно: 07.02.2005); Top-720 // URL: <http://www.compromat.ru/page18207.htm> (доступно: 13.02.2006).

³ См.: Псковская инвестиционная компания // URL: <http://pskovinvest.ru/business.html> (доступно: 10.11.2009); «Я всегда как считаю? Дорогу осилит идущий» – Ян Лузин в проекте «Перейдем на личности» // URL: <http://www.pln-pskov.ru/politics/60265.html> (доступно: 31.12.2008).

зависят от властей, в силу характера собственности, но и, будучи имущественными и системообразующими для местной экономики, в наиболее общем виде выражают интерес в местном росте.

Говоря о росте представленности в мэрском корпусе выходцев из бизнеса в 2000-е гг., в заключение следует коснуться вопроса о связи ее с местной автономией. Если рекрутирование мэров из областных правительств обычно указывает на слабость местной автономии, централизацию власти на региональном уровне и способствует этому процессу, то приход на этот пост частных бизнесменов может, напротив, быть позитивно связан с самостоятельностью муниципальной власти и политики от вышестоящей администрации. Неслучайно, как было показано выше, в противоположность областным администраторам, «бизнес-мэры» чаще приходят к власти в условиях всеобщих выборов мэров и реже – при назначении или конкурсе, когда процесс рекрутирования в большей мере контролируется региональной властью. Профессиональные предприниматели нередко занимают пост градоначальника вопреки сопротивлению губернаторов, и их особенно много среди тех мэров, которые подверглись уголовному преследованию и вынуждены были досрочно уйти, обычно вследствие острых конфликтов с губернаторами. В целом, из 47 мэров, занявших должность в 2000-е годы и уже сложивших полномочия, две трети ушли, не доработав до конца отведенного срока (хотя и не обязательно первого), причем каждый четвертый – в связи с уголовным делом, еще трое – с явной его угрозой. Среди последних немало выходцев из бизнеса, например, бывшие мэры Архангельска, Твери, Владивостока, Волгограда, Краснодара. Склонность «бизнес-мэров» конфликтовать с губернаторами и другими влиятельными силами, в частности по поводу местной автономии, и связанная с ней сравнительная неустойчивость власти этой категории глав администраций могут быть обусловлены спецификой их профессиональной социализации и экономических интересов.

Основатели и владельцы предприятий, часто не имевшие опыта работы на подчиненных позициях в бюрократических иерархиях, привыкшие независимо управлять собственным бизнесом в условиях жесткой конкуренции, по своему социально-психологическому складу существенно отличаются от типичных профессиональных чиновников с присущей им исполнительностью и готовностью идти на компромисс. Возможно, в силу этой специфики социализации бизнес-мэры, перенося на руководство городом принципы и навыки управления бизнесом, склонны особенно стремиться к самостоятельной политике, к автономии от региональных властей, что может провоцировать конфликты.

Однако важна и специфика интересов, связанная с характером бассейна рекрутирования. Можно предположить, что мэры из бизнеса, в первую очередь, представители предпринимательских кругов, обычно сохраняющие (например, посредством членов своей семьи) косвенный кон-

троль над предприятиями, должны быть особенно заинтересованы в политике роста, направленной на стимулирование развития местной экономики, путем создания благоприятных условий для бизнеса. И прежде всего это относится к выходцам из фирм, ориентированных на местный рынок и зависимых, с точки зрения спроса, от развития экономики региональной столицы. Политика роста, в свою очередь, тесно связана с фискальной автономией городов, их способностью распоряжаться доходами от экономической деятельности на их территории. Между тем, в условиях административной и финансовой централизации все больший акцент делается на межмуниципальном бюджетном выравнивании, субсидировании депрессивных районов за счет крупных городов-моторов роста, что сокращает бюджетную автономию и возможности политики роста. Во-первых, подрывая интерес городов, местных сообществ в росте, плоды которого изымаются, и, во-вторых, уменьшая средства, доступные для создания благоприятных условий для бизнеса (например, развития инфраструктуры). Губернаторы проводят политику выравнивания и как федеральные назначенцы, и в силу своего места в системе власти, как представителей не только столицы, но всего региона, и, особенно, когда за ними стоят влиятельные аграрные интересы, заинтересованные в поддержке. Можно предположить, что мэры-бизнесмены, в силу особой заинтересованности в политике роста (а возможно, и склонности к либеральным взглядам), будут наиболее склонны вступать в конфликты с губернаторами по поводу бюджетной автономии (как, в частности, показал опыт Челябинска и Архангельска¹).

Наконец, источником дестабилизации власти «бизнес-мэров» может выступать также и политика особенных интересов (или, по выражению У. Домхоффа, «процесс специфического интереса»²). Приходя к власти, они обычно пытаются политическими средствами обеспечить преимущества своему бизнесу, например, привилегированный доступ к земельным участкам. Характер уголовных дел и скандалы, связанные с переделом собственности и рынка, ясно говорят о такой тенденции³. Это не только де-

¹ См.: Пономарева А., Корецкий А. Мэр Челябинска попросил область «немножко подвинуться» // URL: <http://www.uralpolit.ru/regions/chelab/26-01-2007/page49596.html> (доступно: 26.01.2007); Российские мэры под судебским прицелом // URL: <http://www.inosmi.ru/translation/233486.html> (доступно: 19.03.2007).

² Domhoff W. The powers that be: Processes of ruling class domination in America. New York: Vintage books, 1979. P. 25.

³ См., напр.: Прокуратурой Архангельской области сегодня предъявлено обвинение мэру г. Архангельска Александру Донскому // URL: <http://www.arhoblprok.atnet.ru/ru/news/show.asp?year=2007&n=45> (доступно: 05.05.2009); Рубникович О. Коммерческий уклон в деле волгоградского мэра // URL: <http://www.crynews.ru/info/1355.html> (доступно: 03.02.2009); Ягур Н. Рекламная эпопея. Под Новый год в Пскове начался коррупционный «сериал» // URL:

лает их уязвимыми для уголовного преследования, но и обычно вызывает более или менее организованную оппозицию других бизнесменов, нередко также тесно связанных с властью. Примером может служить Челябинск, где избранный в 2005 г. мэром «хлебный олигарх», владелец торговой сети и медиахолдинга попытался покончить с привилегиями приближенных к бывшему градоначальнику владельцев торгово-строительного и газетного бизнеса и, по совместительству, депутатов, и создать преимущества своей фирме. Разгорелась продолжительная война между переплетенными с властью бизнес-интересами с привлечением подконтрольной прессы и местных отделений политических партий, судебными исками и массовыми митингами под лозунгом отставки мэра; война, которая существенно дестабилизировала политическую ситуацию в городе и в строительной отрасли использовалась областными властями, даже предлагавшими отнять у муниципалитета право распределять спорные земельные участки¹. Или, например, в Брянске, где к власти в администрации и горсовете в 2005 г. пришла «гильдия предпринимателей», а по оценке СМИ, группа «лавочников». Недовольные политикой распределения муниципальной собственности, бизнесмены создали альтернативный союз, который устраивал акции протеста, пользуясь известной поддержкой губернатора, враждовавшего с мэром². В Архангельске, где владелец одной торговой сети стал мэром, а владельцы другой доминировали в

<http://ev.spb.ru/art.php3?newsid=31297> (доступно: 03.02.2009).

¹Подробнее см.: Бизнес-мэрские битвы // URL: <http://www.uralpolit.ru/regions/chelab/09-12-2006/page47375.html> (доступно: 09.12.2006); Пинкус М. Мэр Челябинска вышел на митинг протеста // URL: <http://www.novayagazeta.ru/data/2006/16/13.html> (доступно: 15.09.2009); Вереск В. Анатомия вседозволенности // URL:

<http://www.argumenti.ru/publications/7313> (доступно: 15.09.2009); Одинцова Н. Челябинская лихорадка. Мэр города Михаил Юревич спровоцировал беспорядки // URL: <http://www.compromat.ru/page18379.htm> (доступно: 21.03.2006); Патан А. «Это просто диверсия какая-то...» // URL: <http://ura.ru/content/chel/18-05-2006/articles/512.html> (доступно: 18.05.2006); В Челябинске требуют остановить стройку крупного торгового комплекса // URL: <http://kirovka.ru/news/newsfullnews.php?id=1973> (доступно: 10.01.2009); Сирина М. Челябинская земля стала яблоком раздора между главой города и собственниками недвижимости // URL: <http://domblizko.ru/texts/articles/2006/04/58> (доступно: 10.01.2009).

² См.: Типа малый бизнес начал конфликт с бизнесом типа большим // <http://www.energetic-news.ru/810/> (09.06.2006); Коммунисты, демократы и националисты защитили средней бизнес от крупного // <http://www.yoki.ru/news/politics/08-06-2006/24549-0> (08.06.2006); Симонов Н. Бизнес против власти. В Брянске создан союз предпринимателей // <http://www.kasparov.ru/material.php?id=445B36D72A0B0> (05.05.2006); Неверов Г. Стенка на стенку // <http://odf32.narod.ru/budni/2006/y1.htm>; Брянск: Рейдерский захват... площади Ленина // <http://www.was.ru/russia/kprf/id66562/> (04.08.2007); Федосов А. Билет за 10 миллионов // <http://www.logistics.ru/9/7/i2022186p2.htm> (08.02.2005).

горсовете, конкуренция между компаниями, в числе прочих причин, привела к противостоянию ветвей власти. Городской совет был союзником губернатора в борьбе с мэром, что ослабило позиции и способствовало отставке последнего¹.

В общем, конфликты особенных деловых интересов не только подрывают устойчивость власти «бизнес-мэров», но и показывают, что «плутократизация» местной (как, впрочем, и другой) администрации вовсе не однозначно выгодна бизнесу в целом, будучи для него скорее проблемой. Представляется, что, выражаясь марксистским языком, «относительная автономия» местного правительства от отдельных капиталистов с их особенными интересами является необходимым условием его способности служить интересам бизнеса в целом.

* * *

Итак, анализ бассейна рекрутирования мэров региональных столиц в 2000 – первой половине 2009 гг. показал, что главы администраций выходят из довольно узкого социально-профессионального бассейна, включающего административно-политическую элиту разного уровня и руководителей разнообразных экономических структур. Причем относительно преобладают «смешанные» карьеры, сочетающие опыт административного и экономического руководства. Все более распространенным становится рекрутирование мэров из региональных правительственных структур (обычно из числа вице-губернаторов), что служит проявлением и важным способом усиливающегося контроля глав регионов над местной властью, ограничения муниципальной автономии. Выходцев из регионального чиновничества особенно много среди назначенных мэров и سيتي-менеджеров. Напротив, всеобщие выборы глав администраций способствуют рекрутированию градоначальников из бизнеса. «Бизнес-мэры» чаще всего приходят из тех компаний, которые, вследствие сильной ресурсной зависимости от городских властей и заинтересованности в местном росте (связанной с ориентацией на городской или региональный рынок, иммобильностью и пр.), наиболее подвержены влиянию местной политики, что делает политическую карьеру их руководителей важным условием успешного накопления капитала.

¹ См.: Город-лапек // URL: <http://www.arhperspective.ru/week/print.html?article=20> (доступно: 01.11.2005); Город, изолированный от мэра // URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=819272&ThemesID=548> (доступно: 12.05.2009); Политолог: Архангельск может возглавить серый кардинал области // URL: <http://www.zaks.ru/new/archive/view/44163> (доступно: 10.04.2008).