

Научная статья  
УДК 352.075.31(571.12)  
<https://doi.org/10.24158/pep.2021.11.2>

### **Электоральные и неэлекторальные механизмы рекрутирования профессионалов для местного самоуправления в России (на примере регионов Тюменской области)**

**Василий Васильевич Мархинин<sup>1</sup>, Надежда Владимировна Ушакова<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

<sup>1</sup>[marhinin.basilio@yandex.ru](mailto:marhinin.basilio@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-5024-2452>

<sup>2</sup>[ushakova\\_nv@rambler.ru](mailto:ushakova_nv@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-4752-2175>

**Аннотация.** Одно из актуальных направлений реформирования институтов местного самоуправления, реализуемое в большинстве регионов, связано с изменением порядка замещения должностей руководителей муниципальных образований. Активно внедряется практика назначения глав городов и районов посредством различных неэлекторальных процедур. Предполагается, что такой способ формирования административной элиты повысит ее качество: на должности глав можно будет посредством конкурсных процедур отбирать кандидатов со значительным профессиональным опытом, исключить возможность выбора некомпетентных демагогов, повысить ответственность мэров за результаты осуществляемой деятельности посредством упрощения процедур их отставки и найма. Декларируется также, что такая реформа позволит деполитизировать деятельность главы города, обеспечит их независимость от местных политических элит, что положительно скажется на эффективности работы системы местного самоуправления. В статье анализируются первые итоги реализуемой реформы в Тюменской области. Отмечается, что вопреки ожиданиям основным результатом изменения порядка замещения должностей руководителей муниципальных образований стала тенденция к закрытости группы специалистов муниципального администрирования и управления, а также к повышению зависимости мэров от членов структур местного самоуправления и института губернатора.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа местного самоуправления, сити-менеджер, выборы глав муниципальных образований

**Для цитирования:** Мархинин В.В., Ушакова Н.В. Электоральные и неэлекторальные механизмы рекрутирования профессионалов для местного самоуправления в России (на примере регионов Тюменской области) // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 11. С. 17–28. <https://doi.org/10.24158/pep.2021.11.2>.

Original article

### **Electoral and non-electoral mechanisms of professionals' recruitment for Russian local self-governance (on the example of the Tyumen Oblast regions)**

**Vasily V. Markhinin<sup>1</sup>, Nadezhda V. Ushakova<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Surgut State University, Surgut, Russia

<sup>1</sup>[marhinin.basilio@yandex.ru](mailto:marhinin.basilio@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-5024-2452>

<sup>2</sup>[ushakova\\_nv@rambler.ru](mailto:ushakova_nv@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-4752-2175>

**Abstract.** One of the topical areas of the local government reform being implemented in most regions has to do with changing the procedure for replacing the posts of municipal leaders. In a recent decade, a lot of local communities abolished elections of mayors and heads of administrations; local legislatures started to appoint them as hired managers instead. This reform was sponsored by governors and United Russia's majority within regional parliaments. It is expected that this way of forming the administrative elite will improve its quality: candidates with considerable professional experience will be selected through competitive procedures, incompetent demagogues will be excluded, and accountability of mayors for performance will be increased by simplifying procedures for their dismissal and recruitment. "We need skilled professionals, not party demagogues" – was the motto of the reform. ("We need more loyal administrators able of providing even unpopular measures as well" – added the most sincere governors and deputies). In fact, the reform tasks were complicated: to secure political control over local elites by purely technocratic, not political means; to provide popular legitimacy of unpopular measures without a conventional mechanism of legitimizing, i.e., elections. It is also declared that such a reform will depoliticize the activities of the municipal mayor and ensure their independence from local political elites, which will have a positive impact on the efficiency of the local government system. The paper analyses the first results of the reform being implemented in the Tyumen Oblast. It has been noted that, contrary to expectations, the main result of the change in municipal executive positions has been a trend towards a closed group of specialists in municipal administration and management, as well as an increased dependence of mayors on members of local government structures and the institution of the governor. The author argue that neither the increase of loyalty of local elites nor the growth of professionalism of managers have been achieved during the decade of the reform.

**Keywords:** local government, reforms of local government in Russia, city-management, mayoral elections  
**For citation:** Markhinin, V.V., Ushakova, N.V. (2021) Electoral and non-electoral mechanisms of professionals' recruitment for Russian local self-governance (on the example of the Tyumen Oblast regions). *Society: Politics, Economics, Law.* (11), 17–28. Available from: doi:10.24158/pep.2021.11.2 (In Russian).

Один из специфических векторов развития отечественной политической системы 2010-х гг. – сокращение пространства электоральных практик. Начальный этап развития этого процесса связан с мероприятиями, затронувшими региональный и местный уровень политической системы. Первым в их ряду было упразднение губернаторских выборов и их последующий возврат в своеобразной двухступенчатой форме, которая предполагает допуск к выборам кандидатов, прошедших так называемый «муниципальный фильтр» (заметим, что возврат губернаторских выборов даже в этой форме произошел не повсеместно: он не затронул ряд регионов, входящих в состав сложноустроенных субъектов федерации; в Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах губернаторов избирают не граждане, а депутаты окружных парламентов). Другое важное нововведение этого периода – учреждение двухступенчатой системы выборов муниципальных представительных собраний, при которой городское или районное представительное собрание формируется из числа депутатов муниципальных районов, поселковых или сельских представительных собраний. Наконец, третья по счету, но не по значимости в этом ряду реформа связана с отказом от прямых выборов глав муниципальных образований в пользу различных конкурсных процедур, посредством которых муниципалитет в лице местного представительного собрания нанимает руководителя своих исполнительных органов или (реже) избирает его без непосредственного участия граждан.

Реформа, подразумевающая переход от электоральных к неэлекторальным способам отбора кандидатов на должность главы муниципалитета, была запущена Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Эти нормативные акты позволили законодательным органам власти субъектов самостоятельно определять способ формирования исполнительного органа власти муниципальных образований.

Упразднение прямых выборов глав муниципалитетов обосновывалось необходимостью обеспечить более высокий уровень профессионализма мэров за счет назначения на должность кандидатов, прошедших конкурсный отбор. Именно это породило дискуссию как в научных, так и в политических кругах страны. Проблеме анализа профессиональных качеств политических элит в науке посвящено немало исследований, многие из них содержат характеристики качеств, которыми обладают политические элиты.

О.В. Гаман-Голутвина в своих исследованиях в качестве профессиональных черт элит отмечала накопленный ими в различных структурах власти управленческий опыт, позволяющий вырабатывать и принимать политические решения. Кроме того, по мнению политолога, современная элита представляет собой «сплоченную, составляющую меньшинство общества социальную группу, являющуюся субъектом подготовки и принятия (или влияния на принятие/непринятие) важнейших стратегических решений и обладающую необходимым для этого ресурсным потенциалом» (Гаман-Голутвина, 2000: 99). При этом под «ресурсным потенциалом» может скрываться не только доступ к власти, но и возможность накапливать профессиональный опыт, требующийся для повышения квалификации.

Г.К. Ашин отмечал, что управленческая элита характеризуется наличием необходимых для эффективного управления и принятия решений профессиональных качеств: «Подлинная элита – это люди чести и совести, для которых главный приоритет – служение народу, это люди высокой культуры, способные разработать программу движения страны к процветанию» (Ашин, 2010: 9). Под «способные разработать» следует понимать наличие определенного образования, накопленного опыта профессиональной деятельности.

Рассматривая научные работы, в которых исследуются профессиональные качества глав муниципальных образований, необходимо вспомнить произведение отечественного регионалиста Р.Ф. Туровского «Местное самоуправление в России и эволюция политического режима» (Ту-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/) (дата обращения: 20.04.2021).

ровский, 2015). Ученый заключает, что отказ от прямых выборов мэров городов привел к ограничению автономии местного самоуправления, поскольку губернаторы субъектов с введением неэлекторальных конкурсных процедур получили возможность продвигать во власть лояльных к себе чиновников. Исследователь также отмечает, что основная часть выборных и назначенных глав муниципалитетов – люди старшего возраста (51–53 лет), а их образовательный профиль представлен технической подготовкой, лишь небольшая часть руководителей такого уровня обладает образованием, связанным с муниципальным управлением.

Институт социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ) в 2013 году подготовил аналитическую записку, посвященную возможным подходам к реформированию местного самоуправления в России, – «Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы» за авторством Д. Бадовского, А. Пожалова и В. Виноградова (Бадовский и др., 2013). Данная работа содержала в себе обоснование необходимости и возможности проведения реформы местного самоуправления в России. В ней отмечалось, что муниципальные выборы мэров несут в себе опасность избрания на пост популиста и неопытного кандидата, которого сложно отстранить от должности, в случае если он не будет справляться со своими полномочиями. Для исключения этого необходимо рассмотреть возможность внедрения конкурсной процедуры отбора кандидатов на пост главы муниципального образования без участия населения. Ключевую роль здесь должна играть специально созданная комиссия, в задачи которой как раз и должно входить определение наиболее подходящего по профессиональным характеристикам управленца. С успешным кандидатом должен заключаться контракт, который можно быстро расторгнуть, если отобранный претендент не справится со своими обязанностями. Кроме того, неэлекторальные процедуры, по мнению авторов аналитической записки, повысят контроль над главой муниципалитета со стороны представительного собрания муниципального образования и органов исполнительной власти субъекта, что минимизирует риски возникновения конфликтов между политическими элитами внутри субъекта и самого муниципалитета.

Н.А. Серова в своей работе «Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области» (2015) определила, что введение неэлекторальных процедур отбора на пост мэра не оказало положительного влияния на уровень управления муниципалитетом. Население же лишилось возможности активно участвовать в процессе местного самоуправления. Кроме того, муниципалитеты из-за жесткой встроенности в вертикаль власти потеряли свою автономность и стали зависимыми от региональных властей, в особенности от института губернатора.

Еще одна точка зрения на анализируемую реформу содержится в докладе «Комитета гражданских инициатив», имеющего название «Особенности ротации корпуса мэров в современной России»<sup>1</sup> и подготовленного коллективом авторов – Д.Д. Гриневой, П.П. Коротеевой, А.Н. Максимовым, Д.П. Сосниным, А.С. Трудолюбовым. Исследователи выяснили, что в результате реформы доля выходцев из региональных и муниципальных управленческих структур среди мэров выросла, а представителей бизнеса – сократилась. Отмечается также, что более 40 % чиновников от общего количества глав муниципалитетов, назначенных на контрактной основе, находились в должности от 1 до 3 лет, то есть меньше стандартного срока. При этом мэры, избранные населением, в среднем дольше занимали свой пост – примерно 5 лет.

В политических кругах о реформе активно высказывались губернаторы и другие представители региональной исполнительной власти. Так, губернатор Новгородской области С.Г. Митин говорил: «Большая часть субъектов Российской Федерации приняла упраздняющие прямые выборы глав муниципалитета законы. Этот закон ничьих прав не ущемляет, на мой взгляд, он приведет к более квалифицированному отбору людей, которые будут руководить народным хозяйством муниципальных образований»<sup>2</sup>. По мнению губернатора Архангельской области И.А. Орлова, политическая ангажированность избранных мэров не позволяла им в полной мере сосредотачиваться на решении хозяйственных задач. Электоральная модель отбора кандидатов на должности мэров «создает условия для перехода политических конфликтов в экономическую плоскость. Реформа (*т.е. упразднение выборов мэров* – авт.) нацелена на то, чтобы этого не допустить: глава администрации должен заниматься только хозяйственными вопросами – решением проблем ЖКХ, вывозом мусора, созданием условий для комфортной жизни людей»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Куда уходят мэры? Эксперты КГИ проанализировали карьерные сценарии глав городов за 10 лет [Электронный ресурс] // Комитет гражданских инициатив. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/4102/> (дата обращения: 11.05.2021).

<sup>2</sup> Новгородский губернатор: Отмена выборов глав муниципалитетов «ничьих прав не ущемляет» [Электронный ресурс] // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/1871944.html> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>3</sup> Петров Г. Орлов и Павленко разошлись по «сити-менеджеру» [Электронный ресурс] // Архангельск Онлайн. URL: <https://29.ru/text/gorod/832177.html> (дата обращения: 22.05.2021).

Вообще выборы мэра оценивались рядом политических и общественных деятелей как канал, при помощи которого доступ к власти получают случайные люди и демагоги. Так, вице-губернатор Новосибирской области А.П. Титков утверждал, что избранному мэру его полномочия часто оказываются не по плечу, и он, «осознав, что не справляется со своими обязанностями, просто оставляет ключи и печать и больше не появляется на работе. А мы получаем письма от граждан: глава поселения не появляется на работе, примите меры. А какие меры может принять губернатор к всенародно избранному главе? Это же управленческий коллапс!»<sup>1</sup>. Еще более ёмко ту же мысль выразил губернатор Нижегородской области В.П. Шанцев: «Мне обидно, что народ очень часто выбирает не тех, кого надо»<sup>2</sup>.

Часто доводы в пользу реформы без обиняков формулировались как аргументы против выборов как таковых. Они, с точки зрения некоторых политиков, не особенно нужны, и в условиях нынешней политико-экономической системы являются недешевой прихотью. Так, губернатор Краснодарского края А.Н. Ткачев объяснил пользу отмены прямых выборов мэров следующим образом: «Страна входит в новый этап развития, политическая и экономическая ситуации стремительно меняются, жители от выборов устали. При этом не стоит забывать, что в крае прошло более 1 700 избирательных кампаний, и от этого местные бюджеты понесли значительные расходы. Теперь же пора оптимизировать количество выборов, а предстоящая реформа даёт соответствующий шанс»<sup>3</sup>. Эту же позицию неоднократно поддерживали местные и региональные депутаты от «Единой России», например, депутат Ярославской областной думы Н.А. Александровичев: «Для жителей самое главное – чтобы в городе было комфортно жить, чтобы светили фонари, убирались улицы, крыши не текли, а в подвалах не было воды. Сделать это может сегодня только команда профессионалов. И эта команда в Ярославле есть. Но она не пойдет на выборы. Да и не надо нам тратить огромные деньги на организацию голосования, когда у нас сегодня такие сложности с бюджетом»<sup>4</sup>. Ему вторят В.Г. Шерягин, депутат Архангельского областного собрания депутатов от «Единой России», и его однопартиец из Законодательного собрания Иркутской области – В.В. Перетолчин: «Нередко чиновник прикрывается своей всенародной избранностью, чтобы на него нельзя было никак повлиять сверху. Мое мнение: их надо *только назначать* [sic! – авт.], выдвигая при этом ряд требований к стажу, послужному списку и так далее. И самое главное – он должен являться не политиком, а хозяйственником, с которого всегда можно спросить»<sup>5</sup>; «Плюсы этого института (*выборов* – авт.) есть, но их немного. Комиссия изберет главу города, и не будет затрачено бюджетных средств на проведение предвыборных кампаний. В случае если человек не будет справляться со своими обязанностями, его можно лишить полномочий в любой момент. К тому же при выборе мэра прямым голосованием баллотироваться может любой человек, не имея ни образования, ни опыта работы. При выборе сити-менеджера конкурсная комиссия будет учитывать опыт работы и наличие профессионального образования»<sup>6</sup>.

Одним словом, согласно чеканной формулировке президента Татарстана Р.Н. Минниханова, «прямые выборы мэра – легитимная форма, но больших преимуществ она не дает»<sup>7</sup>.

Приведенные выше высказывания составляют лишь ничтожно малую долю заявлений в поддержку отказа от прямых выборов мэров. Однако же они исчерпывающим образом отражают набор аргументов в пользу этой реформы.

Во-первых, должность мэра по своей природе хозяйственная, тогда как выборы – чисто политическая процедура. Прямые выборы мэра населением не являются инструментом, подходящим для подбора профессионала-хозяйственника, напротив, всевозможные конкурсные процедуры, которые проводятся под контролем не населения, а депутатов местного представительного собрания, позволяют успешно решать эту задачу.

Политизация должности мэра, неизбежная в случае его прохождения через прямые выборы, препятствует сосредоточению на исполнении хозяйственных обязанностей, и, наоборот, отсутствие избирательной кампании делает управленца неполитической фигурой, занятой чисто хозяйственной работой.

---

<sup>1</sup> Закон об отмене прямых выборов глав рекомендован к принятию [Электронный ресурс] // Сибкрай. URL: <http://sibkrai.ru/news/2126/874982/> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>2</sup> Мэров назначать нельзя выбирать [Электронный ресурс] // NewsNN.RU. URL: <https://newsnn.ru/news/society/10-04-2009/merov-naznachat-nelzya-vybirat> (дата обращения: 02.06.2021).

<sup>3</sup> Жители устали. На Кубани отменяют прямые выборы мэров [Электронный ресурс] // BFM.RU. URL: <https://www.bfm.ru/news/281477> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>4</sup> Труханова Э. В Ярославле отменили выборы мэра [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2014/12/12/reg-cfo/vybory.html> (дата обращения: 22.05.2021).

<sup>5</sup> Петров Г. Указ. соч.

<sup>6</sup> Депутат: Назначенный сити-менеджер не несет ответственности перед горожанами [Электронный ресурс] // IRK. URL: <https://www.irk.ru/news/articles/20190529/radio/> (дата обращения: 10.05.2021).

<sup>7</sup> Минниханов Р.Н. прокомментировал идею прямых выборов мэра // Бизнес Online. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/481671> (дата обращения: 02.06.2021).

Назначение мэра устанавливает между ним и представительным собранием муниципалитета особую модель отношений, основанную на контракте. В рамках таких отношений мэр является более ответственной фигурой, находящейся под контролем депутатов, и его деятельность может быть оперативно скорректирована – вплоть до отставки и назначения нового, более подходящего кандидата.

Выборы – дорогостоящая процедура, тогда как назначение практически не требует финансовых затрат, поэтому отказ от голосования является хорошим способом экономии средств муниципального бюджета.

Под этими лозунгами, звучавшими из уст губернаторов, их замов и депутатов, представляющих партию власти на различных уровнях, реформа была проведена в достаточно короткие сроки. Должность главы муниципалитета в России почти повсеместно перестала быть выборной.

Цель настоящей работы состоит в оценке результатов подобной трансформации. Для начала выясним, в какой мере были решены задачи, декларировавшиеся проводниками реформы.

Некоторые из них, по большому счету, не нуждаются в специальном исследовании. Это относится, во-первых, к лозунгу экономии бюджетных средств. Совершенно очевидно, что сколь-нибудь заметной экономии отмена выборов дать не может, и обоснование отказа от выборов мэра ссылкой на такую экономию есть чисто демагогический прием. Сведения, позволяющие сопоставить затраты на проведение выборов и размеры расходной части муниципальных бюджетов, относятся к числу общедоступных и публикуются в прессе. Так, например, известно, что на организацию выборов в Госдуму в 2021 г. в Саратове планируется истратить 288 млн руб.<sup>1</sup>; расходная часть бюджета Саратова в том же году составит 18,5 млрд<sup>2</sup>; в Сургуте (ХМАО-Югра) на выборы главы в 2010 г. было выделено 18 млн руб.<sup>3</sup> при расходной части бюджета 16,3 млрд<sup>4</sup>, в Новосибирске на выборы мэра в 2019 г. планировалось истратить около 100 млн руб.<sup>5</sup> при расходах бюджета почти в 48,7 млрд<sup>6</sup>. Если исходить из того, что выборы мэра в общем случае происходят не чаще одного раза в пять лет, а траты на их проведение могут оптимизироваться за счет совмещения с другими избирательными кампаниями, то становится понятно, что в масштабах пятилетнего бюджета расходы на выборы мэра составляют весьма скромную по меркам муниципалитета сумму.

Вряд ли нуждается в дополнительной проверке и тезис о том, что назначенный по конкурсу руководитель является более зависимой и подконтрольной фигурой, чем избранный. В том, что это на самом деле так, легко убедиться, сопоставив два общеизвестных факта: в России отсутствует практика отзыва гражданами избранных должностных лиц, тогда как отставка работающих по найму чиновников – дело самое обыкновенное. Вне всякого сомнения, губернатору или депутатам проще добиться отстранения от должности назначенного мэра, и это обстоятельство делает такого главу более сговорчивым, менее зависимым от симпатий населения и более – от местных (или региональных) элит. Политической самостоятельности мэров в ходе реформы был нанесен серьезный удар, однако соответствующая задача, заявленная сторонниками реформы, была как минимум частично решена. Пошло это на пользу местному самоуправлению или нет – отдельный непростой вопрос.

На основе общедоступных сведений о политической деятельности избранных и назначенных мэров без особых усилий можно оценить и состоятельность лозунга их деполитизации. Вопреки заявлениям губернаторов и депутатов, проводивших реформу в жизнь, ничего, хотя бы отдаленно

---

<sup>1</sup> Саратовской области на выборы в Госдуму выделили 288 млн рублей [Электронный ресурс] // Взгляд-инфо. URL: <https://www.vzsar.ru/news/2021/07/16/saratovskoy-oblasti-na-vybory-v-gosdumu-vydellili-288-mln-rublei.html> (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>2</sup> «Дают то рубашку, то штаны». Депутаты Саратовской гордумы одобрили бюджет Саратова на 2021 год [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4617440> (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>3</sup> На выборы главы Сургута выделено около 18 млн рублей [Электронный ресурс] // Вслух.ру. URL: [https://vsluh.ru/novosti/obshchestvo/na-vybory-glavy-surguta-vydeleno-okolo-18-mln-rublei\\_201806/](https://vsluh.ru/novosti/obshchestvo/na-vybory-glavy-surguta-vydeleno-okolo-18-mln-rublei_201806/) (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>4</sup> Пояснительная записка к Отчету об исполнении бюджета муниципального образования городской округ город Сургут за 2010 год [Электронный ресурс] // Дума города Сургута. URL: <http://www.dumasurgut.ru/getattachment/28a7c71e-f5b1-4a5b-868f-2ea7bca0fe9c/4344.pdf> (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>5</sup> Выборы мэра Новосибирска обойдутся в 100 миллионов рублей [Электронный ресурс] // NGS.RU. URL: <https://ngs.ru/text/gorod/2019/06/20/66131341/> (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>6</sup> Бюджет города [Электронный ресурс] // Официальный сайт города Новосибирска. URL: <https://novosibirsk.ru/to-citizens/economy/budget/#:~:text=Основные%20параметры%20запланированного%20исполнения%20бюджета,2%20050%20036%2C8%20тыс.%20рублей> (дата обращения: 15.11.2021).

напоминающего превращение мэров из партийных чиновников в аполитичных менеджеров, не произошло. Так, например, в регионах Тюменской области, которые были определены нами как непосредственный объект исследования, все без исключения мэры, нанятые или избранные, участвовали в праймериз «Единой России», возглавляли местные политсоветы той же партии или, по крайней мере, входили в их состав; после завершения своих административных полномочий некоторые из них участвовали в выборах депутатов Госдумы и т.п. Следовательно, переход от прямых выборов к всевозможным неэлекторальным практикам осуществлялся губернаторами и депутатами из «Единой России» с целью перекрыть доступ к должности мэра своим конкурентам, а, конечно же, не для того, чтобы лишить самих себя важнейшего властного ресурса.

Большой интерес представляют две другие задачи, которые предполагалось решить посредством замены прямых выборов на назначение. Это, во-первых, повышение профессионализма мэров. Некомпетентность избирателей, из-за которой, по образному выражению В.Н. Павленко (избранный гражданами мэр Архангельска в 2008–2015 гг., член Совета Федерации в 2015–2020 гг.), «ползут в мэры кто ни попадя»<sup>1</sup>, уйдет в прошлое, и на должность мэра будут назначаться профессионалы высшей пробы. Во-вторых, это декларировавшийся сторонниками переход к технократической модели организации исполнительных структур местного самоуправления. Опытные менеджеры, отобранные местными депутатами, находящиеся под их контролем, будут обслуживать интересы населения, а не тех или иных политических сил, они с большим, чем прежде, успехом займутся не продвижением своих партий, а починкой дорог и жилого фонда, благоустройством городской среды.

Материал, накопившийся за время реализации реформы, позволяет ответить на вопрос о том, в какой мере обе эти задачи – повышение профессионализма и технократизация корпуса глав муниципалитетов – решены на сегодняшний момент. Главным инструментом этой оценки будет сравнительный анализ профессиональных и политических характеристик глав муниципалитетов, избранных на прямых выборах и назначенных при помощи различных неэлекторальных процедур.

Строго говоря, профессиональные и политические качества управленца должны оцениваться на основе результатов его деятельности. Очевидно, что именно эти результаты и являются наиболее непосредственным показателем наличия у мэра соответствующих компетенций. В то же время практическое применение такого подхода затруднительно. Результаты деятельности главы муниципального образования зависят от множества факторов: экономической конъюнктуры, состояния местных элит, взаимоотношений с региональными властными структурами, направленности федеральной и региональной политики и т. п. Изоляция такой переменной, как профессиональные качества (что бы ни стояло за этим термином), от воздействия этих факторов всегда проблематична.

В рамках принятых в России правил конкурсного отбора кандидатов для замещения должности мэра используется иной, теоретически менее совершенный подход. Конкурсные комиссии оценивают формальные показатели профессионализма претендентов: наличие и профиль образования, опыт работы, продолжительность трудового стажа и т. п. На деле сопоставление этих показателей очень часто не может обеспечить однозначных аргументов в пользу выбора какого-то определенного кандидата и отбраковки остальных.

По нашему мнению, этот подход весьма пригоден для формального обоснования выбора в пользу нужного кандидата, но мало подходит для подбора руководителей муниципалитетов и не является достойной заменой свободных и честных выборов, сопровождающихся общественной дискуссией и состязанием кандидатов. Конкурсный отбор в соответствии с критериями подобного рода – инструмент манипуляций, обеспечения нужного результата, соответствующего запросам элит.

Тем не менее использование именно этого подхода – анализа элементов политической карьеры кандидатов – является наиболее выгодной исследовательской стратегией в изучении обозначенной выше проблемы. Оценка профессиональных качеств мэров через анализ их социально-биографических характеристик позволит сделать вывод о характере различий между двумя сегментами административной элиты – рекрутированных посредством конкурсного отбора и победивших на выборах. Эмпирическая задача, которую предстоит решить в настоящей работе, может быть сформулирована следующим образом: установить, есть ли у назначенных и избранных глав муниципалитетов заметные отличия с точки зрения их профессионально-политических характеристик, нашедшие отражение в фактах их деловой и политической биографии.

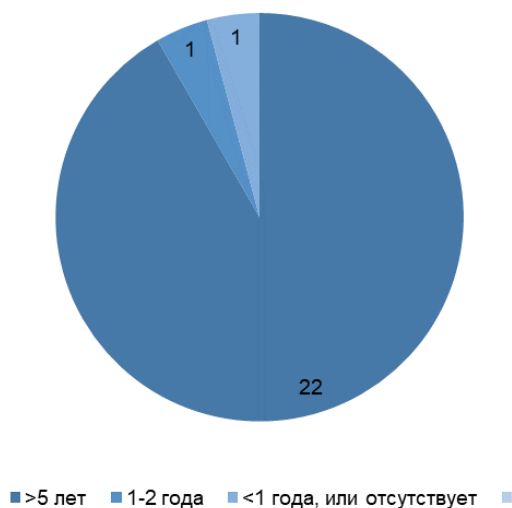
---

<sup>1</sup> «Работа скотская»: Виктор Павленко рассуждает о роли главы города, успехах Годзиша и планах Морева // Архангельск онлайн. URL: [https://29.ru/text/politics/2020/11/03/69526773/#card\\_7](https://29.ru/text/politics/2020/11/03/69526773/#card_7) (дата обращения: 05.06.2021).

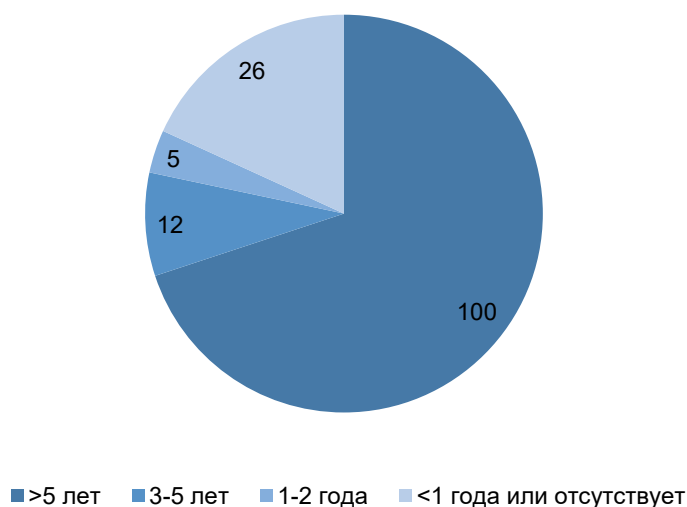
Эмпирический материал для анализа извлекается из биографических сведений мэров, избранных и назначенных на свои должности в муниципалитетах Тюменской области Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого округа (в общей сложности – 24 избранных и 144 назначенных чиновника, в том числе 149 мужчин и 17 женщин; в возрасте от 26 до 34 лет – двое; от 35 до 44 лет – 39; от 45 до 54 лет – 61; 55 лет и старше – 63 человека). Исследование охватывает 24 городских округа и 36 муниципальных районов, расположенных в пределах сложноустроенной Тюменской области. Хронологические рамки исследования включают период с 2008 по 2020 гг.

Сколько-нибудь заметных различий с точки зрения половозрастного состава, профиля и уровня образования между двумя сравниваемыми в исследовании группами мэров обнаружить не удалось. В то же время определенные особенности, характеризующие профессиональный и политический опыт избранных и назначенных глав, просматриваются.

Почти все избранные мэры имеют продолжительные связи с муниципалитетом, трудовой стаж 92 % из них (22 из 24) составляет пять и более (как правило, более) лет. Хотя среди назначенных мэров этот показатель также довольно высок, он все же заметно меньше – 70 % (100 из 144). И, напротив, в их среде довольно часто встречаются проработавшие на территории муниципалитета менее года (26 чел., или 18 %); в среде избранных мэров мы столкнулись лишь с одним случаем такого рода (рис. 1 и 2).



**Рисунок 1 – Продолжительность трудового стажа на территории муниципалитета (избранные мэры)**



**Рисунок 2 – Продолжительность трудового стажа на территории муниципалитета (назначенные мэры)**

Настоящих «варягов», призванных на службу со стороны, среди назначенных мэров практически нет. В ЯНАО к их числу можно отнести двух руководителей – Д.Г. Жаромских и О.Л. Черевко: карьера первого из них развивалась, в основном, за пределами региона, в Тюмени, второй – до назначения на должность главы г. Лабытнанги занимался бизнесом в г. Губкинский, на другом конце округа. В эту же категорию можно записать мэра Тобольска М.В. Афанасьева, бывшего руководить этим вторым по величине городом из региональной столицы, С.В. Евко, возглавившего Ярковский район Тюменской области после удачной карьеры в Тюмени и ХМАО и В.И. Борисова, главу Нижнетавдинского района Тюменской области, в прошлом – чиновника городской администрации Тюмени, а до того – коммерческого директора одного из крупных промышленных предприятий в том же городе.

Прочие руководители (как назначенные, так и избранные), впервые начавшие работать на территории своих муниципалитетов с назначением на должность главы, возглавляли до этого соседние муниципальные образования. Особенно широкое распространение практика перевода руководителей из одного муниципалитета в другой получила в Тюменской области; ни одно из этих назначений не выглядит ни как опала, ни как повышение статуса: колода руководителей, справлявшихся со своими обязанностями успешно (по крайней мере, без явных провалов), время от времени перетасовывается. Организовать этот процесс в рамках электоральных процедур было бы проблематично – у главы муниципалитета, работающего с приличным результатом, нет особых стимулов искать счастья на выборах в другом районе или городе – совершенно аналогичном и не дающем новых карьерных перспектив, зато мотивов оставаться на своем родном месте – более чем достаточно. Практика перехода глав из одного муниципалитета в другой, конечно же, санкционирована исполнительной властью региона; внутри уже сформированного корпуса мэров производится ротация, не позволяющая им засиживаться и обрастать связями с населением и элитами на месте, где они уже показали определенные успехи.

Принципиально переход к контрактной модели взаимоотношений между муниципалитетом и мэром можно рассматривать как одно из средств, позволяющих, так сказать, влить в систему местного самоуправления свежую кровь, дать дорогу новым руководителям, не связанным с местной административной элитой, выходцам из сфер бизнеса, корпоративного менеджмента, управленцам из других регионов. Теоретически этот же подход предоставляет возможность не только для включения в состав корпуса мэров новых кандидатов, но и для устранения из его состава тех, кто оказывается не на высоте своего положения. Словом, неэлекторальные способы подбора руководителей муниципалитетов позволяют интенсифицировать процессы рекрутирования и ротации. С точки зрения классических элитологических теорий эти возможности выглядят довольно привлекательно. В какой же мере этот теоретический потенциал реализуется на практике?

Общее представление об этом можно получить из рис. 3 и 4.



**Рисунок 3 – Род занятий кандидатов на пост мэра непосредственно перед избранием**





**Рисунок 4 – Род занятий кандидатов на пост мэра непосредственно перед назначением**

На приведенных выше рис. 3 и 4 показан род занятий мэров непосредственно перед избранием или назначением. Нетрудно заметить, что принципиальных различий в составе этих двух групп нет. Подавляющее большинство как избранных, так и назначенных мэров и прежде занимали должность главы муниципалитета. Среди назначенных руководителей заметную долю составляют представители категории, которая на диаграмме обозначена как «наемные работники частной фирмы»; практически все они являются выходцами из среды менеджеров градообразующих предприятий нефтегазового комплекса; два исключения из этого правила – мэр г. Сургута В.Н. Шувалов, до назначения (2016) работавший в «Тюменьэнерго», и Д.В. Еремеев, глава Тюмени, председатель Тюменской городской думы, до избрания депутатом и назначения на должность мэра трудившийся в «Запсибкомбанке». Формально говоря, после перехода к неэлекторальной модели отбора кандидатов на должность мэра рекрутирование новых кадров в состав административной элиты из бизнес-среды происходит в масштабах несколько больших, чем прежде. В действительности же назначения выходцев из среды менеджмента происходят в основном в моногородах тюменского нефтяного Севера и практически никогда – на юге сложноустроенной Тюменской области. Такие назначения являются не результатом рекрутирования корпоративных управленцев на муниципальную службу, а продуктом взаимодействия региональной власти и сильнейших в регионе групп интересов. Там, где у этих групп нет своих интересов – например, в аграрных районах юга Тюменской области – подобная практика не получает распространения.

Переход от прямых выборов к конкурсным процедурам позволяет элите решать важные для нее задачи быстрее и эффективнее с точки зрения как финансовых, так и репутационных издержек. В качестве примера возникновения таких издержек можно привести кампанию по выборам мэра г. Сургута в 2010 г., когда у кандидата, аффилированного с «Сургутнефтегазом», – Д.В. Попова (в итоге избранного мэром) – не получилось одержать победу в первом туре голосования. Конкуренцию начальнику кадрового управления «Сургутнефтегаза», до того дважды избранного горожанами в депутаты (сначала городской, а затем – окружной думы), сумел составить выдвинутый «Справедливой Россией» журналист А.С. Вац, не имевший и малой доли тех ресурсов, которыми располагал его оппонент.

Безусловно, назначение по результатам конкурса не требует вложений, необходимых для продвижения общественной карьеры потенциального кандидата в мэры, а затем для проведения его избирательной кампании, результат которой не является на 100 % предрешенным даже в рамках сложившейся в 2000-х гг. политической системы. Неэлекторальный механизм подбора кандидатов на должность мэра в этом отношении вряд ли дает какие-то особые выгоды жителям, зато он обладает большими преимуществами с точки зрения согласования интересов местных элит, групп влияния и региональной власти. Впрочем, эти преимущества также далеко не безусловны. Вокруг назначенных мэров систематически возникают различные коррупционные скандалы, содержание которых немедленно находит отражение в публикациях информационных

агентств<sup>1</sup>. Мы не возьмемся судить о состоятельности выводов, которые делаются в такого рода материалах, – в данном случае важнее другое: независимо от того, в какой мере те или иные обвинения достоверны, их включение в информационную повестку является надежным свидетельством соответствующего социального заказа, который возникает в результате тех или иных внутриэлитных противоречий.

Опыт функционирования неэлекторальной модели отбора на должность мэра показывает отсутствие особых успехов в плане решения тех задач, которые декларировались сторонниками отказа от прямых выборов глав.

Главный лозунг реформы – повышение профессионализма мэров – невозможно считать воплощенным в жизнь в силу целого ряда обстоятельств. Подавляющее большинство кандидатов, назначенных после отмены выборов, вошло в состав административной элиты еще в «дореформенный» период. Как ранее – среди мэров, избранных прямым голосованием граждан, так и позднее – среди глав, нанятых или избранных депутатами представительных собраний, большинство составляют управленцы, занимающие свои должности повторно. Сегодняшние назначенцы, отобранные высокопрофессиональными конкурсными комиссиями, в массе своей те же, кого прежде избирали некомпетентные и излишне доверчивые к демагогам граждане. Потенциал конкурсных процедур в деле рекрутирования в состав региональной административной элиты новых кадров, приносящих с собой опыт других регионов и сфер деятельности, реализован на сегодняшний день лишь в самой скромной мере.

Технократизация должности мэра, трансформация главы муниципалитета из партийно-агажированного чиновника в аполитичного менеджера, занятого починкой дорог и канализации, – еще один лозунг реформы, не воплотившийся в реальность. Кандидатуры назначенных мэров были публично поддержаны губернаторами, выдвинуты правящей партией, проведены через конкурсные комиссии, составленные из ее же депутатов, и утверждены все теми же депутатами. Предсказуемым образом эти мэры сохранили свои места в политсоветах «Единой России», приняли участие в ее праймериз, были выдвинуты кандидатами в парламенты различных уровней. Партия власти инициировала реформу явно не для того, чтобы лишиться самой себя важнейшего политико-административного ресурса и отказаться от вовлечения мэров в реализацию своих политических и, в особенности, электоральных интересов.

В то же время реформа способствовала усиленному внедрению ряда политических практик. В первую очередь речь идет о расширении возможностей контроля: чиновник, назначенный сегодня руководителем одного муниципалитета, завтра может возглавить другой, разумеется, если это соответствует намерениям региональной власти. У такого руководителя значительно меньше стимулов для борьбы за популярность как среди жителей, так и в среде местной элиты, зато существенно больше поводов для сохранения лояльности по отношению к тем инстанциям, от которых зависит его дальнейшая карьера. Управляемость чиновника назначенного, а не избранного на должность главы заявлялась как одна из сильных сторон неэлекторальной модели. При этом под этим термином сторонники назначения мэров подразумевали возможность местных депутатов контролировать деятельность главы муниципалитета и в случае необходимости принимать в его отношении санкции вплоть до отставки. В настоящем исследовании мы не ставим задачу выяснить, насколько подобная практика полезна для местного самоуправления, и ограничимся лишь единственным соображением. Депутаты местного представительного собрания голосуют за кандидата, которого поддерживает губернатор, этот же руководитель становится по совместительству их партийным боссом, а после назначения мэром – зачастую и работодателем на основном месте работы. С учетом российских реалий чрезвычайно сложно представить, что эти депутаты смогут выдвигать ему какие-то претензии и грозить отставкой, если, по их разумению, мэр плохо справляется с городским хозяйством. И наоборот: глава муниципалитета, лишенный поддержки губернатора, независимо от того избран он или назначен, незамедлительно сталкивается с претензиями со стороны местных депутатов и оказывается как минимум на грани досрочной отставки. Именно это происходило, например, с избранными прямым голосованием И.В. Романовым (сельское поселение Локосово, ХМАО), А.В. Савинцевым (г. Советский, ХМАО)

---

<sup>1</sup> См., напр.: Ноябрьск завалили газетой с негативом на Белоцкую и карикатурами на Крюкова. «Издателей уже ищет полиция» [Электронный ресурс] // URA.ru. URL: <https://ura.news/news/105222289> (дата обращения: 15.11.2021) ; Олега Черевко подозревают в бизнесе на госслужбе [Электронный ресурс] // URA.ru. URL: <https://ura.news/articles/1036266076> <https://ura.news/news/1052229016> (дата обращения: 15.11.2021) ; «Пиши заявление!» Как новый управделами салехардской администрации Александр Зорин превращает подчинённых в рабов [Электронный ресурс] // Ямал.pro. URL: <https://www.yamalpro.ru/2017/12/22/pishi-zayavlenie-kak-novyyi-upravdelami-salehardskoy-administratsii-aleksandr-zorin-prevrashhaet-podchinyonnyih-v-rabov/> (дата обращения: 15.11.2021)

и с назначенным местной думой О.В. Шевченко, мэром г. Пыть-Яха (ХМАО)<sup>1</sup>. Переход от прямых выборов к назначению мэров не повышает вес местных представительных собраний и дает дополнительные политические возможности не им, а региональной исполнительной власти. Укрепление вертикали власти, более прочное встраивание мэров в эту вертикаль – важнейший результат рассматриваемой в статье реформы.

Бенефициарами реформы наряду с губернаторами являются региональные группы интересов – крупные корпорации, играющие ключевую роль в экономике региона. Согласование их запросов с позициями региональной власти, проведение на должности мэров аффилированных с корпорациями кандидатов – без использования таких публичных процедур, как выборы – все задачи этого рода решаются гораздо проще, с меньшими издержками и с более прогнозируемыми результатами.

Реальные итоги реформы, достигнутые на сегодняшний день в основном сводятся к следующему: 1) консервация сложившегося состава административной элиты, 2) укрепление региональной властной вертикали за счет повышения лояльности и подконтрольности мэров губернаторам, 3) снижение прозрачности (публичности) процесса рекрутирования мэров, 4) фактическое снижение значимости контрольных функций местных представительных собраний при ее формальном росте.

Новый порядок отбора кандидатов для замещения должности мэра вопреки лозунгам не ведет к качественному улучшению корпуса местных руководителей, не вводит никаких новых подходов к организации их работы, не обеспечивает экономии бюджетных средств и не повышает качество принимаемых управленческих решений. Впрочем, нет и серьезных оснований полагать, что замена выборов назначением ухудшает положение муниципалитета в этих аспектах. Реальный итог реформы, достигнутый на сегодняшний день, – консервация сложившегося состава административной элиты и укрепление властной вертикали за счет повышения лояльности и подконтрольности мэров.

#### Список источников:

- Ашин Г.К. Элитология: история, теория, современность. М., 2010. 598 с.  
Бадовский Д., Пожалова А., Виноградов В. Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы. М., 2013. 22 с.  
Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии // Полис. Политические исследования. 2000. № 3. С. 97–103.  
Серова Н.А. Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 186–196.  
Туrowsкий Р.Ф. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1 (14). С. 82–98.

#### References:

- Ashin, G. K. (2010) *Elitologiya: istoriya, teoriya, sovremennost'* [Elitology: History, Theory, Modernity]. Moscow. 598 p. (in Russian).  
Badovsky, D., Pozhalova, A. & Vinogradov V. (2013) *Reformirovanie sistemi organizatsii MSU v krupnykh gorodakh i aglomeratsiyakh: vozmozhniye podkhody* [Reforming the system of organisation of LSG in large cities and urban agglomerations: Feasible approaches] Moscow. 22 p. (in Russian).  
Gaman-Goluvina, O. V. (2000) Defining the Basic Notions of the Elites. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. (3), 97–103 (in Russian).  
Serova, N. A. (2015) Analysis of the Transformation of Elections of Heads of the Murmansk Region Municipalities. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo obrazovaniya*. (1), 186–196 (in Russian).  
Turovsky, R. F. (2015) Local Government in Russia and Evolution of Political Regime. *Pro Nunc. Sovremenniye politicheskiye protsessy*. (1 (14)), 82–98 (in Russian).

#### Информация об авторах

**В.В. Мархинин** – кандидат философских наук, доцент кафедры политико-правовых дисциплин Сургутского государственного университета, Сургут, Россия.

[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=71720](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=71720).

**Н.В. Ушакова** – кандидат исторических наук, доцент кафедры политико-правовых дисциплин Сургутского государственного университета, Сургут, Россия.

[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=805535](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=805535).

---

<sup>1</sup> Об этом см.: Завьялов Д. Одиозному мэру из ХМАО, критиковавшего губернатора, грозит отставка. [Электронный ресурс] // URA.ru. URL: <https://ura.news/news/1052420233> (дата обращения: 15.11.2021); Керимов Д. Депутаты из ХМАО отправили в отставку спикера местной думы [Электронный ресурс] // URA.ru. <https://ura.news/news/1052458544> (дата обращения: 15.11.2021); Степыгин А. Соперник Комаровой получил «неуд». Это происходит не в первый раз [Электронный ресурс] // URA.ru. URL: <https://ura.news/news/1052226174> (дата обращения: 15.11.2021).

### **Information about the authors**

**V.V. Markhinin** – PhD, Associate Professor, Department of Political and Legal Sciences, Surgut State University, Surgut, Russia.

[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=71720](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=71720).

**N.V. Ushakova** – PhD in History, Associate Professor, Department of Political and Legal Sciences, Surgut State University, Surgut, Russia.

[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=805535](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=805535).

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 25.10.2021;  
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 15.11.2021;  
Принята к публикации / Accepted for publication 18.11.2021.