

Д.Б. Тев

ВИЦЕ-МЭРЫ КРУПНЕЙШИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТОЛИЦ: СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ БАССЕЙН И ФАКТОРЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ

Статья посвящена результатам исследования бассейна рекрутирования заместителей глав администраций крупнейших региональных столиц РФ. В биографическую базу данных была включена информация о 264 персоне, занимавших должности заместителей глав администраций (вице-мэров) по состоянию на март 2012 г. в 32 региональных столицах с населением свыше 500 тыс. человек (кроме городов федерального подчинения — Москвы и Санкт-Петербурга).

Важность исследования бассейна рекрутирования политико-административных элит вообще и вице-мэрского корпуса в частности определяется двумя обстоятельствами. С одной стороны, социально-профессиональные характеристики членов властных групп могут в существенной мере определять специфику их политических ориентаций и предпочтений, их склонность к представительству или, напротив, игнорированию интересов определенных социальных групп. С другой стороны, особенности бассейна рекрутирования политико-административной элиты могут сами быть отражением и следствием структуры власти, присущей данному обществу или сообществу. В этом смысле, их анализ «высвечивает», проливает свет на структуру власти, характер взаимоотношений, сложившихся между различными группами интересов и институциональными сегментами внутри данного общества.

Анализ бассейна рекрутирования заместителей глав администраций крупнейших региональных столиц обнаружил ряд примечательных тенденций. Весьма выражен процесс профессионализации: почти половина вице-мэров непосредственно вышла из самих муниципальных административных структур столичных городов. Вместе с тем, муниципальные административные карьеры только относительно обособлены: существенная доля вице-мэров непосредственно выходит из областных администраций и руководства предприятий различных форм собственности и отраслевой принадлежности. Представляется, что важная роль регионального чиновничества и делового сообщества как бассейна рекрутирования местной административной элиты, отражает и, одновременно, закрепляет систему отношений взаимной зависимости, в которой мэр и муниципальная администрация находятся с губернаторами и бизнесом. Градоначальник, с точки зрения, как своего рекрутирования,

так и функционирования своей администрации, существенно зависят от губернаторов и бизнеса, которые, в свою очередь, заинтересованы в контроле над мэрией, принимающей ключевые решения в столичных городах, где сосредоточена значительная доля населения и ресурсов регионов. Как следствие, назначение вице-мэрами прямых ставленников региональной власти и бизнеса, а чаще — лиц, имеющих опыт работы, связи и влияние в этих структурах и способных наладить с ними эффективное взаимодействие, весьма распространенное явление.

Значимость объективного контекста формирования муниципальной административной элиты не исключает важной роли субъективных отношений в процессе рекрутирования заместителей глав администраций. Примечательной особенностью рекрутирования вице-мэров является то, что важным «вытягивающим» фактором выступают, как можно предположить, личные связи мэра и назначенца, сложившиеся вследствие пересечений на карьерном пути, предшествующем вхождению в должность. Иногда мэры приводят за собой в муниципальные администрации целые команды коллег и соратников, формировавшиеся благодаря длительному опыту совместной профессиональной деятельности и установившимся на его основе доверительным отношениям.

Наконец, еще одной важной особенностью рекрутирования вице-мэров является его функциональная специфика, проявляющаяся в тенденции назначения заместителями главы администрации, ответственными за конкретные направления муниципальной политики, выходцев из тех социально-профессиональных сфер и категорий, которые предстоит курировать назначенцу. Эта «клиентелистская» практика назначений, весьма выраженная, например, в области градостроительной политики, способствует тому, чтобы вице-мэры превращались в орудие защиты интересов тех отраслей (например, строительного бизнеса), которые они призваны регулировать в интересах всего местного сообщества.

Ключевые слова: муниципальная администрация, вице-мэры, региональные столицы, бассейн рекрутирования, карьера, бизнес.

ВИЦЕ-МЭРЫ КРУПНЕЙШИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТОЛИЦ: СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ БАССЕЙН И ФАКТОРЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ

Важность исследования бассейна рекрутирования политико-административных элит определяется несколькими обстоятельствами. С одной стороны, социально-профессиональные характеристики членов властных групп могут в существенной мере определять специфику их политических ориентаций и предпочтений, их склонность к представи-

тельству или, напротив, игнорированию интересов определенных социальных групп. Конечно, есть и более значимые детерминанты, и автоматической связи между бассейном рекрутирования, политическими ориентациями и содержанием и направленностью политики элит не существует, но, как показывает ряд исследований¹, при прочих равных условиях социально-профессиональное происхождение имеет значение. С другой стороны, особенности бассейна рекрутирования политико-административной элиты могут сами быть отражением и следствием структуры власти, присущей данному обществу или сообществу. Как отмечал Д. Мэттьюз, «меняющиеся характеристики политических лидеров служат показателем меняющегося распределения власти в обществе»². В этом смысле их анализ проливает свет на структуру власти, характер взаимоотношений, сложившихся между различными группами интересов и институциональными сегментами внутри данного общества.

Следует также отметить, что изучение социально-профессионального бассейна рекрутирования элит дает возможность лучше понять сам процесс рекрутирования, факторы, лежащие в его основе, критерии отбора членов властных групп. Факторы и основания отбора элит довольно подробно рассматривались в научной литературе именно в связи с социально-профессиональными характеристиками бассейна их рекрутирования. Так, в своей модели политического и элитного рекрутирования Б. Харасимив выделяет «толкающие» и «вытягивающие» факторы, причем особое внимание уделяет изучению таких «толкающих» факторов, как социальный статус и профессиональная роль будущих членов элиты³. Другой исследователь,

¹ См.: *Edinger L., Searing L. Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry* // The American Political Science Review. 1967. Vol. 61. No. 2. P. 428–445; *Kim C. Attitudinal Effects of Legislative Recruitment: The Case of Japanese Assemblymen* // Comparative Politics. 1974. Vol. 7. No. 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. No. 1. P. 53–74.

² *Matthews D.R. United States Senators and the Class Structure* // The Public Opinion Quarterly. 1954. Vol. 18. No. 1. P. 5.

³ См.: *Harasymiw B. Mosca and Moscow: Elite Recruitment in the Soviet Union* // Does who governs matter? Elite Circulation in Contemporary Societies / Ed. by M.M. Czudnowski. Chicago: North Illinois University Press, 1981. P. 265–292.

П. Бурнстейн¹, анализируя процесс отбора членов Кабинета США, рассматривает причины или цели, лежащие в основе решений президентов о назначении. Среди основных причин (т.е., по существу, оснований отбора) им выделяются компетентность, идентификация назначенца с определенной социальной категорией, дружба, рекомендация советников, политическая поддержка, оказанная назначенцем президентом, а также партийные соображения. Причем Бурнстейн стремится показать, «как президентские цели и процедуры вместе объясняют, почему члены Кабинета разделяют определенные характеристики», приходя в непропорционально большой степени с «высокостатусных позиций, особенно в политических и экономических иерархиях»². В целом ясно, что анализ бассейна рекрутирования, выявление типичных социальных характеристик членов властных групп и обнаружение тех особенностей их профессионального опыта, которые способствуют вхождению в должность, тесно связаны с исследованием факторов и критериев отбора элит.

Предметом настоящего исследования стали бассейн и факторы рекрутирования заместителей глав администраций крупнейших региональных столиц РФ, а именно 32 столичных городов с населением свыше 500 тыс. чел. (кроме городов федерального подчинения — Москвы и Санкт-Петербурга)³. Всего в биографическую базу данных была включена информация о 264 персонах, занимавших должности заместителей глав муниципальных администраций (вице-мэров) по состоянию на март 2012 г. Анализ социально-профессиональных характеристик вице-мэров является продолжением исследования бассейна рекрутирования административной элиты столичных городов, начатого в 2009 г. работой, посвященной главам администраций (мэрам) региональных столиц⁴. И, как

¹ *Burstein P. Political Elites and Labor Markets: Selection of American Cabinet Members, 1932–72 // Social Forces. 1977. Vol. 56. No. 1. P. 189–201.*

² *Ibid. P. 197.*

³ Это Астрахань, Барнаул, Владивосток, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Ижевск, Иркутск, Казань, Кемерово, Краснодар, Красноярск, Липецк, Махачкала, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Оренбург, Пенза, Пермь, Ростов-на-Дону, Рязань, Самара, Саратов, Томск, Тула, Тюмень, Ульяновск, Уфа, Хабаровск, Челябинск, Ярославль.

⁴ См.: Тев Д.Б. Как рекрутировались мэры региональных столиц в 2000-е годы // Общество и экономика. 2010. № 1. С. 125–141.

покажет дальнейшее изложение, характеристики вице-мэров могут быть довольно тесно связаны с характеристиками назначающих их глав администраций. Муниципальная административная элита заслуживает внимания исследователей, поскольку имеет по крайней мере формальную возможность принимать ключевые решения в крупнейших местных сообществах, в которых сосредоточена весьма существенная доля населения и экономического потенциала, как соответствующих регионов, так и Российской Федерации в целом. Причем если глава администрации осуществляет общее управление городом, то его заместители по преимуществу являются функционально специализированными, отвечая за определенные направления или аспекты политики (правда, в некоторых городах часть заместителей мэра возглавляют районные администрации, однако в общей совокупности вице-мэров доля таких чиновников невелика, около 12 %).

МУНИЦИПАЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ, РЕГИОНАЛЬНОЕ ЧИНОВНИЧЕСТВО И БИЗНЕС: ОТНОШЕНИЯ ВЗАИМНОЙ ЗАВИСИМОСТИ И ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ РЕКРУТИРОВАНИЯ ВИЦЕ-МЭРОВ

Подобно главам городских администраций, их заместители непосредственно выходят по преимуществу из трех властных (институциональных) сегментов: муниципальной администрации, регионального чиновничества и руководства различных экономических структур (предприятий). Приведенная ниже таблица 1 свидетельствует о структуре бассейна рекрутирования вице-мэров крупнейших столичных городов.

Как видим, муниципальное чиновничество является важнейшим «поставщиком» вице-мэров: 46 % вышли непосредственно из его рядов и, кроме того, около половины имели к моменту назначения опыт работы в местной администрации на том или ином этапе своей профессиональной карьеры. Хотя здесь есть значительные различия между городами, которые отчасти зависят от характерной для них политической ситуации. Например, в Новосибирске, где глава администрации занимает должность с 2000 г. и сам является выходцем из муниципальных структур (перед избранием на должность в течение четырех лет был заместителем мэра), все семь вице-мэров до своего назначения работали в муниципальной администрации. Напротив, в Томске, где прежний мэр был арестован и отстранен от должности, только один из восьми

Таблица 1

**Непосредственный бассейн рекрутирования заместителей глав
администрации региональных столиц, в %**

Сегмент	Доля вице-мэров, работавших в соответствующем сегменте непосредственно перед назначением
Муниципальная администрация	46 ¹
Региональная администрация	11
Руководство предприятий ²	23

заместителей нынешнего главы администрации вышел непосредственно из местного чиновничества. В целом, однако, тенденция к профессионализации муниципальной административной службы довольно ясно выражена: практика назначения вице-мэрами начальников соответствующих управлений или департаментов администрации, обладающих опытом работы в той сфере, которую им предстоит курировать в качестве заместителей главы города, или других высокопоставленных местных чиновников весьма типична. И по крайней мере в ряде случаев, хотя и далеко не всегда, эта тенденция, может свидетельствовать об определенной степени автономии мэров и местных администраций от внешних давлений.

В то же время следует отметить ограниченность профессионализации, только относительный характер закрытости местной административной элиты и обособленности муниципальных административных карьер в крупнейших столичных городах. Во-первых, для действующих вице-мэров характерен сравнительно небольшой срок пребывания в должности, немногим менее половины заняли должность сравнительно недавно, в 2010–2012 гг., и лишь очень небольшая доля находится на своем посту с 1990-х годов. Это тенденция неудивительна, учитывая

¹ Здесь следует отметить, что все цифры, приведенные в таблице 1, представляют собой долю лиц, имеющих соответствующий опыт работы, от всей совокупности вице-мэров. Однако важно учитывать то, что в некоторых случаях данные о профессиональном пути заместителей глав администраций весьма фрагментарны. Так, должность, непосредственно предшествующая назначению, не известна почти у 5 % вице-мэров.

² Как правило, это высшие должностные лица предприятий, но в ряде случаев речь идет о менеджменте более низкого уровня (например, начальник управления или директор дирекции).

частую сменяемость самих мэров, а также то, что ключевая муниципальная должность нередко является лишь ступенькой к карьере на более высоком, региональном уровне власти или в бизнесе. Во-вторых, чисто муниципальных карьер, как постсоветских, так и уходящих своими корнями в номенклатурную систему¹, сравнительно немного. Преобладают смешанные карьеры с переходами, иногда неоднократными, из одних элитных и институциональных сегментов в другие. Подавляющее большинство вице-мэров в ходе карьеры, предшествующей назначению на должность, имели опыт работы на ключевых позициях в различных организациях за пределами муниципальных администраций соответствующих городов. В частности, 22 % работали на том или ином этапе своей профессиональной карьеры на руководящих должностях в региональных административных структурах, 44 % имели опыт руководящей работы на предприятиях различных форм собственности. Причем более половины вице-мэров занимали такие позиции непосредственно перед вхождением в должность, главным образом в экономических или хозяйственных структурах (24 %) и региональной администрации (11 %)².

Представляется, что важная роль регионального чиновничества и руководства предприятий как бассейна рекрутирования вице-мэров отражает и одновременно закрепляет ту систему отношений взаимной зависимости, в которых мэр и муниципальная администрация в целом находятся с губернаторами и бизнесом. Губернаторы всегда были особенно заинтересованы в контроле над столичными администрациями, которые руководят городами, где сосредоточена существенная, если не преобладающая доля населения, экономической активности и финансовых потоков управляемых ими регионов. Причем в 2000-е наблюдалось усиление такого контроля: исследователи отмечали тенденцию к «огосударствлению» местного самоуправления, его встраиванию

¹ Существенное меньшинство, примерно каждый шестой заместитель главы администрации региональных столиц имел номенклатурный опыт работы в партийных, советских или комсомольских органах.

² Кроме того, непосредственно перед вхождением в должность вице-мэры работали в руководстве учреждений образования и здравоохранения (3 %), в административных структурах других муниципальных образований (3 %), в руководстве силовых структур (1 %), в ряде случаев были депутатами разного уровня и т.д.

в административную вертикаль в качестве низшего звена¹. В частности, росту влияния губернаторов на рекрутирование глав администраций способствует распространение системы сити-менеджмента (в т.ч. во многих из рассматриваемых городов), когда глава администрации назначается депутатами по конкурсу, результаты которого сильно зависят от региональной власти, делегирующей в конкурсную комиссию одну треть членов². Кроме того, поправки в Закон о местном самоуправлении, принятые в 2009 г., облегчили процедуру отстранения избранных мэров от власти, которую может инициировать губернатор по ряду довольно широко сформулированных оснований³. Наблюдалась также финансовая централизация на региональном уровне, существенное ослабление бюджетной автономии муниципалитетов, выразившееся в сокращении перечня местных налогов⁴. Словом, главы администраций в существенной и растущей степени зависят от региональной власти как в плане своего рекрутирования, так и в отношении доступа к финансовым ресурсам, необходимым для эффективного функционирования муниципальной администрации.

Подобно региональной власти, бизнес также находится в отношениях взаимной зависимости с мэрами и городскими администрациями. С одной стороны, земельная, градостроительная, бюджетная, инфраструктурная, налоговая и прочая политика городских властей может оказывать значительное, даже решающее влияние на процесс накопления капитала. Причем разные сегменты бизнеса в неодинаковой сте-

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

² См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (закон о МСУ) от 06.10.2003 № 131-ФЗ <<http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/576.html#1032>> (доступно: 29.11.2009).

³ См.: Отправлять мэров в отставку станет проще. <<http://www.regnum.ru/news/1155889.html>> (доступно: 24.04.2009); Для мэров придумали плетку. <<http://www.beriki.ru/2009/03/25/dlya-merov-pridumali-pletku>> (доступно: 25.03.2009).

⁴ См.: *Либоракина М.* Искушение единообразием. <http://expert.ru/expert/2003/40/40ex-mnenie4_21152/> (доступно: 10.09.2009); Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. <<http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>> (доступно: 12.11.2009).

пени зависят от муниципальной политики. Наиболее подвержены ее влиянию компании, обладающие такими характеристиками, как сильная зависимость от доступа к ресурсам, контролируемым муниципальной администрацией (например, земельным участкам), и от местного регулирования, ориентация на городской рынок и зависимость от местного роста, низкая пространственная мобильность в силу значительных инвестиций в недвижимость и инфраструктуру. К числу подобных «местнозависимых» предприятий относятся, например, фирмы, принадлежащие к таким отраслям, как строительство, девелопмент, ЖКХ¹. Такой бизнес, чьи представители особенно часто встречаются в составе муниципального депутатского корпуса и чаще других бизнесменов обнаруживаются среди мэров городов, может быть заинтересован и в том, чтобы иметь своих ставленников среди заместителей глав администраций, в особенности отвечающих за те конкретные направления местной политики, от которых непосредственно зависит данная фирма. С другой стороны, мэры и местные администрации также существенно зависят от поддержки со стороны делового сообщества. Представители бизнеса располагают финансовыми ресурсами, необходимыми для проведения дорогостоящих мэрских избирательных кампаний. Кроме того, бизнесмены, руководители предприятий обычно составляют большинство муниципального депутатского корпуса, который избирает сити-менеджеров и принимает другие ключевые решения на местном уровне (утверждение бюджета, согласование назначений в городской администрации, принятие планов развития городов и пр.). Наконец, бизнес обладает экономическими ресурсами, доступ к которым важен для эффективного функционирования городской власти, в частности для осуществления различных городских проектов, например в области инфраструктуры, в социальной сфере и т.д.

Социально-профессиональные характеристики и источники рекрутирования высшего муниципального чиновничества, его состав отражают эти отношения зависимости, в которых мэры и муниципальные администрации находятся с региональной властью и бизнесом. В частности, не только сами мэры все чаще приходят из рядов регионального

¹ Подробнее см.: *Тев Д.Б.* Капитал и местная власть. К вопросу о предпосылках участия бизнесменов в городской политике // *Элиты и власть в российском социальном пространстве* / Под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2008. С. 225–265.

чиновничества (широкое распространение получила практика назначения главами столичных администраций заместителей губернаторов соответствующих регионов), но и ставленники региональной власти обнаруживаются также среди вице-мэров. Конечно, эти позиции обычно второстепенны по отношению к мэрской должности, но в тех случаях, когда глава города не является креатурой региональной администрации, а пришел к власти в качестве компромиссной фигуры или вопреки усилиям губернатора, продвижение ставленников региональной власти на посты первого заместителя мэра или вице-мэров, курирующих важные направления политики, может иметь особенно большое значение. Например, в Екатеринбурге, где сити-менеджером стал выходец из муниципальной администрации, представитель группы бывшего мэра города А. Чернецкого, первым вице-мэром был назначен региональный министр транспорта, долгое время работавший в структурах РЖД, как и действующий на тот момент губернатор Свердловской области. Эксперты расценивали это назначение как «логичный этап политического процесса, призванного усилить позиции команды губернатора Александра Мишарина в администрации города»¹. В Иркутске, где мэром при поддержке КПРФ был избран бизнесмен, вице-мэром по согласованию с губернатором был назначен высокопоставленный региональный чиновник — заместитель министра жилищной политики, энергетики, транспорта и связи Иркутской области. Назначение вице-мэрами ставленников губернатора также может быть связано и с процессом передачи власти, когда перед отставкой действующего мэра его первым заместителем, а затем и исполняющим обязанности главы города становится областной чиновник. Такая практика, обеспечивающая ставленнику региональной власти преимущества в ходе избирательной кампании, довольно распространена. Так, недавно избранный глава Красноярска ранее был первым заместителем и исполняющим обязанности мэра, а до этого возглавлял правительство Красноярского края. Короче говоря, продвижение «своего человека» на должность вице-мэра может выступать важным средством и проявлением губернаторского контроля над мэром и муниципальной администрацией.

Ставленники различных влиятельных на местном и региональном уровнях бизнес-структур также обнаруживаются среди вице-мэров.

¹ Якобу назначили Швиндта <http://old.fedpress.ru/federal/polit/vlast/id_214405.html> (доступно: 10.04.2013).

Это, в частности, можно сказать о выходах из предприятий строительной отрасли. Например, в Нижнем Новгороде заместителем главы администрации, курирующим градостроительный комплекс, является бывший высокопоставленный менеджер крупнейшей девелоперской компании города, владелец которой избран главой города и председателем городской Думы, назначившей по конкурсу главу администрации. В Перми до недавнего времени одним из заместителей главы администрации, ответственным за развитие инфраструктуры и городское хозяйство, работал бывший заместитель генерального директора ОАО «Пермский завод силикатных панелей», руководители которого занимают три места в муниципальной Думе, имея там наиболее крупную корпоративную «фракцию».

Впрочем, следует отметить, что вице-мэры, непосредственно и в особенности косвенно вышедшие из бизнеса или регионального чиновничества, далеко не обязательно являются прямыми ставленниками соответствующих структур. Чаще политическая зависимость проявляется в более общей и мягкой форме, в склонности глав городских администраций, осознающих потребность в поддержке со стороны региональных властей и бизнеса, в доступе к контролируемым ими ресурсам назначать своими заместителями лиц, имеющих опыт работы и, соответственно, связи, влияние, авторитет в этих структурах и способных наладить эффективное взаимодействие с ними. Так или иначе, социально-профессиональное происхождение муниципальной административной элиты является отражением и одновременно важным ключом к пониманию властных отношений, складывающихся на местном уровне, к выявлению тех коалиций интересов, которые правят столичными городами.

ЛИЧНЫЕ СВЯЗИ КАК ФАКТОР РЕКРУТИРОВАНИЯ ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ

Система отношений взаимной зависимости, существующей между мэром и муниципальной администрацией, с одной стороны, и региональной властью и бизнесом — с другой, определяет объективный контекст и некоторые общие характеристики рекрутирования заместителей глав администраций. Однако существенное значение имеют и субъективные отношения, личные связи. В литературе, посвященной рекрутированию, подчеркивается важная роль личных связей в процессе отбора членов властных групп. Так, Харасимив считает связи и дружбу

одним из «вытягивающих» факторов рекрутирования¹. Бурнстейн называет дружбу в числе причин, по которым президенты отбирают членов своего Кабинета². Кроме того, он подчеркивает, что одним из способов экономии расхода ресурсов, необходимых для нахождения и оценки подходящих кандидатов, является выбор людей, которых президент знает лично, «поскольку гораздо легче оценить кого-то, кого уже знаешь, чем собирать информацию, необходимую для оценки неизвестного»³. Можно предположить, что рекрутирование, основанное на личных связях, должно быть особенно распространено в обществах с низким уровнем обезличенного доверия, к которым, как отмечал Ф. Фукуяма, принадлежит и современное российское общество⁴.

В этой связи анализ совокупности вице-мэров крупнейших городов обнаруживает примечательную тенденцию. Мэры склонны назначать своими заместителями лиц, с которыми они пересекались в ходе предшествующего вхождению в должность профессионального пути, вместе работали в тех или иных структурах. Иногда они приводят за собой в муниципальные администрации целые команды коллег и соратников, сформировавшиеся благодаря длительному опыту совместной профессиональной деятельности и установившимся на его основе доверительным отношениям. В ряде городов эта тенденция проявляется весьма отчетливо. Например, нынешний глава администрации Ижевска до занятия мэрской должности возглавлял сначала «Удмуртскую хлебную корпорацию», а затем был министром транспорта Удмуртской республики. После его вступления в должность заместителем главы, руководителем аппарата администрации Ижевска был назначен бывший заместитель директора «Удмуртской хлебной корпорации», затем работавший начальником Главного управления безопасности дорожного движения, подчиненного Министерству транспорта УР. А первым заместителем главы администрации города стал бывший советник

¹ См.: *Harasymiw B.* Mosca and Moscow: Elite Recruitment in the Soviet Union. P. 267.

² *Burstein P.* Political Elites and Labor Markets: Selection of American Cabinet Members, 1932–72. P. 192.

³ Ibid. P. 194. См., также: *Mann D.E.* The Selection of Federal Political Executives // *American Political Science Review*. 1964. Vol. 58. No. 1. P. 83.

⁴ См.: *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: Изд-во «Ермак», 2004.

Удмуртской хлебной корпорации. В Самаре мэр города ранее работал в руководстве Средневолжской межрегиональной энергетической компании, а непосредственно перед вхождением в должность был министром природопользования Самарской области. После того как он возглавил городскую администрацию, вице-мэром по экономике стал бывший заместитель начальника управления энергетической компании, аппарат мэрии возглавил бывший управляющий делами этой бизнес-структуры. Кроме того, первыми заместителями мэра Самары стали бывший заместитель министра природопользования Самарской области и бывший директор по сбыту СМУЭК. В Воронеже, где мэром был избран председатель городской Думы, думский аппарат стал важным поставщиком вице-мэров: на эту должность были назначены бывший руководитель аппарата и начальник муниципально-правового отдела городской Думы. Стоит отметить также и любопытный случай в Пензе, где первым заместителем мэра по вопросам стратегического развития был назначен бывший начальник пограничного управления ФСБ, в первой половине 1990-х годов занимавший должность начальника Даурского пограничного отряда, одной из застав которого командовал будущий глава администрации, также выходец из ФСБ¹. В ряде других городов главы администраций также назначали заместителями своих непосредственных коллег и подчиненных по прежним местам работы, как, например, в Оренбурге, где вице-мэром, курирующим городское хозяйство, стал заместитель директора ООО «Оренбург водоканал», которое будущий мэр возглавлял перед вхождением в должность.

Такое основанное на общности карьерного пути и сложившимся благодаря ей личным связям рекрутирование вице-мэров может способствовать формированию сплоченной, хотя и необязательно компетентной местной административной элиты. В действительности основания рекрутирования вице-мэров из числа лично знакомых главе администрации коллег по прежнему месту работы могут быть различными: не только основанная на непосредственном знании назначенца убежденность в то, что он обладает знаниями и умениями, необходимыми для эффективного осуществления управленческих функций, но и, что скорее всего более важно, простая возможность доверять претен-

¹ См.: Пограничная жизнь Николая Волкова. <<http://penza.bezformata.ru/listnews/pogranichnaya-zhizn-nikolaya-volkova/1222334/>> (доступно: 17.05.2012).

денту на руководящую должность. Следует также отметить, что в условиях, когда сами мэры во многих случаях непосредственно выходят не из муниципальных административных органов, а из внешних по отношению к ним структур, в частности регионального чиновничества и бизнеса, такая практика приводит к притоку в административную элиту городов кадров извне, ограничивая профессионализацию и, что немаловажно, усиливая влияние на местную политику тех структур, из которых пришли сами мэры. В этой связи примечательно, например, что наиболее высокая доля выходцев из региональных администраций среди вице-мэров наблюдается обычно в тех городах, где сами градоначальники пришли из регионального чиновничества. Например, в Омске, прежний мэр которого до избрания работал первым заместителем председателя правительства Омской области, среди заместителей мэра можно обнаружить ряд бывших региональных чиновников (бывшего руководителя аппарата первого заместителя председателя областного правительства, первого заместителя министра образования и заместителя министра финансов Омской области). Так же и в Пензе, мэр которой перед назначением занимал должность первого заместителя губернатора области, трое из восьми вице-мэров пришли из регионального чиновничества. Сходную ситуацию мы наблюдаем в Тюмени. В действительности в этих случаях трудно сказать, что именно способствует назначению на должность вице-мэра: личные связи назначенца с главой администрации, установившиеся благодаря общности карьерного пути, или его принадлежность к влиятельной структуре (региональной администрации), продвигающей целую группу своих ставленников в мэрию областного центра.

ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА РЕКРУТИРОВАНИЯ ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ

Рекрутированию вице-мэров присущи не только общие закономерности, но и специфика, связанная с особенностями занимаемых ими должностей. Как уже отмечалось, заместители глав администраций региональных столиц в основном являются функционально специализированными, отвечая за те или иные конкретные направления муниципальной политики (социальную сферу, городское благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, градостроительную, экономическую политику, имущественные отношения и пр.). Управление каждой из этих сфер связано с систематическим взаимодействием и руковод-

ством определенными социально-профессиональными категориями, занятыми в данной области. П. Бурнстейн, рассматривая причины, лежащие в основе назначения членов американского Кабинета, в качестве одной из них называет идентификацию назначенца с определенной социальной категорией, релевантной данному департаменту¹. Анализ характеристик заместителей глав администраций также обнаруживает определенную «функционально-категориальную» специфику их рекрутирования. Вице-мэры, курирующие конкретные направления городской политики, нередко приходят с ключевых позиций в тех сферах или отраслях, которыми они призваны руководить, рекрутируются из тех социально-профессиональных категорий, которые являются объектом муниципального управления. Это особенно заметно в области градостроительной политики: примерно четверть вице-мэров, ответственных за эту сферу, вышло непосредственно из компаний, занятых в строительной отрасли, более половины таких заместителей мэра имеют опыт работы на ключевых должностях на предприятиях строительного комплекса. Вообще, как уже отмечалось, строительная отрасль — один из наиболее широко представленных в составе местных административных элит сегментов бизнеса. Проявляется эта тенденция также в области ЖКХ, где вице-мэры в ряде случаев выходят из руководства соответствующих предприятий (водоканалов, теплоэнергетических компаний и пр.). Наблюдается она, однако, не только в экономическом блоке муниципальной администрации, но и в сфере социальной политики. Определенная часть вице-мэров рекрутируется здесь из руководства школ, больниц и других социальных учреждений. Причем в социальной сфере муниципального управления рекрутирование обнаруживает также и примечательную гендерную специфику. Женщины имеют особенно хорошие шансы занять должности заместителей мэров, курирующих социальную политику, образование и здравоохранение: они составляют более половины таких вице-мэров, но менее 20 % всей совокупности.

¹ *Burstein P.* Political Elites and Labor Markets: Selection of American Cabinet Members, 1932–72. P. 192. В США, например, довольно распространено назначение бизнесменов руководителями министерства торговли, а выходцев из профсоюзов — руководителями министерства труда. См.: *Mann D.E.* The Selection of Federal Political Executives. P. 92; *Martin J.* Frameworks For Cabinet Studies // *Presidential Studies Quarterly*. 1988. Vol. 18. No. 4. P. 797.

Ряд факторов способствует клиентелистской практике назначений, когда муниципальные чиновники, ответственные за определенные направления политики, рекрутируются из тех социально-профессиональных категорий, которыми им предстоит управлять, так что принадлежность к этим группам выступает в качестве «толкающего» фактора рекрутирования. Во-первых, в основе такой практики, по крайней мере ее легитимации, разумеется, лежат определенные представления о качествах, необходимых для компетентного и эффективного управленца, в числе которых опыт работы в соответствующей отрасли и связанные с ним знание ее специфики и авторитет среди ее представителей. Во-вторых, благодаря тому, что предприятия и учреждения в соответствующих сферах и отраслях (например, строительные фирмы) сильно и повседневно зависят от местных администраций, постоянно взаимодействуют с ними, их руководители часто обладают хорошим знанием административных процедур и значительным политическим опытом, например в качестве депутатов, что может способствовать их назначению. Наконец, как уже отмечалось, те сегменты местной элиты, особенно бизнеса, которые зависят от политики соответствующих административных органов, заинтересованы в контроле над ними и прилагают усилия, чтобы его установить, в частности посредством продвижения своих ставленников на ключевые позиции. Они могут выступать влиятельной «группой давления» в процессе назначения вице-мэров. Практика такого контроля, когда регулирующий орган превращается (разными способами, среди которых одним из важнейших является обмен кадрами) в орудие защиты интересов той отрасли, которую он призван регулировать в интересах всего общества или местного сообщества, подробно исследована в западной литературе¹. Применительно к российским городам можно предположить, что, к примеру, распространенность рекрутирования «градостроительных» вице-мэров из среды менеджеров и владельцев строительных фирм усиливает вероятность того, что соответствующая политика будет проводиться в интересах если не конкретных бизнес-структур, из которых приходят чиновники, то по крайней мере в интересах строительного бизнеса в ущерб другим участникам градостроительных конфликтов, типичных для местных сообществ.

¹ См., напр.: *Wilson G.K. Business and Politics: A Comparative Introduction*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1990. P. 46.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ бассейна рекрутирования заместителей глав администраций крупнейших региональных столиц обнаружил ряд примечательных тенденций. Весьма выражен процесс профессионализации: почти половина вице-мэров непосредственно вышла из самих муниципальных административных структур столичных городов. Вместе с тем муниципальные административные карьеры только относительно обособлены: существенная доля вице-мэров непосредственно выходит из областных администраций и руководства различных предприятий. Представляется, что важная роль регионального чиновничества и делового сообщества как бассейна рекрутирования местной административной элиты отражает и одновременно закрепляет систему отношений взаимной зависимости, в которой мэр и муниципальная администрация находятся с губернаторами и бизнесом. Мэр и его администрация с точки зрения как рекрутирования, так и функционирования существенно зависят от губернаторов и бизнеса, которые, в свою очередь, заинтересованы в контроле над мэрией, принимающей ключевые решения в столичных городах, где сосредоточена значительная доля населения и ресурсов регионов. Как следствие назначение вице-мэрами прямых ставленников региональной власти и бизнеса, а чаще лиц, имеющих опыт работы, связи и влияние в этих структурах и способных наладить с ними эффективное взаимодействие — весьма распространенное явление.

Значимость объективного контекста не исключает важной роли субъективных отношений в процессе рекрутирования заместителей глав администраций. Примечательной особенностью рекрутирования вице-мэров является то, что важным «вытягивающим» фактором выступают, как можно предположить, личные связи мэра и назначенца, сложившиеся вследствие пересечений на карьерном пути, предшествующем вхождению в должность. Иногда мэры приводят за собой в муниципальные администрации целые команды коллег и соратников, сформировавшиеся благодаря длительному опыту совместной профессиональной деятельности и установившимся на его основе доверительным отношениям.

Наконец, еще одна важная особенность рекрутирования вице-мэров — функциональная специфика, проявляющаяся в тенденции назначения заместителями главы администрации, ответственными за конкретные направления муниципальной политики, выходцев из тех

социально-профессиональных сфер и категорий, которые предстоит курировать назначенцу. Эта «клиентелистская» практика назначений, весьма выраженная, например, в области градостроительной политики, способствует тому, чтобы вице-мэры превращались в орудие защиты интересов тех отраслей (например, строительного бизнеса), которые они призваны регулировать в интересах всего местного сообщества.