

УДК-352(470.53)

ВЛИЯНИЕ КОНФИГУРАЦИИ ЭЛИТ НА РЕКРУТИРОВАНИЕ ГЛАВ ГОРОДОВ ПРИКАМЬЯ: СПЕЦИФИКА ДВУХУРОВНЕВЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ¹

*Т.Б.Витковская*²

В статье представлены результаты исследования выборов, которые прошли в соответствии с новой для муниципалитетов процедурой – избранием высших должностных лиц legislatures на основе рекомендаций конкурсных комиссий. Статья подготовлена по материалам городов Пермского края: Нытвы, Кизела, Чусового, Краснокамска и Добрянки, – которые являются центрами сложносоставных (двухуровневых) муниципалитетов. Раскрыт вопрос о влиянии новой выборной процедуры на межэлитные отношения в территориях.

Ключевые слова: местное самоуправление; выборы; главы городов; сравнительный анализ.

Борьба за руководящие муниципальные посты является одной из стержневых линий локального политического процесса. Изменение условий занятия высших муниципальных должностей может менять характер конкуренции за них, электоральные и политические стратегии местных игроков. Последнее изменение способа наделения полномочиями глав муниципалитетов произошло в 2015 г., когда в федеральный закон об организации МСУ были внесены поправки, предусматривающие возможность перехода от прямых выборов к конкурсному отбору кандидатов и определению победителя депутатским голосованием [10]. Руководство Пермского края определило новую модель как обязательную для всех муниципалитетов, и в 2015–2016 гг. в регионе прошла серия выборов глав городов и районов по конкурсной системе.

В статье рассмотрены ход, итоги и эффекты выборов по новой схеме на примере развития политической ситуации в пяти городах Пермского края:

¹ Исследование выполнено, и статья подготовлена за счет гранта РФФИ-ОГОН №17-13-59003 «Институциональные модели рекрутирования глав муниципальных образований и трансформация межэлитных взаимоотношений (Пермский край в сравнительной перспективе)».

² Витковская Татьяна Борисовна – кандидат политических наук, научный сотрудник Пермского федерального исследовательского центра УрО РАН. Email: vit.tatiana@gmail.com.

© Витковская Т.Б., 2017

Нытве, Кизеле, Чусовом, Краснокамске и Добрянке. Выбор городов обусловлен тем, что они являются центрами сложносоставных (двухуровневых) муниципалитетов, для которых характерна полицентричность власти и которые по этой причине представляют интересный материал для отдельного исследования.

* * *

Нытва. Нытва – небольшой город в составе крупного района, включающего несколько промышленных поселков и железнодорожных станций. Главным налогоплательщиком является металлургический завод, он же предоставляет рабочие места большинству горожан. Несмотря на то, что это малый город, в местной повестке находится достаточно тем, способных политизировать городское сообщество. Ход и результаты муниципальных выборов периодически привлекают общественное внимание. Так, в 2000-е гг. имели место принудительный роспуск местной избирательной комиссии и захват здания администрации общественными активистами для предотвращения фальсификации итогов голосования.

На территории расположено только одно крупное предприятие, выполняющее функции градообразующего, что в других условиях могло бы означать, что политическое поле консолидировано под его влиянием. Однако в Нытве политическое поле, напротив, мозаично: в политической жизни проявляют себя несколько небольших местных группировок, представленных также в легислатуре. То, что градообразующее предприятие не стало доминирующим игроком на местном поле, в 2000-е гг. было связано с частой сменой собственников, что не позволяло предприятию придерживаться единой политической стратегии, в 2010-е гг. – с экономическими сложностями.

Районная власть периодически вмешивалась в работу городской администрации с 2000-х гг. Позиции часто сменяющихся городских руководителей не были достаточно прочными для того, чтобы отстаивать автономию от района, поскольку они не могли опереться ни на широкую общественную поддержку, ни на поддержку градообразующего предприятия. В 2009 г. глава городской администрации Александр Вороной ушел в отставку по причине накопленных долгов поселения перед ресурсоснабжающими компаниями и долгого отсутствия горячего водоснабжения в городе, когда этими проблемами занялись районная исполнительная власть и прокуратура. В 2015 г. глава города Надежда Лыкова ушла в отставку, когда стала фигурантом уголовного дела и обвинялась в превышении должностных полномочий, а городская дума поддержала инициативу прокурора района о досрочном прекращении ее полномочий [5].

На конкурс по выборам главы города в 2015 г. выдвинулось пять кандидатов, перед конкурсной комиссией предстало четверо. Двое из них, ди-

ректор муниципального предприятия Константин Паркачев и замдиректора частного предприятия Александр Вазеров, участвовали в конкурсе по выборам главы района, который состоялся несколько раньше. При этом Паркачев выступал в качестве «технического кандидата» для и.о. главы района Рината Хаертдинова. Последний достаточно предсказуемо выиграл и стал главой Нытвенского МР. По мнению экспертов, он является преемником прежнего главы Виталия Трефилова, отстранившегося от публичной политики [5]. На выборах главы городского поселения Хаертдинов, в свою очередь, поддержал Паркачева, и на заседании городской думы за Паркачева проголосовали девять из 15 депутатов [1].

Таким образом, Нытва как двухуровневый муниципалитет демонстрирует возможность перемещения инициативных игроков между центрами местной власти – администрацией района и администрацией города, в условиях борьбы за руководящие муниципальные посты. Кроме того, Нытва показывает интересный пример моногорода, в котором градообразующее предприятие не оказывает агрессивного давления на муниципалитет и не имеет определяющего влияния на ход и результаты выборных процессов ни на одном из уровней публичной власти.

Чусовой. Г. Чусовой также является небольшим городом с одним градообразующим предприятием и входит в состав двухуровневого муниципального образования. Районная администрация долгое время находилась под контролем муниципальной группировки, которая была персонифицирована и представлена в сфере публичной политики фигурой Николая Симакова.

Градообразующее предприятие традиционно включено в политическую жизнь, однако экономические сложности и смена менеджмента изменили характер его политической активности. В последние годы завод не выступает единым коллективным игроком на локальном политическом поле. Собственники утратили лоббистский интерес в отношении городского уровня власти. Инициаторами активного участия металлургов в последних выборах, в том числе в конкурсе на должность главы города, являются отдельные лица – представители местного заводского менеджмента, в первую очередь, начальник управления делами на заводе и секретарь местного отделения «Единой России» Константин Адаменко [3].

В ходе выборов главы района, прошедших в 2016 г. в соответствии с конкурсной процедурой, состав претендентов на пост отразил раздробленность местного политического поля. В выборах приняли участие кандидаты, представляющие районную администрацию, городскую администрацию и градообразующее предприятие, а также представители силовых структур и несколько относительно автономных «игроков» [7].

Интересно, что в период дискуссий о предпочтительном способе назначения полномочиями главы района именно команда Николая Симакова выступала за конкурсную процедуру, надеясь таким образом обеспечить его переизбрание, но в итоге пост занял Сергей Белов, на тот момент глава города. Это говорит о том, что с введением новой процедуры, предусматривающей выбор главы по результатам конкурса и депутатского голосования, все амбициозные местные «игроки» пытались использовать ее процедурные преимущества.

Однако конкурс по выборам главы города, который прошел позже в 2016 г., не отразил разнообразия локальных группировок. Это было связано не только с политическим поражением команды Николая Симакова. Отсутствие реальной конкуренции на обоих этапах конкурса на должность главы города объясняется, прежде всего, возможностями и желанием нового главы района Сергея Белова и его партнёров влиять на ход и результаты местных выборов. При этом приобретенное влияние Сергея Белова связано не столько с его личным авторитетом или личностными ресурсами, сколько с тем, что он в определенный момент выступил фигурой, которая устраивала несколько заинтересованных сторон – местный менеджмент градообразующего завода и местный политсовет «Единой России», сплоченность которых обеспечил Константин Адаменко, бывшего директора завода Анатолия Карпова, некоторых городских «игроков» и отдельных представителей краевой власти [3].

Выбор кандидатуры объясняется подходом Сергея Белова к формированию собственной команды: он опасается автономных «игроков», которые в будущем могут стать его политическими конкурентами. Он стремился не допустить прихода на должность главы города сильных фигур (в частности, профессионалов в сфере ЖКХ).

В ходе проведения всех конкурсных мероприятий Сергей Белов сам возглавлял конкурсную комиссию. Он неофициально, но открыто поддерживал кандидатуру городского сити-менеджера Вадима Тация. О своем желании принять участие в конкурсе заявили три кандидата: кроме Вадима Тация, его заместитель Алексей Пьянов, а также местный предприниматель Вадим Бывальцев, имеющий связи в региональном отделении «Партии Роста». Комиссия под председательством Сергея Белова не допустила Вадима Бывальцева до финала конкурса, причиной была названа неполнота поданного пакета документов. По решению конкурсной комиссии, депутатское собрание должно было выбрать одного из двух кандидатов, представляющих действующую городскую администрацию.

Нужно отметить, что большинство депутатов Городской думы были готовы проголосовать за кандидата, поддержанного Сергеем Беловым. В ходе выборной кампании 2013 г., когда был избран этот состав депутатского собрания, Сергей Белов открыто заявил о собственном списке кандидатов, который назвал «Единой городской командой», и по итогам этой кампании 14

мандатов из 20 получили лояльные ему кандидаты (десять из них – заводские и еще четыре – прозаводские) [8]. На решающем голосовании в Думе большинство депутатов отдало голоса за Вадима Тацця, и он занял пост.

Таким образом, в политическом пространстве г. Чусового есть три центра власти – администрация района, администрация города и градообразующее предприятие, и местные «игроки» используют позиционные преимущества, которые дают соответствующие посты. Важную роль в структурировании политического пространства и формировании местных группировок играют личная инициатива и субъективная позиция отдельных лиц (ранее это были заместители главы района, сегодня – управделами на заводе и секретарь местного отделения «Единой России»). Лица, представляющие сложившиеся группировки на публичной политической сцене, в разное время занимали руководящие посты в органах власти района. И в 2016 г. глава района и его партнёры предопределили ход и итоги конкурса на должность главы города: пост занял представитель городской администрации, но конкурс фактически «выиграла» районная власть.

Кизел. Г. Кизел считается одной из самых экономически депрессивных территорий Пермского края с момента приостановки добычи угля. Нет оснований говорить о влиянии небольших местных предприятий на городскую политику. Определенное политическое влияние на территории имеет крупное предприятие ОАО «Метафракс», расположенное в соседней Губахе.

Политическая жизнь города и района остается достаточно сложной, изобилует конфликтами и скандалами. Основные действующие лица городской политики не обладают ресурсом доверия широкой общественности и не демонстрируют готовности к диалогу или компромиссу. Противостояние между районной и городской властью стало уже традиционным для территории. В период действия полномочий глав обеих уровней до 2015 г. конфликт между ними был достаточно острым и был вынесен в публичную плоскость. Он во многом лежал в русле личных неприязненных отношений главы района Александра Гаврилова и главы города Дмитрия Чернописского.

В 2015 г. глава района Александр Гаврилов по истечении очередного срока полномочий ушел с поля публичной политики, на сегодняшний день не ясно, временно или окончательно, но участия в конкурсе по выборам главы города в 2016 г. он не принял. Район возглавил Аркадий Лошаков, который также демонстрировал политические амбиции и готовность бороться за доминирование района в локальном политическом пространстве. В 2015 г. и глава города Дмитрий Чернописский покинул пост, вероятно, под угрозой судебного разбирательства. Его уход с официальной должности также нельзя трактовать как отказ от политических амбиций, и его сторонники в городской думе, которую он возглавлял в течение пяти лет, продолжали борьбу с инициативными представителями района.

Заявления на участие в конкурсе по выборам главы города ожидаемо подали представители обеих противоборствующих группировок – городской и районной. Конкурсная комиссия не поддержала представителя городской администрации, бывшего заместителя Дмитрия Чернопиского Марата Хафизова. По решению комиссии на депутатское голосование вынесут две кандидатуры, представители района – главный архитектор района Андрей Родыгин и начальник районного отдела по контролю в сфере товаров и закупок Александр Кустов. Администрация района делала ставку на Андрея Родыгина, и ее позиция, вероятно, не встретила неодобрения представителей «Метафракса». Александру Кустову была отведена роль «технического» кандидата [9]. Сторонники Дмитрия Чернопиского, имеющие депутатские мандаты, организовали политический демарш и до решающего голосования в думе подали заявления о сложении депутатских полномочий. Они публично обозначили причину своих действий, высказав несогласие с позицией районной администрации по конкурсу и обвинив ее представителей в давлении на депутатов с целью обеспечить желаемые результаты голосования.

Попытка депутатов повлиять на итог конкурса не в ходе голосования, а на предварительном этапе, представляется логичной, с учетом их доли в общем составе депутатского корпуса. Шесть депутатов были не согласны с позицией большинства: они не могли обеспечить большинство голосов ни за желаемого кандидата, ни против оппонента, но могли обеспечить отсутствие кворума, которое делало решения сохранивших полномочия депутатов нелегитимными. Однако попытка не была успешной, поскольку изменение позиции даже одного депутата обеспечивало кворум и переворачивало ситуацию. Один из депутатов предпочел сохранить свои полномочия, вероятно, под сильным давлением районной или краевой администрации. Региональная власть, возможно, не имела собственных предпочтений по местным кандидатам, но была заинтересована в том, чтобы конкурс состоялся без задержек и публичного скандала [9]. В итоге, была обеспечена и подтверждена легитимность решений городской думы, которая приняла единогласное решение об избрании на должность главы города Андрея Родыгина.

Таким образом, развитие политической ситуации в г. Кизеле в рассмотренный период сводилось к борьбе местных группировок, которые были представлены в двух центрах власти – администрации города и района. При этом Кизел показывает пример ожесточенной конкуренции представителей района и города за власть и влияние в пределах территории, которая, однако, в итоге не обеспечила конкурентного характера выборов высшего должностного лица города.

Краснокамск. Г. Краснокамск является административным центром Краснокамского района и находится в непосредственной близости от краевой столицы Пермь. Между городами налажены прочные экономические и соци-

альные связи, часть городского населения живет в Краснокамске и работает в Перми. Региональная власть периодически вмешивается в локальный политический процесс, что придает ему дополнительную сложность. Кадровые решения представителей региона зачастую встречают сопротивление местных «игроков» и не всегда реализуются в локальной практике.

Глава района Юрий Крестьянников занял пост при поддержке главы администрации губернатора, не имея поддержки на территории. Руководителем города на тот момент был Юрий Четкин. Отношения между местными лидерами были напряженными, между районной и городской властью, пока они занимали свои посты – конфликтными. В сложившихся условиях в 2013 г. Юрий Крестьянников предпринял попытку ликвидации городского уровня местного самоуправления, предложив проект административного объединения города и района по т.н. «ленинградскому варианту» (формирование единой администрации и сохранение двух уровней представительных органов). Реализация данного проекта привела бы к расформированию городской администрации, отмене выборов главы города в текущем году, и в итоге к политическому поражению Юрия Четкина и всей городской элиты. Город не поддержал инициативу района, и проект объединения муниципалитетов не был реализован. Следующая попытка Юрия Крестьянникова как главы района обеспечить себе контроль над городской администрацией была предпринята в 2015 г. и связана с новой процедурой избрания ее руководителя.

Отношения в городском политическом пространстве также характеризовались конфликтом, в этом случае – между исполнительной и представительной властью. Потенциал конфликта был задан политическими амбициями Ольги Колоколовой, лидера регионального отделения партии «Яблоко» и успешного городского политика, которая имела поддержку большинства депутатов городской думы. Присутствие на территории и других групп интересов придавало городскому политическому процессу дополнительную динамику.

В 2015 г. глава города Юрий Четкин покинул пост, и в том же году должны были пройти конкурсные выборы нового руководителя. Однако первое заседание конкурсной комиссии не состоялось, поскольку члены комиссии – представители районной администрации, включая самого Юрия Крестьянникова, покинули заседание. По мнению местных экспертов, срыв конкурсной процедуры был согласован с краевыми властями и связан с тем, что в конкурсе принимали участие Ольга Колоколова и ее сторонник Юлия Потапова. Не допустить избрания названных кандидатов стремились и представители края, и представители района. Заседание комиссии было организовано повторно, на нем было принято решение о выведении на депутатское голосование двух кандидатов: заместителя главы района Антона Максимчука, и Юлии Потаповой. Однако на заседании городской думы, где депутаты должны были сделать выбор в пользу одной из кандидатур, не было принято не-

обходимого кадрового решения. Число принявших участие в заседании депутатов не обеспечило кворум. Кроме того, до начала заседания кандидат Антон Максимчук отказался от дальнейшего участия в выборах [2].

После этих инцидентов обе заинтересованные стороны – и региональная администрация, и сторонники Ольги Колоколовой – предприняли попытки изменить процедуру избрания главы, надеясь тем самым повлиять на ее результат. Краевая власть через районную администрацию выдвинула инициативу по отмене действующего положения о конкурсе и принятии нового положения, по которому полномочия председателя комиссии получал бы глава района. Данная инициатива не была поддержана. Депутатская группа выдвинула инициативу по изменению действующего положения и переходе от нормы в две трети голосов к норме в половину голосов для принятия решения по кандидатуре главы. Депутатская инициативы была поддержана, и условия решающего депутатского голосования – изменены.

В повторном конкурсе, который состоялся уже в 2016 г., ожидаемо приняли участие представители районной администрации и Юрия Крестьянникова, сторонники Ольги Колоколовой и Юрия Четчина. Всего на конкурс заявилось девять кандидатов, и ни одного из них нельзя было определить, как независимого от названных оппонентов. Депутаты отказались поддержать Юрия Трухина, кандидата от районной администрации, и он отказался от присутствия на заседании конкурсной комиссии. В итоге, на депутатское голосование было вынесено две кандидатуры: Юлия Потапова, которую продвигала Ольга Колоколова, и Андрей Попков, которого поддерживала краевая администрация. Городская дума, большинство в которой имели сторонники Ольги Колоколовой, в ходе голосования приняла решение в пользу Юлии Потаповой [6].

Таким образом, в г. Краснокамске политическое поле раздроблено и локальная элита фрагментирована. Это в полной мере проявилось в ходе борьбы за руководящий пост в городе, которая оказалась длительной и напряженной. Учитывая сложность локального политического ландшафта, региональная власть искала фигуры, которые бы не зависели от влияния местных политических сил и имели коалиционный потенциал. Избранный глава города, однако, не отвечал этим требованиям и занял пост по решению городской думы, большинство депутатов которой аффилированы с одной из сторон местного конфликта. Можно предположить, что избрание нового городского лидера стало итогом глубокого локального конфликта, который имеет и персональную, и политическую составляющие, но не его разрешением.

Добрянка. Добрянский район находится в центре Пермского края и граничит с крупным водохранилищем. Ведущая роль в структуре местной экономики принадлежит топливно-энергетическому комплексу, на террито-

рии расположены электростанция и предприятия нефтяной промышленности. Присутствие на территории, однако, не означает включенности представителей ТЭК в политику и управление. Раскол локального политического поля в течение прошлого электорального цикла проходил по линии город/район, отражая муниципальный внутриэлитный конфликт, а не потенциальный конфликт промышленников.

Отношения между главой района Константином Лызовым и главой города Сергеем Окуловым были конфликтными с момента победы последнего на прямых выборах. При этом противостояние городской и районной исполнительной власти было обусловлено, прежде всего, административным разделением и субординацией, а не личными отношениями руководителей. Константин Лызов пользуется поддержкой влиятельных «игроков» на территории района и за его пределами: он может рассчитывать на поддержку местных нефтяников, автотранспортного бизнеса и, вероятно, опирается на поддержку депутата регионального парламента от округа, включающего Добрянку, Виктора Плюсина. Сергей Окулов к моменту возможных перевыборов имел только поддержку своей команды, но не внешних по отношению к городскому сообществу «игроков». Потенциал его влияния был задан и ограничен его исполнительными полномочиями. В прошлом он был сотрудником электростанции, но Пермская ГРЭС сейчас не имеет лоббистского интереса в отношении органов власти города или района, и ее руководство дистанцировалось как от бывшего работника, так и от других местных политиков. Сергей Окулов также не имел широкой общественной поддержки в городе, что было связано с нарастающими проблемами в сфере городского ЖКХ.

В период выборов и районных, и городских депутатов Константин Лызов и его партнёры активно поддерживали своих представителей, что обеспечило многим из них депутатские мандаты. На момент выборов главы города по новой схеме характер отношений между исполнительной властью района и большинством городского депутатского корпуса обеспечил Константину Лызову необходимые политические преимущества. Сергей Окулов, который не мог рассчитывать ни на поддержку районной власти, представленной в конкурсной комиссии, ни на поддержку депутатского большинства в городской думе, принял решение отказаться от участия в выборных процедурах – презентации перед конкурсной комиссией и решающем депутатском голосовании, и не выдвинул свою кандидатуру.

В качестве кандидатов, которые приняли участие в конкурсе и были выведены на депутатское голосование, выступили лояльные районной власти местные политики: глава сельского поселения в составе района Дмитрий Антонов, депутат предыдущего созыва городской думы Дмитрий Воробьев и депутат районного Земского собрания Игорь Лещев. По решению городской думы, новым главой города был избран Дмитрий Антонов. Это решение не было единогласным, но было решением большинства (за него проголосовали

11 из 14 депутатов) и обеспечило его победу. Дмитрий Антонов на момент избрания не был известен в городе и, по оценке местных экспертов, не имел ни авторитета, ни харизмы, которые важны для публичного политика [4]. Возможно, на прямых выборах он бы потерпел поражение. Его победа политически была обеспечена властными интенциями главы района, организационно – изменением выборной процедуры, отказом от всеобщих выборов и передачей права выбора конкурсной комиссии и депутатскому собранию.

Итак, в Добрянке конкурс по выбору главы города прошел в условиях противостояния районной и городской власти и закончился победой руководства района, которое таким образом распространило свое влияние на городское поселение. Добрянка показывает пример того, как районная власть успешно использовала не только собственное влияние и коалиционный потенциал локального пространства, но и процедурные особенности нового способа избрания главы в своих политических интересах.

* * *

Конкурс по выбору главы города может придать дополнительную динамику политическим процессам, протекающим в локальном пространстве: вывести на новый виток конфликт между районом и городом (как это случилось в г. Кизеле и Добрянке), предоставить площадку для реализации амбиций активному местному политику (как в Нытве), открыть доступ к формированию и реализации городской политики корпоративному игроку (как в Чусовом).

В случае стабильного противостояния городской и районной исполнительной власти основным наблюдаемым эффектом введения новой процедуры является активное вмешательство района в выборный процесс. Если в условиях прямых выборов главы города активность районной власти сводилась к организационной и финансовой поддержке кампаний лояльных кандидатов, то в условиях конкурсного отбора ее возможности влиять на ход и результаты выбора городского руководителя стали шире.

Во-первых, районная власть (через своих официальных представителей в конкурсной комиссии) может отсеять неугодных кандидатов на предварительном этапе – этапе допуска к конкурсу. Во-вторых, аналогичным способом представители района могут не допустить выведения неугодных кандидатов на второй этап – депутатское голосование. Таким образом, процедура конкурсного отбора может выступать своеобразным фильтром, который помогает представителям района отсеивать нежелательных кандидатов – своих конкурентов, оппонентов, сильных автономных игроков. Так, на предварительном и первом этапах по инициативе представителей района из конкурса выбыли сотрудники городской администрации в Кизеле и Добрянке, относительно независимый кандидат – в Чусовом.

Далее, районная администрация может влиять на коллективное решение депутатского собрания (которым и определяется победитель), если имеет достаточную поддержку в представительном органе. В некоторых рассмотренных случаях районная администрация обеспечивала себе необходимую поддержку в городской думе еще на этапе ее избрания; однако в данном случае не важно, каким образом районная исполнительная власть получает поддержку депутатов (возможно – переговорами, манипуляциями, давлением). Кандидатура, поддерживаемая районной властью, была поддержана и депутатами городских дум в г. Добрянке, Чусовом и, в конечном итоге, в Кизеле.

В г. Добрянке и Чусовом районная власть успешно использовала процедурные преимущества, которые предоставила новая схема выбора городского главы. Однако анализ ситуации в г. Чусовом позволяет предположить, что представитель района занял бы пост главы города и по итогам прямых выборов. О доминирующем влиянии главы района на ситуацию в городе свидетельствует статус его партнеров – представителей градообразующего предприятия и «Единой России» и их совместный успех на выборах депутатов районного и городского уровней. В г. Кизеле необходимость следовать процедуре, напротив, затормозила процесс избрания кандидата от районной администрации и потребовала приложения дополнительных усилий и поиска новых партнеров для его продвижения. Случай Добрянки – единственный из рассмотренных, где сама процедура выбора главы города (в сочетании с другими значимыми факторами) обеспечила его победу. В целом, способность главы района обеспечить избрание желаемого кандидата на пост главы города обеспечивается высоким уровнем его политического контроля над ситуацией, а не особенностями процедуры выбора.

Новая процедура предоставила городским думами самостоятельную роль в выборе главы с исполнительными полномочиями (в условиях всеобщих прямых выборов значима позиция электората, в условиях конкурсного отбора – позиция депутатского корпуса). Для членов депутатских собраний эта перемена имеет большое значение. Однако для главы района возможность и способность влиять на представительный орган в любых условиях желаемы и является одним из условий контроля над локальным политическим полем. Поэтому изменение процедуры избрания глав оказало меньшее влияние на политические стратегии районных руководителей, претендующих на политическое доминирование на территории (и на успешность их притязаний), чем можно было предположить.

Принципиальное значение рассматриваемые институциональные изменения имеют для представителей локальной элиты, которые лично претендуют на избрание. Они серьезно снизили шансы кандидатов, которые опираются на широкую общественную поддержку или потенциал общественного протеста в городе, и предоставили дополнительные возможности претенден-

там, которые могут выступить в роли компромиссных фигур для представителей местной элиты, обеспечить элитный консенсус.

Случаи г. Краснокамска и Нытвы подтверждают, что введение новой процедуры избрания главы города не гарантирует победу кандидата от районной администрации, хотя влияет на характер внутриэлитной конкуренции за этот пост. В г. Краснокамске глава района и представители его администрации вмешивались в конкурсные процедуры на предварительном и первом этапах (вплоть до срыва заседания конкурсной комиссии), но не смогли вывести на депутатское голосование своего кандидата. В г. Нытве в числе кандидатов не было фигур, которых открыто поддерживали на районном уровне.

В условиях сложного политического ландшафта (который может быть таким и в малых городах) процедура конкурсного отбора и избрания главы депутатами не может быть использована представителями района с тем же успехом, что и в условиях их политического доминирования или преимущественного влияния. В политической практике эта сложность проявляется в наличии неформальных, но активных и устойчивых местных группировок и выражается в соперничестве представителей района и города, в противостоянии между исполнительной и представительной властью, в отсутствии консенсуса в депутатском собрании. Дробление локального политического поля и фрагментация локальной элиты, как показывают случаи г. Краснокамска и Нытвы, обеспечивает конкурентность выборного процесса даже в условиях новой избирательной процедуры, делает ее итоги сложнопрогнозируемыми, а достижение конкретного желаемого результата местными «игроками» – сложнодостижимым.

Интерес к ходу и результатам конкурсов по выборам глав городов могут проявлять и представители региона. Они не вмешиваются в конкурсы повсеместно, но сосредоточивают свое внимание на отдельных муниципалитетах. Для представителей региона значимы итоги выборов в городах, которые выступают точками роста для региональной экономики, либо являются территориями с серьезными социально-экономическими проблемами, которые опасны нарастанием социального напряжения. Кроме того, представители региона вмешиваются в городские выборные процессы, когда локальная политическая ситуация крайне нестабильна и этим опасна. Процедура региональная власть может влиять на ход и результаты конкурсов по выборам глав теми же способами, что и местная районная власть: фильтруя кандидатов на участие в конкурсе и кандидатуры, выносимые на депутатское голосование, оказывая давление на депутатов или ведя переговоры с ними. При этом представители региона в ходе выборов не присутствуют в городе публично, ограничиваясь неформальным влиянием на ситуацию. Как доказывает опыт г. Краснокамска, препятствия для реализации кадровых решений региона в локальной политической практике – те же, что ограничивают амбиции район-

ной исполнительной власти: фрагментированность локальной элиты, наличие на территории нескольких игроков, претендующих на должность, представляя влиятельные местные группировки.

В настоящее время региональная и районная власть адаптируется к новым процедурным условиям избрания глав городов и демонстрирует готовность использовать вновь введенные формальные правила для достижения намеченных политических целей и продвижения собственных кадровых решений. Опыт прошедших конкурсов показывает, что новые институциональные условия задают процедурные рамки выборной конкуренции, но предполагают и высокую политическую активность вне их на местном политическом поле.

Библиографический список

1. Главой Нытвы стал Константин Паркачев // Коммерсант. 2015. 28 дек. [Konstantin Parkachev has become the Head of Nytva. Kommersant. 28.12.2015].
2. Самсебеинтегратор // Коммерсант. 2016. 18 марта. [The Vice is integrator himself. Kommersant. 18.03.2016].
3. Интервью с экспертом. 04.07.17 (архив автора) [Expert interview from the author's archives. 04.07.17].
4. Интервью с экспертом. 12.07.17 (архив автора) [Expert interview from the author's archives. 12.07.17].
5. Назначение главы Нытвенского района. // Коммерсант. 2015. 19 авг. [The appointment of the Head of Nytva. Kommersant. 19.08.2015].
6. Новым главой Краснокамска избрана Юлия Потапова. // Коммерсант. 2016. 24 марта. [Juliya Potapova has been elected as a new Head of Krasnokamsk. Kommersant. 24.03.2015].
7. *Панов П.В., Петрова Р.И.* Представительные органы МСУ Пермского края как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2017. № 2. [*Panov P.V., Petrova R.I.* Representative Bodies of Local Government of the Perm Krai as a Channel of Lobbying Interests of the Region: A New System of Local Government Heads' Recruitment. Review of Political Science. 2017. No. 2].
8. Политическая ситуация по итогам выборов депутатов Чусовской городской думы. Комиссия «Честный контроль». URL: <https://permelectionmonitor.wordpress.com/category/uncategorized> (дата обращения: 27.06.2016) [The political situation after the elections of the Head of Chusovoy urban settlement and deputies to the Chusovoy municipal дума. Available at:

<https://permelectionmonitor.wordpress.com/category/uncategorized> (accessed 27.06.2016)].

9. Районные и краевые власти взяли под контроль депрессивный город. // Коммерсант. 2016. 15 марта. [Local and regional authorities took the depressed town under control. Kommersant. 15.03.2016].
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Фед. Закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. №131 ФЗ (ред. от 28.11.2015). Ст. 36. [Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 «On General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation» (as amended on 28.11.2015). Art. 36].

THE ELITE STRUCTURE AND RECRUITMENT OF THE TOWN HEADS IN THE PERM REGION

T.B. Vitkovskaya

Candidate of Political Sciences, Research Fellow, Department of the Study of Political Institutions and Processes, Perm Federal Research Center, Ural Division of
RAS

The article analyzes elections that were held in accordance with the new procedure for municipalities, i.e. the election of a highest official by legislatures based on the recommendations of the competitive commissions. The study is based on the materials of the Perm region towns: Nytva, Kizel, Chusovoy, Krasnokamsk, and Dobryanka, which are the centers of two-tier municipalities. The paper examines the influence of the new electoral procedure on inter-elite relations.

Keywords: local government; elections; heads of towns; comparative analysis.