

## ВЛИЯТЕЛЬНОСТЬ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СУБЪЕКТОВ РФ: ТЕСТИРОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПОЗИЦИОННОЙ ТЕХНИКИ

### Аннотация

Целью настоящей статьи является определение влияния высших должностных лиц муниципальных образований в российских регионах. Основными властными ресурсами субрегиональных администраторов являются численность населения и размер бюджетных ассигнований муниципальных образований за N год. С помощью позиционного метода идентификации элит, на основании этих критериев, составлены базовая и расширенная модели иерархии должностей субрегиональных администраторов в условиях конкретного субъекта РФ. Проведены и контрольные мероприятия, позволяющие уточнить результаты, полученные позиционным методом, их сопоставление с данными, выявленными с использованием репутационной техники. Практическая значимость работы заключается в том, что разработаны правила кодификации, позволяющие определить размер когорты влиятельных субрегиональных администраторов на региональном уровне.

**Ключевые слова:** позиционный метод, политическая элита, локальный уровень, субрегиональные администраторы.

### Автор

#### Соловьев Дмитрий Анатольевич

Научный сотрудник Центра изучения политических трансформаций Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (Тамбов, Россия)



### Введение

Социолог Ч.Р. Миллс при изучении американских высших кругов использовал позиционный подход [2]. Он не без оснований полагал, что в обществе может доминировать несколько иерархий (политическая, экономическая, военная), посредством которых персоны приобретают и удерживают ресурсы. Высокое положение в каждом из этих институтов основано на силе. С помощью этого вполне рабочего метода можно провести исследование влияния и российской политической элиты. В работе мы сосредоточимся на анализе влияния группы субрегиональных администраторов регионального уровня.

Возможно ли в этом секторе при помощи позиционного метода провести оценку силы муниципальных образований и их руководителей? Мы полагаем, что да, это возможно — по количественным критериям, путем сравнения численности населения (базовый способ) и размера доходной части бюджета (расширенный способ). Поэтому, несмотря на многомерную природу властных ресурсов, при рассмотрении универсума элитных позиций локального уровня мы построим две модели иерархии должностей субрегиональных администраторов. Мы проанализируем связь между эмпирическими данными,

полученными с помощью позиционного и репутационного методов. Результатом этой работы станет создание кодифицированных правил, согласно которым можно будет составить выборку высших должностных лиц муниципальных образований, оказывающих влияние на принимаемые решения регионального уровня на регулярной основе, не ограничиваясь отдельными решениями.

### Обзор научной литературы

Анализ влияния высших должностных лиц муниципальных образований субъектов РФ является одной из центральных тем при изучении властных отношений.

В масштабном исследовании «Самые влиятельные люди России — 2003» Института ситуационного анализа и новых технологий, выполненном под научным руководством О.В. Гаман-Голутвиной, были составлены региональные модели влияния для 66 субъектов РФ [12]. По его итогам был проведен сравнительный анализ полученных данных с итогами проекта «Все влиятельные люди России — 2000» [17]. Среди прочего было замечено, что среднее количество влиятельных мэров городов возросло и в политической сфере — с 3,54 до 4,41 [12, с. 43], и в сфере экономики — с 0,74 до 2,09 [12, с. 44]. Органы местного самоуправления в итоге квалифицировались аналитиками проекта в качестве одного из главных резервуаров рекрутирования региональной бизнес- и политической элиты. Каковы ресурсы такой влиятельности?

Влиятельность, во-первых, возникает из взаимодействия локальных элит с региональной властью, точнее — из готовности и возможности локальных элит влиять на региональную власть, прежде всего — на процесс принятия ими политических решений, и вмешиваться в процедуры распределения

объемов самой власти. Это и есть ключевой ресурс, демонстрирующий объективную силу локалитета, считают А.В. Дука [9], Ю.А. Пустовойт [11] и Ю. Нода [3]. Адаптационные способности низовых уровней власти не раз подчеркивались в литературе. Об этом, например, подробно писали авторы исследования «Адаптационный потенциал региональных политических систем в условиях неопределенности и рисков» [8]. Руководители исполнительно-распорядительных и представительных органов МСУ рассматриваются И.А. Хабаровым как властный тандем, в котором существуют отношения горизонтального объединения акторов, но, вместе с тем, влияние локальным акторам дают все-таки договоренности с региональными элитами [16].

Во-вторых, некоторые авторы подчеркивают важность внутренней сплоченности, внутриэлитного консенсуса локальных элит для достижения возможностей торговаться с региональным центром. Это важное обстоятельство обретения влияния на региональную власть [6]. Оно было особенно велико на рубеже 1990–2000 гг. — в период расцвета регионализации российской политики и в силу особенной непоследовательности и изменчивости политики федерального центра в отношении местного самоуправления [15].

Третье условие влияния локальных элит — ресурсный потенциал территорий, считают А.Е. Чирикова и В.Г. Ледаев. Тогда, по их наблюдениям, руководитель ресурсного региона может обрести влияние на региональную власть [1].

В-четвертых, еще один существенный ресурс влиятельности — легитимность руководителей органов МСУ. Определенный круг работ сложился вокруг процедур отбора на должность мэра и воздействия этого фактора на обретение реального влияния. Многообразие форм уставного положения должности мэра и типов процедур

отбора (прямые выборы, назначение советом и назначение центральным или региональным правительством) учитываются при оценке влияния глав субрегионов. В.Б. Слатинов пришел к выводу, что тенденция роста политического влияния мэров может возникнуть в результате перехода от модели имитации региональными властями развития местного самоуправления к модели патронажа сити-менеджеров, непосредственно подотчетных жителям муниципалитетов [14].

Наконец, поддержка населения как фактор влияния. В этой логике выстроена аргументация А.З. Адиева и В.В. Цибенко [5]. По их мнению, первое лицо муниципального образования обладает влиянием, если пользуется поддержкой населения. В обратном случае региональная власть рискует столкнуться с проявлениями общественного радикализма.

Влиятельность — величина непостоянная, она зависит и от политической конъюнктуры, и от тех изменений, что происходят на субнациональном уровне России.

Тенденция снижающейся автономии муниципальных образований в процессе встраивания субрегионов в «вертикаль» власти [7], негативная режимная динамика [4], деградация субъектов РФ по качеству региональных политических институтов [10] рассматриваются российскими исследователями в числе основных причин падения уровня влияния высших должностных лиц муниципальных образований.

С другой стороны, в настоящее время увеличилась роль персонального влияния высших должностных лиц муниципальных образований за счет эффективности связей и объема контролируемых собственных экономических ресурсов, считает Д.Г. Сельцер [13]. Это относится к «прослойке» глав субрегионов, принадлежащих к числу региональных бизнесменов, силовиков или креатур руководителей регионов.

Остальная часть глав городов и районов сегодня стала менее влиятельной, чем была при «раннем» Путине.

Но позволяет ли наличие экономических, политических, культурных и других ресурсов локалитета вмешиваться в региональный политический и экономический процесс? На этот вопрос мы постараемся ответить в данной статье.

### Методы

Главным методом сбора информации является анализ документов. Для того, чтобы построить модель иерархии должностей субрегиональных администраторов в российских регионах, необходимо выполнить следующие действия:

1. Определить регион и контрольную точку исследования.
2. Составить перечень муниципальных образований субъекта РФ на основании его устава.
3. Выписать наименования высших должностных лиц субрегионов на основании уставов муниципальных образований субъекта РФ.
4. Указать среднюю численность населения в муниципальных образованиях за N год, соответствующую контрольной точке исследования, взяв информацию с сайта Росстата либо его территориального органа в субъекте РФ.
5. Выписать размер собственных доходов муниципальных районов и городских округов за N год в млн рублей и округлить значения до десятых. Соответствующая информация размещается органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим функцию финансового органа области, в разделе «Исполнение местных бюджетов».
6. Провести операцию «ранжирование по убыванию» применительно к муниципальным образованиям на основании критерия «численность на-

селения» и указать в отдельной графе полученные ранги. Ранг 1 соответствует наиболее крупному субрегиону. Количество рангов зависит от количества муниципальных образований.

7. Ранжировать субрегионы по размеру собственных доходов, от больших к меньшим.

В том случае, если мы выполним только действия 1–4 и 6 у нас получится базовая модель; расширенную можно получить, реализовав действия алгоритма 1–3, 5 и 7. При реализации базового способа измеряемым признаком является средняя численность постоянного населения муниципального образования за N год; для расширенного — размер исполненной доходной части бюджета муниципального района/городского округа за N год.

### Результаты анализа

Приступая к реализации алгоритма, укажем географические границы проведения исследования — Тамбовская область. Контрольная точка соответствует завершающему этапу первого срока губернаторства А.В. Никитина — декабрь 2018 г. В соответствии с действующей на тот момент редакцией Устава Тамбовской области от 30.11.1994 б/н (ред. от 06.11.2018) [26] регион разделен на 23 муниципальных района и 7 городских округов. Анализ уставов муниципальных образований показал, что высшими должностными лицами субрегионов везде являются главы этих городов и районов. Каждый из них избирается сроком на пять лет местной legislaturой из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями по результатам конкурсов.

Оценка численности постоянного населения по городским округам и муниципальным районам Тамбовской области на 01.01.2019 г. приводится на основании данных Тамбовстата [24]. В соответствии с показателями этого критерия вычисляются ранги влиятель-

ности должностей руководителей МСУ городского-районного звена. Согласно методике базового способа, чем выше численность населения в муниципальном образовании, тем больше влияние его руководителя. Результаты выполнения шагов 1–4 и 6 представлены в таблице 1.

На следующем этапе предполагается реализация методики расширенного способа. Для получения информации об исполнении доходной части местных бюджетов на 01.01.2019 г. обратимся к сайту финансового управления Тамбовской области [23]. Выписав для каждого муниципального образования необходимые значения, отсортируем их по убыванию. Чем выше размер собственных доходов субрегиона, тем выше ранг влияния главы муниципального района/городского округа. В столбце 5 таблицы 1 показаны результаты построения модели расширенным способом.

Сравнивая данные, полученные с помощью базового и расширенного способов, заметим, что результаты существенно образом отличаются лишь для нескольких муниципальных образований. В Знаменском, Инжавинском и Токаревском районах при сравнительно небольшой численности населения субрегионы имеют относительно большие собственные доходы, а значит их руководители имеют потенциально большее влияние. В Жердевском и Кирсановском районах ситуация обратная. Более реальной является иерархия, полученная с помощью расширенного способа, поскольку на ее основе можно вычислить потенциальное экономическое влияние глав субрегионов.

Теперь обратимся к результатам исследования «Самые влиятельные люди России — 2018. Тамбовская область», проведенного с использованием репутационной техники в период с июня 2018 г. по февраль 2019 г. Всего опрошено 33 эксперта из числа политической и экономической элит региона.

Таблица 1. Иерархия должностей субрегиональных администраторов Тамбовской области в 2018 г. (позиционный метод)

Муниципальное образование	Базовый способ		Расширенный способ	
	Численность населения в среднем за 2018 г. (тыс. чел.)	Ранг влиятельности главы администрации МО	Доходы муниципального района/городского округа в 2018 г., млн руб.	Ранг влиятельности главы администрации МО
г. Тамбов	292,7	1	7529,5	1
Тамбовский р-н	102,7	2	1191,2	4
г. Мичуринск	91,5	3	1814,3	2
г. Рассказово	43,1	4	1250,9	3
г. Моршанск	38,6	5	777,9	5
Мичуринский р-н	32,2	6	584,6	7
г. Котовск	29,7	7	704,1	6
Моршанский р-н	29,1	8	567,0	9
Сосновский р-н	27,2	9	551,3	10
Жердевский р-н	26,8	10	447,6	15
Первомайский р-н	26	11	530,4	11
г. Уварово	23,8	12	486,1	14
Рассказовский р-н	20,6	13	501,7	12
Инжавинский р-н	19,1	14	575,8	8
Кирсановский р-н	19	15	346,2	21
Никифоровский р-н	16,9	16	398,2	20
Петровский р-н	16,4	17	400,6	17
Знаменский р-н	16,3	18	492,8	13
г. Кирсанов	16,3	19	399,7	19
Мордовский р-н	16	20	400,4	18

Муниципальное образование	Базовый способ		Расширенный способ	
	Численность населения в среднем за 2018 г. (тыс. чел.)	Ранг влиятельности главы администрации МО	Доходы муниципального района/городского округа в 2018 г., млн руб.	Ранг влиятельности главы администрации МО
Токаревский р-н	15,4	21	426,1	16
Ржаксинский р-н	15,2	22	278,1	23
Мучкапский р-н	12,7	23	248,7	24
Староюрьевский р-н	12	24	225,0	27
Сампурский р-н	11,9	25	284,3	22
Пичаевский р-н	11,8	26	246,3	25
Бондарский р-н	10,7	27	223,3	28
Уметский р-н	10,3	28	211,8	30
Гавриловский р-н	10,1	29	234,6	26
Уваровский р-н	9,7	30	212,6	29

Депутат Тамбовской областной Думы А [18] в качестве одного из критериев политического влияния субрегиональных администраторов отметил численность населения в муниципальном образовании. По его мнению, на региональном уровне влиятельны: мэр Тамбова, глава Тамбовского района, а также главы городских округов: Котовска, Мичуринска, Моршанска и Рассказово. Причем сразу для двух руководителей, г. Рассказово и Тамбовского района, этот критерий был решающим.

Однако с ним согласились далеко не все эксперты. По итогам исследования, влиятельным в политической сфере назван глава города Рассказово, в экономической — глава Тамбовского района, а также две персоны, обладающие «универсальным» типом влияния: глава города Тамбова и глава города Ко-

товска. Репутацию влиятельности этих субрегиональных администраторов подтвердили не менее пяти экспертов.

Несмотря на то, что в нашем репутационном исследовании основной акцент был сделан на составлении рейтингов влиятельности, изучении ресурсов влияния персон, есть моменты, имеющие практическую ценность для данной статьи.

Принимая во внимание размышления В.Я. Гельмана [7], заметим, что в наш рейтинг действительно вошли руководители административного центра и монопрофильного города Котовска, тех муниципальных образований, которые позиционно могли претендовать на местную автономию. Однако в действительности мы наблюдаем сверхконцентрацию полномочий в руках администрации Тамбовской об-

ласти. Даже у главы столицы региона: «никаких полномочий нет. Ведь администрация города лишь получает и распределяет некие ресурсы», — считает политехнолог В [20].

Следует обратить внимание и на то, что у этого процесса есть объективные причины. С одной стороны, «у глав городов и районов нет желания влиять» [22], и они снимают с себя ответственность за положение дел в муниципальных образованиях. Эта ответственность перешла к регионалам. С другой стороны, региональная власть ограничивает ресурсы влияния крупных политических фигур. Например, мэр Тамбова входил в резерв управленческих кадров, находящийся под патронажем Президента РФ. При этом назначение в город для него имело тренд нисходящей вертикальной мобильности. До этого глава АЦ замещал должность вице-губернатора (2015–2017), а еще до этого был куратором внутренней политики в Тамбовской области (2009–2015).

О сложных отношениях мэра Тамбова с командой действующего губернатора Тамбовской области свидетельствуют следующие слова, сказанные одним из вице-губернаторов [22]: «До 25 мая 2015 г., (25 мая Александр Никитин назначен врио главы администрации Тамбовской области [26]), С.А. Чеботарев был вторым, а может быть и первым лицом в области, а сейчас он занимает должность главы Тамбова. Он назначен конкурсной комиссией и утвержден депутатами городской думы». О фигуре главы города Котовска этот чиновник вообще не сказал ни единого слова. Однако здесь интересен общий контекст. На вопрос: «Почему Вы не назвали влиятельным ни одного главу города?», от него был получен ответ: «Эти выборы муниципального чиновника путем назначения по конкурсу — это хозяйственники. На экономику они оказывают опосредованное влияние, а уж на политику — тем более. Кроме того, все главы городов в Тамбовской области — это члены «Единой России».

Они должны выполнять свои установки». Думается, что в этом высказывании члена команды тамбовского губернатора А.В. Никитина содержатся утверждения, подтверждающие наличие процедурной и партийной филиализации муниципальных администраций [15].

Вместе с тем, одним из ключевых ресурсов влияния главы города Котовска эксперты называли мусорный бизнес. А «хороший экономист» [19], возглавляющий администрацию Тамбовского района, до этого назначения руководил крупным агропромышленным предприятием. Получается, что опосредованное влияние глав муниципальных образований на экономику области возможно только при наличии собственных экономических ресурсов.

Какие же полномочия остались на локальном уровне? Субрегиональные администраторы вовлечены в процесс организации торговли на вверенных им территориях. Конечно, крупные ретейлеры работают напрямую с администрацией субъекта РФ, а вот региональные сетевые компании выходят на высших должностных лиц муниципальных образований. Зачастую нестационарные торговые объекты размещаются на газопроводах, коммуникационных каналах и т.п., а как только необходимо провести ремонтные работы, эти торговые объекты закрываются [21].

Таким образом, сопоставив иерархию субрегиональных администраторов на основании формальных ресурсов со степенью их вовлеченности во властные отношения, получим условия, в которых только пять–семь глав муниципальных образований имеют стартовую возможность влиять на принимаемые решения на региональном уровне.

## Резюме

Иерархию должностей субрегиональных администраторов можно построить на основании данных о численности населения муниципальных

образований (базовый способ) или по размеру доходной части их бюджетов за N год (расширенный способ). Данные официальной статистики о населении централизованы, обладают целостностью и доступны по широкому диапазону дат на временной шкале. Сведения об исполнении местных бюджетов не всегда можно получить централизованно. Кроме того, такие документы могут быть не оцифрованы и находиться только в архивных фондах.

Наибольший интерес представляет сопоставление моделей иерархии должностей субрегиональных администраторов, построенных с помощью базового и расширенного способов. Установлено, что вне зависимости от выбранного способа они схожи по большинству позиций. Линия отсечения такова: в региональной политике влиятельны пять–семь высших должностных лиц муниципальных образований субъекта РФ.

### Литература

1. *Ledyayev V., Chirikova A.* Governors and local elites in Russia: patterns of interaction // *European Politics and Society*. — 2019. — V. 20, I. 3. — P. 315–332. — DOI: 10.1080/23745118.2018.1534041
2. *Mills W.* The Power Elite. — New York: Oxford University Press, 1956.
3. *Noda Y.* Trust in the leadership of governors and participatory governance in Tokyo Metropolitan Government // *Local Government Studies*. — 2017. — V. 43. — P. 776–797. — DOI: 10.1080/03003930.2017.1333428
4. *Авдонин В.С.* Рязанская область: «умеренный» авторитаризм становится жестче // *PolitBook*. — 2013. — № 1. — С. 59–78.
5. *Адиев А.З., Цибенко В.В.* Муниципалитет vs регион: борьба за власть и самоуправление в Ногайском районе Дагестана // *Полис. Политические исследования*. — 2018. — № 6. — С. 112–126. — DOI 10.17976/jpps/2018.06.08
6. *Витковская Т.Б.* Локальная политическая элита: особенности мотиваций // *Вестник Пермского научного центра УрО РАН*. — 2018. — № 4. — С. 87–92. — DOI 10.7242/1998-2097/2018.4.12
7. *Гельман В.* От местного самоуправления — к вертикали власти // *Pro et Contra*. — 2007. — Т. 11. — № 1. — С. 6–18.
8. *Глухова А.В., Романовский А.А., Савенков Р.В.* и др. Адаптационный потенциал региональных политических систем в условиях неопределенности и рисков // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология*. — 2018. — № 4. — С. 96–113.
9. *Дука А.В.* Российский город как политическое пространство // *Современный город: власть, управление, экономика*. — 2016. — Т. 1. — С. 9–21.
10. *Кынев А.В.* Качество региональных политических институтов: попытка измерения // *Политическая наука*. — 2017. — № 4. — С. 259–283.
11. *Пустовойт Ю.А.* Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах // *Полис. Политические исследования*. — 2019. — № 4. — С. 104–118. — DOI 10.17976/jpps/2019.04.08
12. Самые влиятельные люди России. Политические и экономические элиты России / Под общ. ред. О.В. Гаман-Голутвиной. — М.: ИСАНТ, 2004. — 696 с.
13. *Сельцер Д.Г.* Прорабы и конструкции: локальные элиты и муниципальная власть в России // *PRO NUNC. Современные политические процессы*. — 2014. — № 1(13). — С. 163–176.
14. *Слатинов В.Б.* Мэр или сити-менеджер: институциональные эффекты выбора модели муниципального управления в областных центрах Черноземья // *Среднерусский вестник общественных наук*. — 2012. — № 2(23). — С. 141–148.
15. *Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // *Полис. Политические исследования*. — 2015. — № 2. — С. 35–51.
16. *Хабаров И.А.* Локальные элиты: к некоторым вопросам теории и методологии // *PRO NUNC. Современные политические процессы*. — 2014. — № 1(13). — С. 110–128.



17. Все влиятельные люди России // Эксперт. — 2000. — № 38.
18. Интервью с депутатом Тамбовской областной Думы VI созыва, работающим на профессиональной постоянной основе. Взято автором 12.10.2018.
19. Интервью с политтехнологом, бывшим первым заместителем начальника управления информационной политики администрации области. Взято автором 09.11.2018.
20. Интервью с политтехнологом, помощником депутата Тамбовской областной Думы VI созыва. Взято автором 23.11.2018.
21. Интервью с руководителем тамбовского представительства общероссийской общественной организации. Взято автором 29.11.2018.
22. Интервью с экспертом, замещающим государственную должность в высшем исполнительном органе государственной власти Тамбовской области. Взято автором 25.12.2018.
23. Исполнение местных бюджетов на 01.01.2019 г. // Сайт финансового управления Тамбовской области. — [https://fin.tmbreg.ru/assets/files/ConsBudget/lspolConsRegion/2018/mest\\_01\\_01\\_2019.zip](https://fin.tmbreg.ru/assets/files/ConsBudget/lspolConsRegion/2018/mest_01_01_2019.zip) (дата обращения: 29.10.2020).
24. Оценка численности постоянного населения по городским округам и муниципальным районам Тамбовской области на 01.01.2019 г. // Сайт Тамбовстата. — [http://tmb.old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/tmb/resources/33c28900489440fbace7bdb3ce167dd4/chis18-19s.pdf](http://tmb.old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tmb/resources/33c28900489440fbace7bdb3ce167dd4/chis18-19s.pdf) (дата обращения: 29.10.2020).
25. Указ Президента РФ от 25.05.2015 № 265 «О досрочном прекращении полномочий главы администрации Тамбовской области // Официальный интернет-портал правовой информации. — [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 25.05.2015, N 0001201505250032.
26. Устав (Основной Закон) Тамбовской области от 30.11.1994 б/н (ред. от 06.11.2018) // Тамбовская жизнь. 1994. 6 декабря.