

Сергей РАСТОРГУЕВ

ГЛАВЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТНЫХ СТОЛИЦАХ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА В 2009–2011 гг.

В данной статье автор проводит сравнительный анализ уровня конкуренции на выборах глав городских администраций и глав городов, рассматривает участие бизнесменов в городском политическом процессе.

In this article the author provides a comparative analysis of the competition level between local administration heads and heads of cities during the elections. The participation of businessmen in the city's political process is considered as well.

Ключевые слова:

муниципалитет, глава администрации, глава города, политическая конкуренция, бизнес и власть; municipality, administration head, mayor, political competition, business and government.

Власть как объект политологического исследования чаще всего понимается в виде государственных органов, наделенных определенными полномочиями, а также конкретных персон, непосредственно осуществляющих данные полномочия. В настоящей статье проводится сравнительный анализ некоторых характеристик глав городов и администраций 16 областных столиц ЦФО, занимавших свои посты в период с 2009 по 2011 гг.

Целесообразно начать исследование с представительных органов областных столиц, поскольку именно они чаще всего голосовали за кандидатов на пост мэра и сити-менеджера. Представительные органы городского самоуправления периода 2009–2011 гг. в различных регионах носят разные названия, выборы в них осуществлялись по разным типам избирательных систем и происходили асинхронно.

В таблице 1 представлены данные о наименовании и порядковом номере представительного органа местного самоуправления, годе избрания, типе избирательной системы, по которой избран данный орган, и проценте депутатов фракции партии «Единая Россия» по отношению ко всему депутатскому корпусу. Поскольку Московская обл. не имеет общепризнанной столицы, в работе она не рассматривается.

Как видно из табл. 1, в 12 областных столицах 2/3 депутатского корпуса состоят из депутатов «Единой России», а в 4 областных столицах партия власти не имеет большинства в представительном органе местного самоуправления. Отсутствие большинства нельзя объяснить ни годом выборов, ни типом избирательной системы. Хотя, вероятно, можно констатировать неблагоприятный для «Единой России» характер пропорциональной избирательной системы и более благоприятные результаты выборов по мажоритарной системе. Смешанная избирательная система в большинстве случаев не позволяла провести в представительные органы местного самоуправления большее число депутатов от партии власти, чем мажоритарная.

В период с 2009 по 2011 г. столицы областных центров перешли на новую модель управления, когда полномочия политического представительства в лице председателя городского законодательного органа были отделены от полномочий хозяйственной деятельности в лице главы администрации (сити-менеджера). Причем кандидаты на обе должности выбирались не всеобщим голосованием, а

РАСТОРГУЕВ

Сергей

Викторович —

к.и.н., доцент;

руководитель

центра маркетинга

и PR Института

делового

администрирования

и бизнеса

Финансового

университета при

Правительстве РФ

fomalgaut71@mail.ru

Таблица 1

**Представительные органы местного самоуправления областных столиц ЦФО,
2009–2011 гг.***

Город	Наименование представительного органа	Год избрания	Тип избирательной системы	Депутаты фракции ЕР, %
Белгород	Совет депутатов, IV созыв	2008	мажоритарная	85
Брянск	Городской Совет народных депутатов, IV созыв	2009	мажоритарная	41
Владимир	Городской Совет народных депутатов, 26 созыв	2011	смешанная	69
Воронеж	Городская дума, III созыв	2010	мажоритарная (двух-мандатные округа)	92
Иваново	Городская дума, V созыв	2010	смешанная	67
Калуга	Городская дума, V созыв	2010	мажоритарная	92
Кострома	Городская дума, V созыв	2010	мажоритарная	77
Курск	Городское собрание, IV созыв	2007	мажоритарная	88
Липецк	Городской Совет депутатов, IV созыв	2010	мажоритарная	86
Орел	Городской Совет народных депутатов, IV созыв	2011	мажоритарная	48
Рязань	Городская дума, I созыв	2008	смешанная	73
Смоленск	Городской совет, IV созыв	2010	мажоритарная	68
Тамбов	Городская дума, V созыв	2010	смешанная	78
Тверь	Городская дума	2008–2009	пропорциональная	42
Тула	Городская дума, IV созыв	2010	пропорциональная	47
Ярославль	Муниципалитет, V созыв	2008	мажоритарная	92

Примечание. Тверская дума не имеет нумерации и выбиралась в два тура.

* Рассчитано по данным сайтов городских представительных органов.

депутатами городского законодательного органа.

В таблице 2 представлены главы администраций и главы городов областных столиц ЦФО в 2009–2011 гг. с указанием года избрания на должность и партийной принадлежности избранного руководителя.

«Единая Россия» во всех муниципалитетах, кроме Костромы, имела своих членов на должностях глав администраций и глав городов.

В целях исследования необходимо проанализировать уровень конкуренции при выборах глав городских представительных учреждений и конкурсах на замещение должности главы администрации города, что позволит характеризовать степень сплоченности депутатского корпуса, определить лояльность депутатов команде губернатора, оценить дисциплинированность региональных отделений партии

власти. Уровень конкуренции можно исследовать на основании сообщений СМИ о наличии или отсутствии альтернативных кандидатур на выборные должности и по проценту голосов, полученных победителем, по отношению к общему числу голосовавших депутатов.

Можно предположить, что отсутствие альтернативных кандидатов и максимально высокий процент полученных голосов свидетельствуют о высокой степени сплоченности депутатского корпуса, лояльности по отношению к губернатору, выполнении партией власти функции «процессуального механизма» формирования исполнительной ветви местного самоуправления. И наоборот, альтернативность выборов, незначительное преимущество победителя, невозможность обеспечить единообразное голосование членов своей партии свидетельствуют о наличии реальных политических и эконо-

Таблица 2

Главы администраций и главы городов ЦФО 2009–2011 гг.

Город	Глава администрации, год избрания, партийная принадлежность	Глава города, год избрания, партийная принадлежность
Белгород	Боженев С.А., 2011, ЕР	Егоров Е.С., 2008, ЕР
	Потрясаев В.Н., 2006, ЕР	
Брянск	Смирнов С.М., 2009, ЕР	Патов Н.А., 2009, ЕР
Владимир	Шохин А.С., 2011, ЕР	Сахаров С.В., 2011, ЕР
		Рыбаков А.П., 2005, ЕР
Воронеж	Колиух С.М., 2008, ЕР	Шипулин А.Н., 2008, ЕР
Иваново	Кузьмичев А.С., 2010, ЕР	Сверчков В.М., 2010, ЕР
		Фомин А.Г., 2005, ЕР
Калуга	Полежаев Н.В., 2011, ЕР	Иванов А.Г., 2010, ЕР
		Любимов Н.В., 2007, ЕР
Кострома	Шадричев А.В. 2011, беспартийный	Журин Ю.В., 2011, ЕР
		Кудрявцев А.А., 2009, беспартийный
Курск	Овчаров Н.И., 2008, ЕР	Закурдаев А.И., 2007, ЕР
Липецк	Гулевский М.В., 2006, 2011, ЕР	Тиньков И.В., 2011, ЕР
		Соколов А.А., ЕР
		Синюц В.И., ЕР
Орел	Берников М.Ю., 2012, ЕР	Сафьянов В.В., 2010, ЕР
Рязань	Артемов В.Е., 2010, ЕР	Провоторов Ф.И., 2008, ЕР
	Шишов О.В., 2008, ЕР	
Смоленск	Алашеев Н.Н., 2011, ЕР	Данилюк А. Н., 2010, ЕР
	Лазарев К.Г., 2010, ЕР	Кочановский Э.А., 2009, ЕР
Тамбов	Бобров А.Ф., 2010, ЕР	Кондратьев А.В., 2010, ЕР
	Черноиванов П.П., 2008, ЕР	Ильин А.Ю., 2005, ЕР
Тверь	Толоко В.Б., 2009, ЕР	Бабичев В.И., 2008, ЕР
Тула	Самылин О.К., 2011, ЕР	Толкачева А.Е., 2010, ЕР
	Иванцов М.Е., 2009, ЕР	Могильников В.С., 2005, ЕР
Ярославль	Волончунас В.В., 2008, ЕР	Голов В.Н., 2008, ЕР

мических разногласий депутатов и стоящих за ними групп.

Особое внимание обращено на наличие в биографии глав администраций и глав городов опыта участия в бизнесе. Под опытом понимается владение долей компании или занятие руководящей должности — генерального директора, председателя правления, члена совета директоров. Факт наличия или отсутствия данного опыта определялся по информации, содержащейся в системе «СПАРК-ИНТЕРФАКС».

Существует определенное расхождение между информацией о наличии/отсутствии бизнес-опыта на сайтах СМИ и в системе «СПАРК-ИНТЕРФАКС». Это обусловлено тем, что последняя содержит данные даже о самых незначительных долях в бизнесе, с одной стороны, и занятии только топ-менеджерских постов в компаниях — с другой. Материалы СМИ, предоставляющие биографические данные городских руководителей, упоминают любые должности в компаниях, которые

Таблица 3

Конкуренция на выборах глав администраций (сити-менеджеров), наличие активов и опыта руководства фирмами у победителей и кандидатов*

Город	ФИО победителя / число фирм в собственности / число фирм с руководящими постами	ФИО конкурентов / число фирм в собственности / число фирм с руководящими постами	Голоса, полученные победителем, %
Белгород	Боженев С.А. 0/0	Потапов А.В. 9/3	100
	Потрясаев В.Н. 4/3	Слизовский А.П. 0/0 Курцев Г.В. 2/3	95
Брянск	Смирнов С.М. 0/2	Гончарова Н.А. 1/2	56
Владимир	Шохин А.С. 4/1	Зезюлин Ф.М. 0/0	84
Воронеж	<i>Колух С.М. 0/0</i>	<i>Кудряцева Г.А. 0/0</i>	31
Иваново	Кузьмичев А.С. 0/0	Светушков И.В. 1/2	90
Калуга	Полежаев Н.В. 0/1	Калугин О.А. 2/0	100
	Емец В.В. 2/5	Постников М.Л. 4/3	94
Кострома	Шадричев А.В. 0.0	Ильин Ю 0/0 Бородин Н. 0/0	86
	Овчаров Н.И. 0/4	Самоделов Н.В. 1/1	75
Липецк	<i>Гулевский М.В. 0/0</i>	<i>Курочкин А.В. 5/2</i>	35
Орел	Берников М.Ю. 9/9	Вельковский Е.Н. 0/0	100
Рязань	Артемов В.Е. 0/2	Кривенцев А.Ю. 0/0	91
	Шишов О.В. 1/4	Сорокендя В.А. 5/2	95
Смоленск	Алашеев Н. Н. 1/1	Москалев В.М. 0/0 Смирнов Д.А. 0/0 Ермишина Р.И. 0/0	100
	Лазарев К.Г. 0/0	Нет	96
Тамбов	Бобров А.Ф. 1/7	Кабылдаев О.Н. 0/0	100
	Черноиванов П.П. 0/3	Шишкин И.А. 0/0	100
Тверь	Павлов В.М. 0/0	Комиссаров В.А. 0./0	80
	Толоко В.Б. 0/0	Тихонов С.Б. 2/3	55
Тула	Авилов Е.В. 1/1	Нет	100
	Самылин О.К. 8/1	Ядыкин А.Г. 3/8	100
	Иванцов М.Е. 6/2	Молодчиков С.Б. 0/0 Федосов О.А. 0/1	80
Ярославль	<i>Урлашов Е.Р. 1/1</i>	<i>Якушев Я.С. 16/8</i>	69
	<i>Волончунас В.В. 0/0</i>	<i>Никольская В.Н. 0/1</i>	75

* Рассчитано по данным областных СМИ и системы «СПАРК-ИНТЕРФАКС».

Примечание: курсивом выделены выборы, проводившиеся путем всеобщего голосования.

занимал глава администрации или глава города на протяжении всей карьеры, и гораздо меньше информации дают о владении активами. Для простоты расчетов случаи владения бизнесом и руководства бизнесом в прошлом и настоящем учтены отдельно, что позволяет оценить масштаб предпринимательской активности руководителя города. Не учитывались в

расчете случаи владения долей в обществе с ограниченной ответственностью менее 25%, в акционерном обществе – менее 5% акций. Исключения составляли случаи, когда доля менее 25% в обществе с ограниченной ответственностью составляла не менее 100 тыс. руб.

Для большинства областных столиц характерна смена глав городов и глав

Таблица 4

Конкуренция на выборах глав города, наличие активов и опыта руководства фирмами у победителей и кандидатов*

Город	ФИО победителя / число фирм в собственности / число фирм с руководящими постами	ФИО конкурентов / число фирм в собственности / число фирм с руководящими постами	Голоса, полученные победителем, %
Белгород	Егоров Е.С. 10/2	нет	100
Брянск	Ковалев А. Я. 0/0	нет	93
	Патов Н.А. 9/0	Сарвино Н.К. 0/0	63
Владимир	Сахаров С.В. 1/3	нет	78
	Рыбаков А.П. 0/1	Казаков С.В. 6/3	59
Воронеж	Ходырев В.Ф. 3/2	Померанцев А.С. 0/0	88
	Шипулин А.Н. 0/0	нет	97
Иваново	Сверчков В.М. 1/2	нет	90
	Фомин А.Г. 2/0	Мельников А.В. 1/2	27
Калуга	Иванов А.Г. 0/0	нет	100
	<i>Любимов Н.В. 0/2</i>	<i>Попков В.М. 0/0</i>	73
Кострома	Журин Ю.В. 0/0	Юшин А.А. 6/6	68
	<i>Кудрявцев А.А. 0/1</i>	<i>Ласкевич В.В. 3/2</i>	91
Курск	Германова О.М. 0/0	Томанов А.Ю. 0/0	91
	Закурдаев А.И. 1/1	Ткаченко В.А. 9/3	70
Липецк	Тиньков И.В. 8/1	Чеглов А.Е. 0/0	57
	Соколов А.А. 2/2	нет	80
	Синюц В.И. 0/1	нет	100
Орел	Ступин С.А. 2/1	нет	100
	<i>Сафьянов В.В. 0/0</i>	<i>Иконников В.Н. 0/0</i>	55
Рязань	Максимова Л.И. 0/0	нет	92
	Провоторов Ф.И. 7/3	нет	55
Смоленск	Данилюк А. Н. 6/6	нет	76
	Кочановский Э.А. 6/4	Прохоров А.Д. 0/0	29
Тамбов	Кондратьев А.В. 0/0	Жалнин А.К. 7/8	94
	Ильин А.Ю. 0/0	Бучнев Ю.Ф. 0/0	82
Тверь	Корзин А.Б. 0/0	нет	83
	Бабичев В.И. 0/0	Рогозин С.Н. 0/0	52
Тула	Прокопук А.Е. 1/4	Тимаков В.В. 1/3	92
	Толкачева А.Е. 3/1	нет	89
	<i>Могильников В.С. 0/0</i>	<i>Сухорученков В.Н. 0/0</i>	43
Ярославль	Малютин А.Г. 8/1	Юдин Я.И. 0/2	75
	Голов В.Н. 0/0	нет	100

* Рассчитано по данным областных СМИ и системы «СПАРК-ИНТЕРФАКС».
Примечание. Курсивом выделены выборы, проводившиеся путем всеобщего голосования.

администраций в результате перевыборов городских представительных органов, истечения срока контракта сити-менеджеров, из-за досрочного ухода со своих постов по собственному желанию или в результате решения депутатов. В связи с этим в большинстве городов рассматриваются два главы администрации и два главы города, что позволяет проследить динамику политического процесса.

В таблице 3 представлены сравнительные расчеты по главам администраций (сити-менеджерам) в 16 областных столицах в 2009–2012 гг. Вначале приводятся данные по хронологически более поздним главам администраций. Число конкурентов приведено не по числу кандидатов на должность сити-менеджера, а по числу кандидатов, допущенных на заседание представительного городского органа и имевших формальную возможность составить конкуренцию победителю. В ряде городов выборы сити-менеджера проходили путем всенародного голосования, в таком случае приводится процент голосов, набранных победителем, а в качестве конкурента указывается кандидат, занявший 2-е место. Если в системе «СПАРК-ИНТЕРФАКС» приводятся данные о владении компанией и руководством той же компанией, то каждый статус (владелец/управленец) учитывался раздельно.

Если обобщить данные таблиц 3 и 4, то можно сделать следующие выводы. Только в 3 областных столицах – Костроме, Курске и Тамбове всегда были альтернативные выборы. Дважды отсутствовала альтернатива на выборах в Липецке, Рязани, Смоленске и Туле. При выборах глав администраций и глав города представительными органами местного самоуправления (без учета всеобщих выборов) среднеарифметическое число голосов победителя было наивысшим в Калуге (100%), Орле (100%), Белгороде (98%), что позволяет характеризовать политическое пространство как достаточно сплоченное. При этом не обязательно иметь доминирование фракции партии власти в городском самоуправлении и выбирать руководителя города из членов фракции «Единая Россия» – в Орле, например, глава города представляет фракцию КПРФ.

Наименьшее среднеарифметическое число голосов победителя набирали в Твери (68%), Владимире (74%), Брянске (71%). Интересно, что в выборных орга-

нах местного самоуправления данных городов наблюдается наименьшее число представителей бизнеса и максимальное число депутатов, представляющих учреждения социальной сферы. Правда, необходимо отметить, что данную группу по наименьшему представительству бизнеса возглавляет Орел, который по среднеарифметическому числу голосов находится в противоположной категории. Это позволяет предположить, что результаты голосования зависят не только от процентного соотношения фракций, числа бизнесменов, но также и от характера взаимоотношений внутри депутатских групп городского самоуправления, непротиворечивости фигуры основного претендента, лояльности команде губернатора.

Из 25 глав администраций, которые по роду деятельности непосредственно связаны с городским хозяйством, имеют опыт руководства компаниями и владеют активами 15 чел. (если глава администрации имел опыт руководства одной фирмой или владел активами только в одной компании, то он рассматривался как не имеющий опыта). Из 28 претендентов на пост главы администрации 12 кандидатов имеют опыт в бизнесе, а 16 – не имеют. Если рассчитать среднеарифметическое число компаний в собственности руководителей администрации и число компаний в собственности кандидатов на должность главы администрации, то преимущество оказывается на стороне кандидатов – соответственно 2,5 и 4,2 фирмы на руководителя. Среднеарифметическое число фирм под руководством глав администрации и кандидатов на должность главы администрации оказывается одинаковым – по 3,1 компании.

Из 32 глав городов имеют опыт руководства компаниями и владеют активами 17 чел. В данном расчете также не учитывались в качестве опыта руководства случаи управления только одной фирмой и владения активами только одной компании. Среди 18 кандидатов на должность главы города имели бизнес-опыт 8 чел. Если сравнить среднеарифметическое число компаний в собственности глав города и кандидатов на эту должность, то обнаруживается равенство – по 4,1 компании. На кандидата приходится в среднем 3,6 фирм с руководящими постами, на глав городов – 2,1 фирмы.

Таким образом, можно констатиро-

вать, что на должность главы администрации попадает относительно больше кандидатов (60%) с бизнес-опытом, чем на должность главы города (53%). У глав администраций в среднем меньше фирм в собственности, но больше руководящих должностей в компаниях, чем у глав городов. Интересно, что средние показатели владения активами и занятия руководящих постов у кандидатов на должности главы администрации и главы города практически не уступают аналогичным показателям муниципальных руководителей или даже превосходят их. Это свидетельствует о том, что не менее активные кандидаты из бизнеса готовы составить конкуренцию действующей власти, которая сама не менее чем наполовину состоит из людей с опытом управления или владения активами.

Для сравнения областных столиц по активности участия бизнеса в городском самоуправлении целесообразно рассчитать соотношение руководителей и кандидатов с бизнес-опытом и руководителей и кандидатов без бизнес-опыта. Наибольшее соотношение в пользу бизнеса наблюдается в Туле, Иваново, за ними следуют Белгород, Курск, Рязань. Наименьшее соотношение руководителей и кандидатов с опытом в бизнесе и без опыта фиксируется в Твери, Воронеже, Смоленске, Тамбове. Можно допустить, что одним из факторов подобного распределения является соотношение бизнесменов и представителей двух других категорий в законодательном органе городского самоуправления. Так, во всех 5 городах с наибольшей долей руководителей и кандидатов с бизнес-опытом процент бизнесменов в выборных органах местного самоуправления выше среднеарифметического, а в 3 из 4 городов с наименьшей долей руководителей и кандидатов с бизнес-опытом процент бизнесменов в выборных органах местного самоуправления ниже среднеарифметического.

Насколько активно компании, управляемые главами администраций и главами городов или принадлежащие им, а также кандидатами на эти должности, участвуют в государственных закупках? Анализ данных по системе «СПАРК-ИНТЕРФАКС» показывает, что всего у муниципальных руководителей в собственности и в

управлении в разные периоды находилось около 190 компаний (в ряде из них имело место совмещение собственности и управления). Всего 8 компаний участвовали в государственных закупках с суммой договора более 1 млн руб. за год в период с 2009 по 2011 г., и только в 3 компаниях сумма госконтракта составила более 10% выручки фирмы. Это 2 строительные фирмы в Белгороде и Смоленске и теплоэнергетическая компания в Тамбове. Кандидатам на руководящие должности в муниципалитетах принадлежит или находится в их управлении 120 компаний, которые также отчасти пересекаются по владению и управлению. Выявлено 7 компаний кандидатов, участвовавших в государственных закупках с суммой контракта более 1 млн руб. в год, ни в одной из них сумма годового государственного контракта не составляет более 5% годовой выручки фирмы. Таким образом, можно констатировать, что руководители муниципалитетов и кандидаты на эти должности официально не являются непосредственными интересантами в заключении и выполнении государственных контрактов через компании, которые находятся в их собственности или управлении. Это не исключает возможной заинтересованности в выполнении государственных контрактов посредством субподряда.

В результате проведенного анализа можно сделать несколько выводов. Во-первых, в большинстве регионов «Единая Россия» имеет в своем распоряжении квалифицированное большинство в представительном органе местного самоуправления, а также 2 главы исполнительной власти, что позволяет партии реализовывать вертикаль власти на муниципальном уровне и, соответственно, возлагает на нее ответственность за качество управления в областной столице. Во-вторых, регионы различаются по степени конкуренции при выборах глав администрации и глав городов, что обусловлено рядом политических факторов и степенью сплоченности городских элитных групп. В-третьих, представители бизнеса активно участвуют в городском управлении как депутаты, мэры, сити-менеджеры, поскольку заинтересованы в приобретении политического капитала, но его конвертация в экономические результаты не всегда может быть выявлена через официальные данные.