

**ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО КОРПУСА
РУКОВОДИТЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТОЛИЦ
В УСЛОВИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РЕФОРМ****В.Б. Слатинов** 

Курский государственный университет, адрес: 305000, Россия, г. Курск, ул. Радищева, д. 33

Поступила
в редакцию
20.10.2024Поступила
после
рецензирования
16.01.2025Принята
к публикации
18.02.2025

Аннотация. Целью исследования является выявление направленности и политико-управленческих эффектов изменений в порядке и характере процесса формирования кадрового корпуса руководителей административных центров субъектов Российской Федерации. В качестве **предмета анализа** выступает порядок наделения полномочиями глав региональных столиц областей Центрально-Чернозёмного экономического района (ЦЧР), а также руководителей исполнительной власти указанных городов. **Методологической основой** исследования заявлены неоинституциональный и сравнительный подходы. Автором осуществлён анализ процесса сменяемости глав городских столиц регионов ЦЧР, изучены их биографии, траектории карьерного роста и профессионального развития.

Результаты исследования. Установлено, что изменения порядка наделения полномочиями глав городов связаны с институциональной трансформацией местного самоуправления в России. Вслед за введением в действие законодательства о местном самоуправлении 2003 года (ФЗ-131) в административных центрах трёх из пяти регионов Центрального Черноземья (Белгород, Курск, Тамбов) была закреплена модель управления, в которой глава администрации нанимался представительным органом после конкурсного отбора претендентов. В городах Воронеже и Липецке сохранялись прямые выборы глав муниципалитетов населением. В 2014–2015 годах в рамках «малой» муниципальной реформы субъектам РФ было предоставлено право императивно определять характер наделения полномочиями глав городских округов. Одновременно была расширена «линейка» вариантов избрания главы муниципального образования. После этого все административные центры областей Центрального Черноземья перешли к вариантам, где главу города (либо главу администрации, работающего по контракту) наделяют полномочиями депутаты представительного органа.

Соответствующий порядок укрепляет политико-административный контроль региональной власти над муниципалитетами. Параллельно в рамках новой кадровой политики федерального центра начата подготовка кадрового резерва руководителей городов. Вкупе с утвердившимися практиками наделения полномочиями руководителей региональных столиц данная практика обеспечивает профессионализацию кадрового корпуса городских руководителей. Существенными проблемами функционирования данной конструкции являются частая смена руководства региональных столиц, а также отчуждение населения от процесса формирования исполнительной власти городов.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, муниципальное образование, мэр, сити-менеджер, губернатор.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.



Для цитирования: Слатинов В.Б. Особенности формирования кадрового корпуса руководителей региональных столиц в условиях муниципальных реформ // Среднерусский вестник общественных наук. – 2025. – Том 20. – №1. – С. 57-72. DOI: 10.22394/2071-2367-2025-20-1-57-72. EDN YGMZSA

© Слатинов В.Б., 2025

Original article

PECULARITIES OF FORMING LEADERSHIP STAFF IN REGIONAL CAPITALS IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORMS

V. B. SLATINOV 

Kursk State University, 33, Radishchev St., Kursk, 305000, Russia

Abstract

Received
20.10.2024Revised
20.01.2025Accepted
18.02.2025

The purpose of the study is identification of the direction and policy and management effects of changes in the procedure and process of forming the leadership staff of the administrative centers of the subjects of the Russian Federation. The object of the analysis is the procedure of empowerment the heads of the regional capitals of the Central Black Earth Region (CBER), as well as the executive authorities of the mentioned cities. The methodological basis of the study consists in neoinstitutional and comparative approaches. The author has done the analysis of the process of changing the heads of the city capitals of the CBER regions, studied their biographies, career paths and professional development.

The results of the study. It is established that the changes in the procedure of empowerment the heads of the cities are connected with the institutional transformation of the local government in Russia. Along with the enactment local government legislation in 2003 (FL-131) in the administrative centres of three of the five regions of Central Black Earth Region (Belgorod, Kursk, Tambov) the management model, following which the head of the administration was hired by representative body after competitive selection of candidates was fixed. In Voronezh and Lipetsk they saved the system of direct election of the heads of the municipality by population. In 2014-2015 as a part of the "Malaya" municipal reform the subjects of the Russian Federation were enabled to determine how to empower the heads of the urban districts. At the same time, the "range" of options for electing the head of a municipal entity was expanded. After that, all the administrative centers of the Central Black Earth Region switched to options where the head of the city (or the head of the administration working under a contract) is vested with powers by deputies of the representative body.

The corresponding procedure strengthens the political and administrative control of regional authorities over municipalities. At the same time, as a part of the new personnel policy of the federal center, the preparation of a personnel reserve of city leaders has begun. Together with the established practices of empowering the heads of regional capitals, this practice ensures the professionalization of the personnel corps of city leaders.

Significant problems in the functioning of this structure are the frequent change of leadership of regional capitals, as well as the alienation of the population from the process of forming the executive power of cities.

Keywords: public authority, local self-government, municipal formation, mayor, city manager, governor.

Funding information: This study was performed without external funding.



For citations: Slatinov, V.B. (2025) Peculiarities of forming leadership staff in regional capitals in the context of municipal reforms. Central Russian Journal of Social Sciences, Vol.20, no. 1, P. 57-72. DOI: 10.22394/2071-2367-2025-20-1-57-72. EDN YGMZSA

ВВЕДЕНИЕ

На фоне обсуждения нового проекта федерального закона об организации местного самоуправления в стране, а также многочисленных сообщений об отставках мэров городов и обширных ротациях в корпусе градоначальников актуализировались дискуссии о трансформации моделей управления российскими городами. Эти дискуссии, которые также касаются разработки программ городского развития, выработки и осуществления городских политик, происходят в условиях достройки единой системы публичной власти, которая продолжает правовые и организационные изменения в организации местного самоуправления, охватившие несколько волн муниципальных реформ.

Доминирующим направлением трансформации является превращение института местного самоуправления в агента государственной власти, осуществляющего непосредственно на территории ограниченный перечень полномочий и находящийся в зависимости от бюджетных трансфертов (Туровский, 2015, С. 48–49).

В качестве важнейшего звена в современных системах городского управления выступает институт главы муниципального образования. Согласно федеральному законодательству, в настоящий момент глава муниципалитета может выступать либо в качестве руководителя его представительного органа, либо в статусе главы администрации. Во втором случае его ресурсный потенциал существенно возрастает. Выступая в роли «сильного мэра», он, по сути, превращается в ключевого игрока городской политики. Именно поэтому статус глав муниципалитетов и способы замещения их должностей могут рассматриваться сегодня как стержневые характеристики систем управления городами.

В этом контексте интересно наблюдать процесс «вертикализации» муниципального уровня публичной власти, который представляет собой закрепление ресурсного, политического и административного контроля над органами местного самоуправления со стороны региональных и федеральных структур. Данный процесс наиболее ярко проявляется именно через смену моделей управления и способов замещения должностей глав исполнительной власти региональных столиц. Это не случайно, поскольку административные центры субъектов Федерации – наиболее ресурсоёмкие и политически значимые муниципалитеты. Исследование направленности и эффектов трансформации систем управления административными центрами российских регионов представляет возможность сравнения полученных результатов, в том числе в сфере рекрутирования и ротаций глав городов, и прогнозирования влияния указанных процессов на социально-экономическое развитие территорий, эволюцию региональных политико-административных систем.

Данные исследовательские задачи решались на протяжении более двух десятков лет как в контексте анализа общих тенденций эволюции местного самоуправления в России, так и в рамках решения конкретных задач по изучению процессов трансформации моделей управления муниципалитетами, включая крупные города. При этом, важно учитывать, что преобразования в системе публичной власти и управления содержат в себе все преимущества и издержки внутриэлитной конкуренции (Соловьев, 2023). Среди исследований, посвященных основным трендам эволюции института местного самоуправле-

ния, в которых обращаются к тематике изменений в системах управления городами, наделения их полномочиями и к проблемам их ресурсного обеспечения, особо следует выделить работы Р. Туровского. Автор убедительно демонстрирует, что институциональные изменения в сфере местного самоуправления, происходящие в контексте общей политической трансформации страны, направлены на превращение муниципального уровня публичной власти в политически зависимого агента региональной государственной власти, выполняющего ограниченный набор функций. Одновременно, по его мнению, локальные сообщества фактически утратили функцию принципала для муниципальных структур. Среди аргументов в пользу этого автор называет как невозможность делегировать муниципальным властям полномочия, которые определяются федеральным законодательством, а также практиками государственно-муниципального взаимодействия, так и неспособность напрямую формировать руководство исполнительной власти муниципалитетов вследствие фактического отказа от прямых выборов мэров. При этом, говоря о современных особенностях формирования муниципальных элит, Р. Туровский выделяет в качестве важного тренда формирование губернаторской клиентелы на локальном уровне (Туровский, 2015, С. 49).

Обширные исследования реформ местной власти в городах России в контексте общероссийских политических трансформаций были проведены В. Гельманом и С. Рыженковым. Преобразования систем управления городами, по их мнению, вписаны в общенациональную режимную трансформацию. В ней местное самоуправление, так и не став широко востребованным демократическим институтом, вновь превратилось в подчинённый нижний этаж системы государственной власти (Гельман, Рыженков, 2008).

Среди других исследований, связанных с анализом трансформации городских систем управления, отметим работы, изучающие становление и эволюцию городских режимов в различных регионах России. Проблемы избрания глав городов, их подотчетности и коммуникаций с группами интересов и региональной властью здесь оказываются встроенными как в федеральный и региональный контекст, так и в формирование локальных систем властвования (Ледяев, 2008).

Исследовательский интерес к проблемам трансформации городского управления, в том числе региональными столицами как наиболее политически значимыми и ресурсно обеспеченными муниципалитетами, наблюдался на протяжении всего периода муниципального реформирования. Особое внимание уделялось исследованию неизвестного прежде в России института сити-менеджера – главы муниципальной администрации, нанятого по контракту депутатами представительного органа после конкурсного отбора претендентов (Авдонин, 2015). К 2014 году количество региональных административных центров, использующих модель с сити-менеджером, выросло в России до 58¹. Группа исследователей из Южного федерального университета провела обширный анализ нового института и практики его использования в России. Ими были выделены ключевые риски применения модели с сити-менеджером в муниципальном управлении. Среди

¹ Вопросы мэроздания. Как в России начались, а потом закончились прямые выборы градоначальников - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6531970?ysclid=m4pvxd07qy522552112> (дата обращения: 24.08.2024).

них: (1) боязнь нелояльности федеральной власти; (2) конфликтность между администрацией и представительным органом муниципалитета; (3) рост коррупционных практик из-за утраты прозрачности процесса вступления руководителя муниципального образования в должность; (4) отсутствие благоприятных возможностей для осуществления стратегического планирования (Дятлов, Ковалёв, Сериков, 2018).

Рост разнообразия моделей управления муниципалитетами, прежде всего городами, способствовал увеличению научных изысканий в части сравнительных исследований разных опций, а также изучения факторов выбора той или иной схемы управления. В центре анализа ожидаемо находились как факторы выбора, так и институциональные эффекты функционирования моделей управления. Дополнительный исследовательский интерес к данной проблематике отмечается после проведения «малой» муниципальной реформы 2014–2015 годов, в ходе которой императивное право устанавливать ту или иную модель управления муниципалитетами либо по-прежнему сохранять за ними возможность выбора было закреплено за властями субъектов РФ. В этой связи, как отмечали Н. Малявкина и М. Фомина, регулирование вопросов организации местного самоуправления в рамках изменений федерального законодательства в 2013–2015 годах всё активнее смещалось в сторону региональных органов государственной власти (Малявкина, Фомина, 2016). Так что закрепление за структурами власти субъектов РФ права определять характер систем управления в муниципалитетах было одним из ключевых сюжетов «малой» муниципальной реформы.

Указанные изменения, а также закрепление в 2015 году двух дополнительных моделей управления, включая опцию, которая предусматривала избрание главы муниципалитета, возглавляющего одновременно исполнительную власть, депутатами представительного органа после конкурсного отбора претендентов, привлекли активное внимание исследователей. В частности, П. Панов, обращаясь к вариантам рекрутирования глав муниципалитетов, констатирует быстрое распространение «конкурсной модели» их избрания и отмечает, что последняя заметно усиливает влияние губернаторов на решение кадрового вопроса о руководителе муниципального образования. По его мнению, прямая выборность глав имеет больше шансов на сохранение на территориях, где региональная власть в меньшей степени контролирует элиты и политические процессы, а местные власти обладают большей финансовой самостоятельностью. Впрочем, автор честно признаёт, что статистически эти взаимосвязи просматриваются слабо и институциональный выбор определяется в гораздо большей мере ситуационными факторами, нежели долговременными тенденциями (Панов, 2018).

Отметим исследования городских систем управления и муниципальных элит А. Чириковой. Несмотря на то, что её анализ касается, преимущественно, малых городов, выводы о проявляющихся в последнее время тенденциях к нарастанию кадрового дефицита квалифицированных управленцев, кризисе лидерства в корпусе муниципальных руководителей при одновременном росте запроса на повышение качества муниципального менеджмента со стороны

населения и местных элитных групп, носят актуальный характер (Чирикова, 2024). Репутационные запросы к местной и региональной власти в последние годы обнаруживают существенную подвижность, в них всё ярче проявляется потребность в таких характеристиках как ответственность, справедливость и забота об общем благе (Розанова, 2023).

Поиск факторов, обуславливающих выбор моделей управления муниципалитетами в более широком разрезе проявления муниципальной автономии в рамках централизованного государства, приводит исследователей И. Шевцову, А. Гилёва, М. Завадскую к выделению шести обуславливающих её параметров. Первым выступает уровень бюджетной самостоятельности муниципалитетов. Вторым – сохранение прямых выборов глав либо наличие «двойной подотчётности» при процедурах назначения. Третьим – оппозиционность мэров или же их значимость для «политических машин». Четвёртым – степень укоренённости глав муниципалитетов на территориях и качество их неформальных связей с региональными чиновниками. Пятым – конкуренция экономических акторов, зависимость глав местного самоуправления от местного бизнеса, которая требует большей ориентации на защиту локальных групп интересов. Шестым – уровень и характер конкуренции между главой и представительным органом. Авторы констатируют общий низкий уровень муниципальной автономии в системе публичной власти, однако такие факторы, как конкуренция политических и экономических акторов, а также наличие «двойной подотчётности», даже при отсутствии прямых выборов глав муниципалитетов будут с большой вероятностью создавать главам стимулы для ориентирования на интересы местных сообществ (Шевцова, Гилёв, Завадская, 2022).

Институциональный выбор и внедрение различных моделей управления муниципалитетами, среди которых особое место занимают административные центры субъектов РФ в силу их политической и ресурсной значимости, продолжают оказывать существенное влияние на характер формирования, ротаций и качественные характеристики корпуса глав городов. Ниже мы остановимся на соответствующих характеристиках применительно к региональным столицам Центрально-Чернозёмного экономического района (ЦЧР).

Описание методики исследования и обоснование ее выбора

Поставленная цель достигается при помощи стандартных методов политического и сравнительного анализа. Используется неинституциональный подход, трактующий реформы как институциональные трансформации, предполагающие целенаправленные изменения правил игры и общественных структур и порождающие институциональные эффекты. Анализируются нормы федерального законодательства о местном самоуправлении. Исследуются тексты законов субъектов РФ Центрально-Чернозёмного экономического района, регулирующие функционирование местной власти на соответствующих территориях. Подвергнуты экспертизе также нормативно-правовые акты, которые регламентируют деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления в областях Центрального Черноземья. Изучалась и обобщалась информация о сроках пребывания глав региональных столиц на своих должностях. Анализировались биографии руководителей административных центров

областей ЦЧР. Исследование опиралось на публикации экспертов, занимающихся вопросами организации местной власти и реформирования местного самоуправления.

**«Вертикализация» местной власти как основная направленность
муниципальных реформ**

Реформирование системы местного самоуправления в стране, охватывающее такие вопросы, как статус и особенности наделения полномочиями глав муниципальных образований, продолжается более двух десятилетий. Базовым параметром изменений выступает соотношение муниципальной автономии и политического контроля над органами местной власти со стороны государственных структур. Специфически проведенная в 1990-е годы реформа местного самоуправления не сформировала необходимой для поддержания муниципальной автономии экономической, социальной и общественно-политической базы, сделав превращение местной власти в нижний «этаж» системы государственного управления наиболее вероятной траекторией преобразований. С момента принятия ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» можно выделить три волны изменений. Первая охватила 2003–2013 годы, началась с вступления в силу 131-ФЗ и продлилась до нового цикла законодательных новелл в рамках «малой» муниципальной реформы. Вторая продлилась с 2014 по 2019 год и заключалась в реализации этих новелл. Третья началась в 2020 году с принятия поправок к Конституции РФ, среди которых для местного самоуправления ключевое значение имели положения о формировании в стране единой системы публичной власти. Она продолжается до настоящего времени.

В областях Центрально-Черноземного экономического региона с началом реализации ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» процесс постепенного встраивания муниципалитетов в вертикаль власти проявлялся в первую очередь через смену моделей управления областными столицами. Для губернаторов считалось очень важным установить политический контроль над системой власти регионального административного центра. В качестве инструмента влияния на представительные собрания городов выступала «Единая Россия». Контроль над исполнительной властью устанавливался посредством внедрения удобной для решения указанной задачи модели управления. На начальном этапе преобразований в областных центрах макрорегиона распространилась опция с сити-менеджером. Введение этого института стало одним из предложенных федеральным законодателем вариантов организации городской власти в 131-ФЗ. В данной схеме управления главу города избирали депутаты из своего состава, при этом он одновременно возглавлял представительный орган. Что касается главы администрации (сити-менеджера), то он нанимался по контракту представительным органом после предварительного конкурсного отбора претендентов на данную должность.

В процессе введения норм 131-ФЗ в силу, то есть в течение 2003–2005 годов, на использование данной модели перешли Белгород и Тамбов. В 2007 году к ним присоединился Курск. Вплоть до «малой» муниципальной реформы, проведенной в 2014–2015 годах, в Воронеже и Липецке сохранялась модель с избираемым населением «сильным» мэром. Однако в рамках новой волны преобразований ре-

гионам было передано право императивно определять характер систем управления муниципалитетами. Опираясь на законодательные новеллы, региональные власти отменили прямые выборы глав городов в Липецкой области¹. Среди региональных «чернозёмных» столиц дольше всех схему с избранием «сильного» мэра населением сохраняли в Воронеже. Указанное обстоятельство стало возможным в силу широких ресурсных возможностей местной власти наиболее крупного города ЦЧР, усиливающих муниципальную автономию, а также более высокой значимости поддержания легитимности руководства города-«миллионера» через прямой мандат от населения. Примечательно, что законодательство Воронежской области и после «малой» муниципальной реформы сохраняло возможность выбора модели управления за самими муниципалитетами. Однако в декабре 2016 года Воронежская городская Дума внесла поправки в Устав Воронежа, которыми сменила модель избрания главы муниципалитета. Прямые выборы были отменены. Таким образом, к началу 2017 года все региональные административные центры областей Центрального Черноземья перешли от модели с выбираемым населением «сильным» мэром к вариантам, где мэра избирают депутаты (Слатинов, 2017, С. 129–130).

Этому во многом способствовало то, что в регионах ЦЧР федеральным и региональным властям уже к середине 2000-х годов удалось добиться преобладания «Единой России» в составе представительных органов областных центров. Сочетание «единороссовского» большинства с активным влиянием на партию власти со стороны губернаторов давало возможность нанимать на должности сити-менеджеров или избирать при помощи депутатов «сильными» мэрами креатуры глав регионов.

В этом плане можно отметить широкое распространение в регионах ЦЧР специфических практик управления областными столицами. Скажем, почти во всех областных центрах Черноземья в 2000-е и 2010-е годы имел место феномен заместителя губернатора по областному центру. Это практика, когда на должности глав администраций областных столиц нанимались или избирались заместители глав регионов, что позволяло региональным властям усиливать контроль на основе не только политической и ресурсной зависимости руководителей городов, но и неформальных связей с ними (Слатинов, 2017, С. 124).

Наличие в представительных органах городов устойчивого большинства «партии власти», в целом, работает как институциональный дисциплинирующий инструмент по консолидации депутатов для принятия решений в пользу усиления влияния на муниципалитет региональной власти (Бедерсон, Минаева, 2024).

Однако серьёзной проблемой функционирования схемы городского управления, в которой использовался институт сити-менеджера, было то, что главой муниципального образования являлся руководитель представительного органа. В этом случае «контрактный» глава администрации является ослабленным с точки зрения полномочий, ведь у него отсутствуют права высшего должностного лица муниципалитета. Возникало своего рода разделенное правление. Оно приводило к сосуществованию в городской власти двух статусных игроков и содержало вы-

¹ В Липецкой области отменили прямые выборы мэров - URL: <https://gorod48.ru/news/287159/?ysclid=m1cee2l28h845952791> (дата обращения: 23.05.2024).

сокий потенциал конфликтности. Правда, в ЦЧР мы не фиксировали открытых конфликтов по линии «глава города – глава городской администрации». Но определённая институциональная слабость «контрактного» главы исполнительной власти представляла собой политическую и управленческую проблему. Федеральные власти приступили к её решению в 2015 году. В рамках уже упомянутой «малой» муниципальной реформы в федеральное законодательство к трем действующим на тот момент моделям управления муниципалитетами были добавлены еще две. Из них наибольший интерес в регионах вызвала схема, в которой должности главы муниципального образования и главы администрации совмещались, однако для должностного лица на подобной статусной позиции более не требовалось избрание населением. «Сильный» глава теперь мог избираться депутатами после предварительного прохождения конкурсного отбора. Конкурсная процедура призвана выполнять функцию предварительного фильтра для кандидатов. При этом половину состава конкурсной комиссии назначало высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. То есть главы регионов получили возможность уже не косвенным образом, а напрямую влиять на процесс отбора претендентов на должность мэра.

Данная модель позволила сформировать высокий уровень возможностей областной власти в установлении политико-административного контроля над муниципалитетами. С одной стороны, в городских системах управления появился субъект с консолидированными властными полномочиями, которые соединяли его контроль над административной системой со статусом высшего должностного лица. С другой – в его отборе через конкурсную комиссию (напрямую) и при последующем избрании через депутатское большинство (косвенно) участвует областная исполнительная власть. За весьма короткий период, в течение 2015–2016 годов, на эту схему перешли почти все региональные столицы областей Центрального Черноземья. Только в Белгороде сохранилась модель с сити-менеджером. В 2021 году институт сити-менеджера по политическим причинам был возвращён в Тамбове. В настоящий момент в трёх региональных столицах областей Центрального Черноземья (Воронеж, Курск, Липецк) действует модель управления с «сильным» мэром, избираемым представительным органом из кандидатов, отобранных в ходе предварительной конкурсной процедуры; в двух (Белгород, Тамбов) – схема с сити-менеджером, когда глава администрации города нанимается по контракту представительным органом также после конкурсного отбора претендентов. При этом полномочия главы города исполняет спикер представительного собрания.

Управление региональными столицами в условиях трансформации губернаторского корпуса и формирования единой системы публичной власти

Модели управления городами, утвердившиеся в региональных столицах ЦЧР, обладают характерными чертами, которые обусловлены спецификой современной российской политической системы. К числу основных характеристик этих моделей можно отнести следующие.

Первое. Доминирование вертикального политического контроля в отношениях между городским и региональными уровнями публичной власти.

Второе. Преобладающая направленность подотчетности городской исполнительной власти «наверх по вертикали» – от муниципального уровня к государственной власти субъекта РФ, прежде всего к высшему должностному лицу региона.

Третье. Ключевыми акторами городской политики в такой конфигурации становится исполнительная власть субъекта РФ, а также наиболее влиятельные группы интересов, представленные в депутатском корпусе либо оказывающие активное влияние на него. Данные акторы имеют решающее влияние на процесс формирования исполнительной власти городов.

В рамках дискуссий, связанных с переформатированием систем управления городами, сторонники отмены прямых выборов глав городов и перехода к их избранию депутатами представительных органов либо найма сити-менеджеров выдвигают следующие основные аргументы. Во-первых, схемы с избранием мэров депутатами или найма сити-менеджеров позволяют обеспечить привлечение на соответствующие должности профессиональных управленцев, в то время как выборы глав городов населением создают риски избрания популистов и малокомпетентных политиков. Во-вторых, переход к указанным моделям позволяет стабилизировать процесс функционирования систем управления городами, уменьшить риски снижения качества муниципального управления вследствие низкой компетентности кадров и деструктивного влияния на них групп интересов¹.

В 2023–2024 годах кафедрой государственного и муниципального управления Курского государственного университета было проведено исследование практик и институциональных эффектов функционирования моделей управления городами в Центральном Черноземье. Результаты исследования показывают, что цели стабилизации и профессионализации кадрового корпуса мэров достигаются лишь частично. Заметим, что хронологические рамки исследования определены с 2017 года, когда федеральный центр перешёл к активной ротации губернаторского корпуса и созданию кадрового резерва глав регионов. Важной вехой в этот период становятся поправки к Конституции РФ, закрепление в них положения о единой системе публичной власти и соответствующая трансформация федерального законодательства.

Экспертиза кадровых трансформаций в корпусе руководителей региональных столиц ЦЧР в исследуемый период показал, что ротация глав городов в исследуемый период приобрела высокую интенсивность. В Белгороде с 2017 по 2024 год сменились 4 главы городской администрации. В Воронежской, Курской и Липецкой областях – по 3 главы областной столицы. В Тамбове отмечен рекордный уровень сменяемости – 5 глав городской исполнительной власти. Примечательно, что в Белгороде, Курске и Тамбове в указанное время ни один глава исполнительной власти города не пробыл в должности полный уставной срок. Правда, глава администрации Белгорода Валентин Демидов отработал короткий двухлетний контракт, который был заключён с ним в янва-

¹ Местной власти добавят вертикальности - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4220897?ysclid=m1e5hzifew538542178> (дата обращения 28.05.2024)

ре 2023 года. В начале 2025-го он был переназначен на эту должность¹. Нанятый зимой 2022 года депутатами на должность главы администрации Тамбова Максим Косенков (исполнял обязанности по указанной должности с октября 2020 года) имеет определённые шансы доработать на окончания контракта, однако смена третьего за период его работы губернатора в регионе создаёт потенциальную возможность кадровых перемен на уровне областного центра². В Воронеже отработать полную каденцию в исследуемый период удалось единственному руководителю – Вадиму Кстенину, который в 2023 году даже переизбрался на новый срок, но через год внезапно объявил об отставке³. Избранная в 2019 году главой города Липецка Евгения Уваркина также отработала один уставной срок, но отказалась выдвигаться повторно, перейдя в статус заместителя губернатора, а затем – сенатора от региона⁴. Таким образом, результаты экспертизы процесса ротации кадрового корпуса глав региональных столиц ЦЧР свидетельствуют о довольно высоком уровне сменяемости руководителей городов. Гипотеза о кадровой стабилизации пока не находит подтверждения.

Тезис о профессионализации корпуса глав городов в результате смены моделей их наделения полномочиями подтверждается результатами исследования биографий глав администраций областных столиц Центрального Черноземья за 2017–2024 годы. В рамках указанного исследования биографии руководителей областных столиц ЦЧР анализировались на предмет наличия у них опыта и компетенций в сфере муниципального управления. При этом следует отметить не только изменения в механизмах избрания руководителей городов, но и активные усилия федеральной власти по организации обучения глав территорий, а также представителей кадровых резервов, создаваемых для управления регионами и муниципалитетами⁵. Значимость обучающих программ оказалась довольно высокой. Это было связано, в частности, с тем, что некоторые главы областных столиц не имели профессионального опыта в сфере муниципального управления. Так, Евгения Уваркина, избранная в 2019 году мэром Липецка, до перехода в систему публичной власти занималась бизнесом и не имела опыта работы в системе муниципального или государственного управления. В том же году на должность мэра Курска был избран профессиональный политик, который прежде не работал в системе исполнительной власти, – депутат Государственной Думы Виктор Карамышев. После избрания главой города Евгения Уваркина прошла обучение по программе развития кадрового управленческого резерва Высшей школы государственного управления («школа губернаторов»). Виктор Карамышев не задержался на позиции главы города надолго: в 2022 году его сменил чиновник прави-

¹ Валентин Демидов переизбран мэром Белгорода - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7442514?ysclid=m7143b3af899845122> (дата обращения: 18.01.2025).

² Максима Косенкова официально назначили главой администрации Тамбова - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5194069?ysclid=m7kzgro6jx45080472> (дата обращения: 16.11.2024).

³ Вадим Кстенин покидает пост мэра Воронежа - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6715242?ysclid=m1cnjtdzv858286047> (дата обращения: 27.08.2024).

⁴ Мэр Липецка Евгения Уваркина не пойдёт на второй срок - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6745258?ysclid=m1co2y4660587742304> (дата обращения: 23.08.2024).

⁵ Мэры пошли в школу . URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6380581?ysclid=m1dtov73fw293501990> (дата обращения: 20.05.2024).

тельства Курской области Игорь Куцак, имевший обширный опыт работы в федеральных и региональных органах исполнительной власти. Новый глава Курска позднее был зачислен на обучение по программе развития муниципального кадрового управленческого резерва («школа мэров»). Обучение по данной программе завершил избранный в июне 2024 года и сменивший Евгению Уваркину мэром Липецка Роман Ченцов. Важным является факт наличия у него опыта муниципального управления. До того как занять должность главы Липецка, он с 2020 года возглавлял сначала Добринский, а затем Лебедянский районы Липецкой области¹.

Работавший с 2018 по 2024 год в статусе мэра Воронежа Вадим Кстенин до избрания градоначальником был первым заместителем главы администрации по городскому хозяйству. После его отставки избранный летом 2024 года главой Воронежа Сергей Петрин до перехода на должность мэра также работал первым заместителем Вадима Кстенина².

Переназначенный в январе 2025 года после окончания двухлетнего контракта глава администрации Белгорода Валентин Демидов стал первым «неместным» руководителем областной столицы среди глав регионов ЦЧР. Ранее он был приглашён губернатором региона Вячеславом Гладковым в Белгородскую область, после того как много лет работал на различных должностях в органах публичной власти Республики Крым, включая деятельность в качестве главы администрации Симферополя³.

Занимающий должность главы администрации Тамбова (исполнял обязанности по этой должности с октября 2020 года, назначен после конкурсного отбора в 2022 году) Максим Косенков уже занимал эту статусную позицию с 2005 по 2008 год. Повторный приход Максима Косенкова к руководству исполнительной властью Тамбова стал возможен в результате политической сделки. На выборах в Тамбовскую городскую Думу в 2020 году победу одержала лояльная Максиму Косенкову партия «Родина». В ситуации, когда у неё оказалось большинство в представительном органе города, региональная власть была вынуждена пойти на компромисс, допустив сначала назначение Максима Косенкова исполняющим обязанности, а затем – полноценным главой администрации Тамбова. Тамбовский кейс – единственный на сегодняшний момент в Центральном Черноземье, когда руководитель исполнительной власти областного центра не является выдвиженцем губернатора⁴.

Исследование процессов ротаций кадрового корпуса глав областных столиц ЦЧР, а также анализ их биографических характеристик указывают, что, несмотря на обширные кадровые ротации, а также многообразие «историй» избрания и назначения на свои должности, все действующие руководители го-

¹ Мэром Липецка стал Роман Ченцов - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6792244?ysclid=m1e6zsmkzf910852339> (дата обращения: 21.08.2024).

² Сергея Петрина избрали мэром Воронежа - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6920242> (дата обращения: 23.08.2024).

³ Главой Белгорода стал бывший мэр Симферополя Валентин Демидов - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5773479> (дата обращения: 23.05.2024).

⁴ Александру Никитину придется «Родину» любить - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4492408> (дата обращения: 15.06.2024).

родов обладают как опытом работы в органах публичной власти, так и основным либо дополнительным образованием в сфере городского управления. Профессиональная деятельность, предшествующая нынешнему статусу, у подавляющего большинства глав областных центров была связана с местным самоуправлением. Важным трендом является и широко распространяемая практика участия руководителей городов в обучающих программах, внедряемых федеральным центром и направленных на развитие кадровых резервов для регионального и муниципального уровней публичной власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полученные результаты исследования позволяют сформулировать следующие выводы.

1. Процесс «вертикализации» местного самоуправления приводит к выбору моделей управления крупными городами, в которых подбор кадров на должность глав муниципалитетов зависит преимущественно от региональной власти и влиятельных групп интересов на территориях. Соответствующий порядок укрепляет политико-административный контроль региональной власти над муниципалитетами. В данном институциональном формате доминирует вертикальный контроль между региональным и городским уровнями публичной власти, а подотчетность последней ориентирована преимущественно вверх. В качестве основных акторов городской политики выступают региональная исполнительная власть, а также ресурсные группы интересов, в том числе репрезентированные в корпусе депутатов представительных органов. Доминирующие схемы наделения полномочиями в сочетании с активными усилиями федерального центра по формированию и обучению кадровых резервов обеспечивают профессионализацию корпуса городских руководителей, при этом сохраняется аномально высокий уровень их сменяемости.

2. Сторонники доминирующих в настоящий момент моделей с «сильным» мэром или сити-менеджером, наделяемых полномочиями депутатским корпусом после предварительного конкурсного отбора, отмечают сосуществование в таких опциях принципа народовластия (кадровые решения принимают депутаты) с подходом к отбору на основе оценки профессионализма кандидатов. Отмечается, что указанные варианты лучше вписываются в конструкцию единой системы публичной власти, а также в сложившуюся политико-экономическую модель, в которой значительные ресурсы на городское развитие поступают с верхних уровней бюджетной системы и требуют «плотного» вертикального контроля.

3. Очевидными политическими проблемами таких конструкций являются отчуждение населения от процесса формирования исполнительной власти городов и дефицит легитимности последней, а также качество её обратной связи с городскими сообществами (Никовская, Якимец, 2024, С. 10–12). Дефицит легитимности и отстранённость подавляющего большинства граждан от процессов формирования и ротации городской исполнительной власти в современных общественно-политических условиях рекомендуется компенсировать посредством развития коммуникационных механизмов и технологий. Речь идёт, в частности, об использовании сетевых инструментов и современных технологий вовлечения горожан в разработку, обсуждение, контроль и оценку городских проектов и программ. Ука-

занный подход представляется перспективной, но ограниченной мерой. Большое значение приобретают прозрачность и открытость установленных процедур отбора и избрания руководства городской исполнительной власти, а также возможность публичного обсуждения городскими сообществами и гражданами программ их действий.

Список литературы:

1. Авдонин, В. С. Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы МСУ / В. С. Авдонин // Pro Nunc. Современные политические процессы. – 2015. – № 1(14). – С. 99-121. – EDN VHWOAP.
2. Бедерсон, В. Свои люди - сочтёмся: условия централизации муниципальных полномочий в градостроительной сфере / В. Бедерсон, Э. Минаева // Социологическое обозрение. – 2024. – Т. 23, № 2. – С. 67-89. – DOI 10.17323/1728-192x-2024-2-67-89. – EDN AETTRI.
3. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль: реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Норма. – 2008. – 384 с.
4. Дятлов, А. В. Риски от введения института сити-менеджмента (в оценках экспертов Южного федерального округа) / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, А. В. Сериков // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2018. – № 4. – С. 39-42. – DOI 10.22394/2079-1690-2018-1-4-39-42. – EDN YQOSHJ.
5. Ледаев, В. Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования / В. Г. Ледаев // Россия и современный мир. – 2008. – № 4(61). – С. 129-143. – EDN KDYGDX.
6. Малявкина, Н. В. Модели организации муниципального управления в условиях изменения федерального законодательства в 2013-2015 гг / Н. В. Малявкина, М. Г. Фомина // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2016. – № 1(19). – С. 23-29. – DOI 10.17223/22253513/19/3. – EDN VNWKBN.
7. Никовская, Л. И. Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2024. – Т. 20, № 1. – С. 4-22. – DOI 10.21638/spbu23.2024.101. – EDN BHLGPY.
8. Панов, П. В. Рекрутирование глав муниципальных образований: кроссрегиональная вариативность в выборе институциональных моделей / П. В. Панов // Вестник Пермского научного центра УрО РАН. – 2018. – № 2. – С. 39-47. – DOI 10.7242/1998-2097/2018.2.7. – EDN YPDSYN.
9. Розанова, Н. Н. Репутационное ядро российской власти: особенности регионального уровня / Н. Н. Розанова // Балтийский регион. – 2023. – Т. 15, № 1. – С. 52-77. – DOI 10.5922/2079-8555-2023-1-4. – EDN ESLCMQ.
10. Слатинов, В. Б. Погружение в "вертикаль": трансформация статуса и кадрового состава глав административных центров регионов Черноземья в условиях "малой" муниципальной реформы / В. Б. Слатинов, К. Г. Меркулова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – Т. 12, № 5. – С. 122-130. – DOI 10.22394/2071-2367-2017-12-5-122-130. – EDN ZXMGKD.

11. Соловьев, А. И. Политические инновации: очевидные смыслы и неочевидность реальности / А. И. Соловьев // Полис. Политические исследования. – 2023. – № 5. – С. 120-140. – DOI 10.17976/jpps/2023.05.08. – EDN HMFLAW.
12. Туровский, Р. Ф. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима / Р. Ф. Туровский // Pro Nunc. Современные политические процессы. – 2015. – № 1(14). – С. 82-98. – EDN VHWOAF.
13. Туровский, Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности / Р. Ф. Туровский // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35-51. – EDN TUHDWD.
14. Чирикова, А. Е. Власть в малых российских городах: управленческие проблемы и мотивация акторов / А. Е. Чирикова // Вестник Института социологии. – 2024. – Т. 15, № 1. – С. 165-183. – DOI 10.19181/vis.2024.15.1.9. – EDN KXGAVF.
15. Шевцова, И. К. Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации / И. К. Шевцова, А. В. Гилев, М. А. Завадская // Мир России. Социология. Этнология. – 2022. – Т. 31, № 2. – С. 75-96. – DOI 10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96. – EDN STHWTR.

References:

1. Avdonin, V.S. (2015) Transformatsiia instituta siti-menedzhera v Riazani na fone reformy mestnogo samoupravleniia. *Pro Nunc. Sovremennye politicheskie protsessy*. no.1, P. 99-119. EDN VHWOAP. (In Russ.).
2. Bederson, V. and Minaeva, E. (2024) Svoi liudi - sochtemsia: usloviia tsentralizatsii munitsipal'-nykh polnomochii v gradostroitel'noi sfere. *Sotsiologicheskoe obozrenie*. T. 23, no. 2, P. 67-89. DOI 10.17323/1728-192x-2024-2-67-89. EDN AETTRI. (In Russ.).
3. Gel'man, V., Ryzhenkov, S., Belokurova, E. and Borisova, N. (2008) *Avtonomiia ili kon-trol': reforma mestnoi vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2001*. SPb.: Norma. 384 p. (In Russ.).
4. Diatlov, V.V., Kovalev, A.V. and Serikov A.V. (2018) Riski ot vvedeniia instituta siti-menedzhera (v otsenkakh ekspertov Iuzhnogo federal'nogo okruga). *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*. no.4. p. 39-43. DOI 10.22394/2079-1690-2018-1-4-39-42. EDN YQOSHJ. (In Russ.).
5. Lediaev, V.G. (2008) Gorodskie politicheskie rezhimy: teoriia i opyt empiricheskogo issledovaniia. *Rossia i sovremennyi mir*. no. 4(61), p. 129-143. EDN KDYGDX. (In Russ.).
6. Maliavkina, N.V. and Fomina, M.G. (2016) Modeli organizatsii munitsipal'nogo upravleniia v usloviakh izmeneniia federal'nogo zakonodatel'stva v 2013-2015 gg. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*. no. 1(19), p. 23-29. DOI 10.17223/22253513/19/3. – EDN VNWKBH. (In Russ.).
7. Nikovskaia, L.I. and Iakimets, V.N. (2024) Munitsipal'naia publichnaia politika v kon-tekste reformy mestnogo samoupravleniia. *Politicheskaia ekspertiza (POLITEKS)*. - Tom 20. no.1, p. 4-22. DOI 10.21638/spbu23.2024.101. EDN BHLGPY. (In Russ.).
8. Panov, P.V. (2018) Rekrutirovanie glav munitsipal'nykh obrazovani: krossregional'naia variativnost' v vybere institutsional'nykh modelei. *Vestnik Permskogo*

nauchnogo tsentra. no. 2, p. 39-47. DOI 10.7242/1998-2097/2018.2.7. EDN YPDSYH. (In Russ.).

9. Rozanova, N. N. (2023) Reputatsionnoe iadro rossiiskoi vlasti: osobennosti regional'nogo urovnia. *Baltiiskii region*. T. 15, no. 1, p. 52-77. DOI 10.5922/2079-8555-2023-1-4. EDN ESLCMQ. (In Russ.).

10. Slatinov, V.B. and Merkulova, K.G. (2017) Pogruzhenie v «vertikal'»: transformatsiia statusa i kadrovogo sostava glav administrativnykh tsentrov regionov Chernozem'ia v usloviakh «maloi» munitsipal'noi reform. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk*. no.5, p. 122-130. DOI 10.22394/2071-2367-2017-12-5-122-130. EDN ZXMGKD. (In Russ.).

11. Solov'ev, A. I. (2023) Politicheskie innovatsii: ochevidnye smysly i neochevidnost' real'nosti . *Polis. Politicheskie issledovaniia*. no.5. p. 120-140. DOI 10.17976/jpps/2023.05.08. – EDN HMFLAW. (In Russ.).

12. Turovskii, R.F. (2015) Mestnoe samoupravlenie v Rossii i evoliutsiia politicheskogo rezhima. *Pro Nunc. Sovremennye politicheskie protsessy*. no. 1, p. 82-98. EDN VHWOAF. (In Russ.).

13. Turovskii, R.F. (2015) Rossiiskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoi vlasti v lovushke nedofinansirovaniia i grazhdanskoi passivnosti. *Politicheskie issledovaniia*. № 2. p. S 35-51. EDN TUHDWD. (In Russ.).

14. Chirikova, A. E. (2024) Vlast' v malykh rossiiskikh gorodakh: upravlencheskie problemy i motivatsiia aktorov. *Vestnik Instituta sotsiologii*. T. 15, no. 1, p. 165-183. DOI 10.19181/vis.2024.15.1.9. – EDN KXGAVF.

15. Shevtsova, I.K., Gilev, A.V. and Zavadskaia, M.A. (2022) Kogda mery protiv: faktory munitsipal'noi avtonomii v usloviakh tsentralizatsii. *Mir Rossii*. no. 2, p. 75-96. DOI 10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96. EDN STHWTR. (In Russ.).

Сведения об авторе:

Владимир Борисович Слатинов, доктор политических наук, доцент, зав. кафедрой государственного и муниципального управления, Курский государственный университет, e-mail: slatinov@yandex.ru, SPIN-код: 2888-8905, AuthorID: 684175, Scopus ID 57208548294, <https://orcid.org/0000-0002-9476-9712>

Vladimir B. Slatinov, Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Public and Municipal Administration, Kursk State University, e-mail: slatinov@yandex.ru, SPIN-code: 2888-8905, AuthorID: 684175, Scopus ID 57208548294, <https://orcid.org/0000-0002-9476-9712>

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The author read and approved the final version of the manuscript

© Слатинов В.Б., 2025