

Доклад
ОСОБЕННОСТИ РОТАЦИИ КОРПУСА МЭРОВ В
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Гринева Д.Д., Коротеева П.П., Максимов А.Н., Соснин Д.П.,
Трудолюбов А.С.

Москва
2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПАРАМЕТРАХ ИССЛЕДОВАНИЯ	3
1. ЭПОХА «СИТИ-МЕНЕДЖЕРОВ»: ОТ МАСШТАБНОГО ВНЕДРЕНИЯ ДО СВРАЧИВАНИЯ МОДЕЛИ	5
2. ПОРЯДОК ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ: ОТ ВЫБОРОВ К КОНКУРСАМ	8
3. ГЕНДЕРНЫЙ ДИСБАЛАНС В КОРПУСЕ МЭРОВ	13
4. СМЕНА ПОКОЛЕНИЙ.....	15
5. СЦЕНАРИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ	18
6. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОФИЛЬ МЭРОВ	21
7. ИСТОЧНИКИ РЕКРУТИРОВАНИЯ	24
8. УСТОЙЧИВОСТЬ ПОЗИЦИИ: ВЫЗОВ ИЗБЫТОЧНОЙ РОТАЦИИ.....	28
9. КУДА УХОДЯТ МЭРЫ?	31
ОБЩИЕ ВЫВОДЫ	46

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПАРАМЕТРАХ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель исследования - выявить ключевые особенности ротации корпуса мэров в современной России.

География исследования

109 городов:

- 80 административных центров субъектов Российской Федерации, являющихся муниципальными образованиями,
- 29 городских округов с численностью населения свыше 200 тыс. человек, не являющихся региональными столицами¹.



Рис. 1 Географическое расположение городов выборки

¹ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce (дата обращения: 01.03.2019).

Хронологические рамки исследования – с 01.01.2008 по 31.03.2019 года.

Для изучения динамики изменения характеристик корпуса мэров в рамках исследования выделены три среза: 2008, 2014 и март 2019 года.

В срезе 2008 года – 108 городов (так как Симферополь добавлен в выборку с 2014 года).

Выборка исследования

359 мэров городов.

1. ЭПОХА «СИТИ-МЕНЕДЖЕРОВ»: ОТ МАСШТАБНОГО ВНЕДРЕНИЯ ДО СВОРАЧИВАНИЯ МОДЕЛИ

Для начала необходимо сделать пояснения по использованию термина «мэр города». В федеральном законодательстве понятие «мэр города» отсутствует. Юридически высшим должностным лицом муниципального образования является глава муниципального образования. Однако Глава муниципального образования не всегда возглавляет местную администрацию. Поскольку в российской практике именно исполнительная власть традиционно обладает «большим весом», то под термином «мэр города» в настоящем исследовании понимается глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, либо глава местной администрации (в случае, если глава муниципального образования возглавляет представительный орган). В дальнейшем глава местной администрации, не являющийся главой муниципального образования, в тексте Отчета именуется «сити-менеджер».



Рис. 2 Варианты статуса мэра города в системе органов местного самоуправления

Институт сити-менеджеров зародился в США в начале 20 века. Идея заключалась в создании модели, при которой городским хозяйством, которое становилось все более сложным, управляют профессиональные внепартийные менеджеры, а не политики. В 1914 году была создана международная ассоциация сити-менеджеров ICMA (International City/County

Management Association), которая в настоящее время объединяет более 10 000 членов². В России дорогу к внедрению института сити-менеджеров открыл федеральный закон №131-ФЗ от 30.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³.

Собранные в ходе исследования данные позволяют проследить динамику распространения «двуглавой» модели управления муниципальным образованием, предусматривающей наличие главы муниципального образования и отдельно главы местной администрации (сити-менеджера), назначенного на контрактной основе по итогам конкурса.

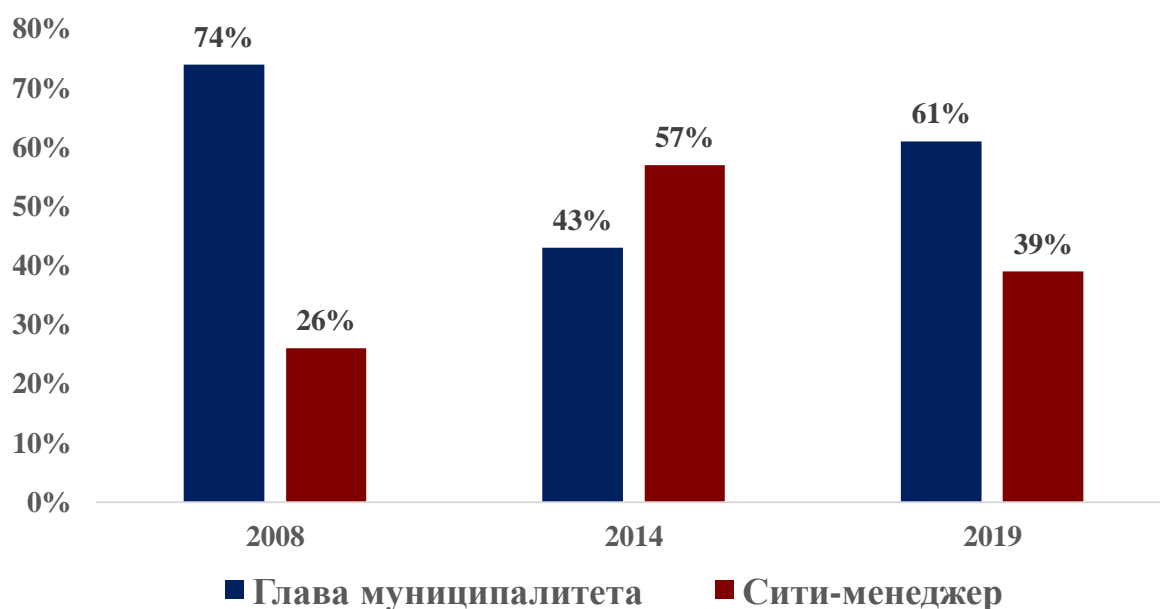


Рис. 3 Динамика изменения статуса мэров городов

Полученные данные демонстрируют следующую динамику: в период 2008-2014 гг. резко росло количество мэров городов, являющихся сити-менеджерами. Это было связано с курсом на увеличение влияния региональных органов власти на формирование органов МСУ, но при этом создавало институциональные условия для конфликта между главами

² Who We Are // International City/County Management Association URL: <https://icma.org/who-we-are>

³ Закон Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 2003 г. № 202.

муниципальных образований и сити-менеджерами, приводило к неустойчивости позиции сити-менеджеров и их частой ротации (досрочного прекращения полномочий).

В 2014 году была достигнута максимальная степень распространения модели сити-менеджера в крупных городах России, их общая доля в выборке исследования достигла 57%. Для сравнения, в 2008 году сити-менеджеров было в процентном отношении в два раза меньше – 26%.

В 2015 году федеральным законом от 03.02.2015 года №8-ФЗ⁴ был введен новый способ избрания главы муниципального образования: избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Данная модель сохраняла высокую степень влияния региональных властей на формирование высшего кадрового состава муниципального образования, при этом устраняла риск двоевластия и конфликта по линии глава муниципального образования – сити-менеджер.

В результате, как видно из анализа данных, с 2014 по 2019 год в выборке исследования доля сити-менеджеров снизилась с 57 до 39%, а доля глав муниципальных образований соответственно выросла с 43% до 61%.

Таким образом, можно зафиксировать, что пик популярности использования модели с сити-менеджером в Российской Федерации пройден, профессиональное сообщество «управляющих городами» так и не сложилось, на практике происходит постепенный отказ от данной модели.

⁴ Закон Российской Федерации "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 03.02.2015 № 8-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015 г. № 6. Ст. 886

2. ПОРЯДОК ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ: ОТ ВЫБОРОВ К КОНКУРСАМ

Мэр города может занять должность путем избрания, если он является главой муниципального образования, либо назначения – в случае «сити-менеджера».

Федеральным законом предусмотрено три способа избрания Главы муниципального образования для муниципальных образований с численностью жителей свыше 300 человек:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Сити-менеджер назначается на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования⁵.

Таким образом, в российском законодательстве используются две внешне похожие, но все же юридически разные процедуры: конкурс на должность главы муниципального образования (высшего должностного лица муниципалитета) и конкурс на должность главы местной администрации. Причем в первом случае используется термин «избрание», во втором – «назначение», хотя, по сути, и там и там фактически речь идет о назначении.

⁵ Уставы муниципальных образований // Нормативные правовые акты в Российской Федерации URL: <http://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html>

Табл. 1

Распределение мэров по порядкам избрания в 2008 г.

ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ	КОЛИЧЕСТВО	%
Избрание на муниципальных выборах главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию	79	73%
Назначение главы местной администрации по результатам конкурса	28	26%
Назначение высшим должностным лицом субъекта РФ ⁶	1	менее 1%
Всего	108	100%

Как видно из Таблицы 1, в 2008 году из 108 мэров выборки исследования большинство (73%) было избрано на прямых выборах. Отметим, что выборы губернаторов населением в этот период отсутствовали, тем не менее, мэры городов по-прежнему преимущественно избирались. Сказывалась определенная инерция политической системы. Хотя вектор на замену института прямых выборов мэров конкурсными процедурами уже отчетливо проявился.

Табл. 2

Распределение мэров по порядкам избрания в 2014 г.

ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ	КОЛИЧЕСТВО	%
Избрание на муниципальных выборах главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию	44	40%
Назначение главы местной администрации по результатам конкурса	60	55%
Назначение временно исполняющего обязанности (ВРИО)	5	5%
Всего	109	100%

К 2014 году количество мэров, получивших мандат непосредственно от населения, сократилось до 40%. Большинство градоначальников к этому

⁶ Отметим особый порядок вступления в должность мэра города Грозный. В 2008 году в Чеченской Республике продолжался переходный период введения в действие 131 федерального закона, и глава города Грозный Муслим Хучиев назначался указом Президента Республики.

времени стали назначаться по конкурсу. Выросло влияние губернаторов на формирование кадрового состава мэров городов, так как региональная власть имела возможность назначать сначала 30% членов конкурсной комиссии (до мая 2014 года), а потом – 50%. Интересно, что в 2012 году на волне либерализации политической системы выборы губернаторов (пусть и в усложненной форме) были возвращены, а выборы мэров, напротив, были в значительной степени свернуты.

Табл. 3

Распределение мэров по порядкам избрания в 2019 г.

ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ (ДЕЙСТВУЮЩИЕ МЭРЫ)	КОЛИЧЕСТВО	%
Избрание на муниципальных выборах главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию	13	12%
Избрание депутатами из своего состава главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию	1	менее 1%
Избрание главы муниципального образования по результатам конкурса	53	49%
Назначение главы местной администрации по результатам конкурса	42	38%

В настоящее время только 12% мэров (список приведен в табл. 4) избрано на прямых выборах. **В условиях нарастания количества конфликтов**, связанных с городской тематикой (утилизацией мусора, застройкой зеленых зон, прокладкой транспортной инфраструктуры), **растет запрос на мэров-политиков**, умеющих коммуницировать с жителями и особенно – с протестными группами. При этом **воспроизводство мэров-политиков нарушено**. Система выстроена сейчас таким образом, что мэр в большей мере зависит от характера отношений с губернатором, чем от удовлетворенности жителей ситуацией в городе.

Список действующих избранных на прямых выборах мэров

ГОРОДСКОЙ ОКРУГ	ФИО МЭРА	ГОДЫ ЗАНЯТИЯ ДОЛЖНОСТИ
Абакан	Булакин Николай Генрихович	1995
Анадырь	Давиденко Илья Валентинович	2014 (досрочно ушел с поста в 2019 г.)
Ангарск	Петров Сергей Анатольевич	2014
Братск	Серебренников Сергей Васильевич	2014
Кемерово	Середюк Илья Владимирович	2016
Комсомольск-на-Амуре	Климов Андрей Викторович	2014
Новокузнецк	Кузнецов Сергей Николаевич	2013
Новосибирск	Локоть Анатолий Евгеньевич	2014
Сочи	Пахомов Анатолий Николаевич	2009
Томск	Кляйн Иван Григорьевич	2013
Хабаровск	Кравчук Сергей Анатольевич	2018
Южно-Сахалинск	Надсадин Сергей Александрович	2014
Якутск	Авксентьева Сардана Владимировна	2018

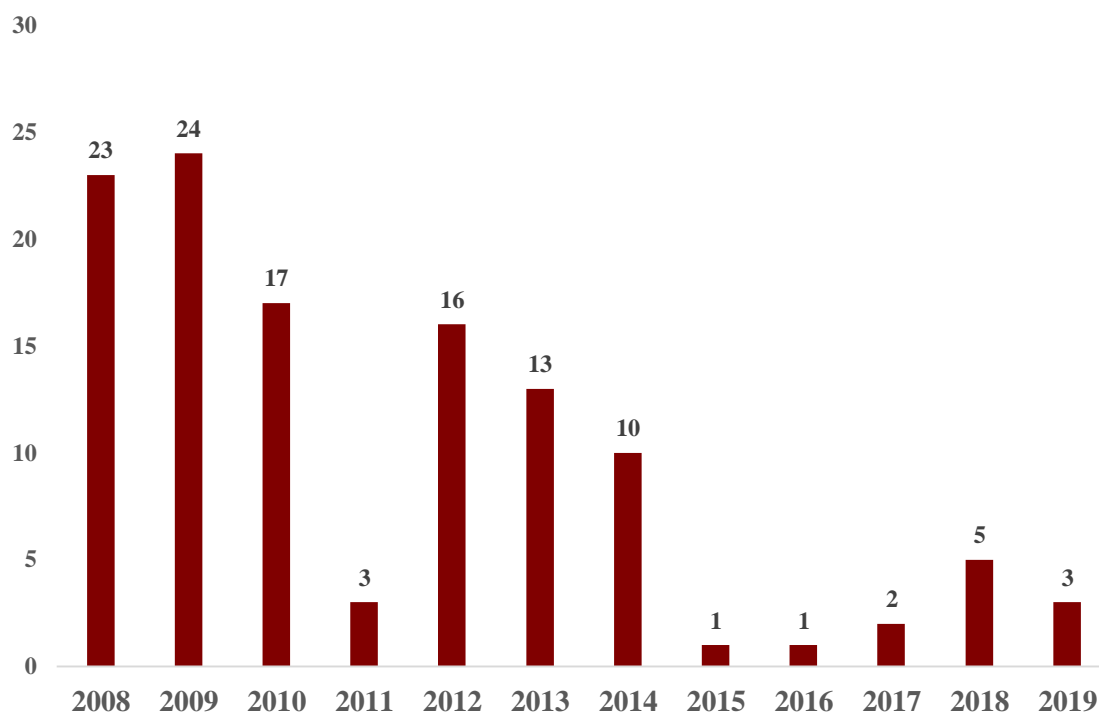


Рис. 4 Динамика прямых выборов мэров в городах, включенных в выборку исследования 2008-2019 гг.

На Рис.4 на основе данных системы ГАС «Выборы»⁷ представлена информация о количестве состоявшихся прямых выборов мэров городов с 2008 по 2018 год и о запланированных выборах на сентябрь 2019 года.

Приведенные данные наглядно демонстрируют неутешительную динамику сворачивания института муниципальных выборов мэров городов и, соответственно, сокращения возможностей влияния жителей на самый близкий для них уровень власти.

⁷ Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>

3. ГЕНДЕРНЫЙ ДИСБАЛАНС В КОРПУСЕ МЭРОВ

На примере корпуса мэров российских городов можно увидеть общую проблему с представленностью женщин на руководящих постах в органах власти.

Табл. 5

Соотношение мужчин и женщин среди мэров

ПОЛ	ВСЕГО		2008		2014		2019	
	Кол-во	Доля	Кол-во	Доля	Кол-во	Доля	Кол-во	Доля
Муж	340	95%	106	98,2%	104	95,5%	101	92,7%
Жен	19	5%	2	1,8%	5	4,5%	8	7,3%

Как видно из Таблицы 4 в целом по выборке исследования **доля женщин среди мэров незначительна - 5 %**.

Но есть и **слабоположительная динамика** увеличения представительства женщин: их доля увеличилась с **2 % в 2008 году до 7% - в 2019**.

Самая молодая женщина-мэр в выборке исследования – Ширшина Галина Игоревна. В 34 года она была избрана от партии «Яблоко» на муниципальных выборах мэром Петрозаводска. В декабре 2015 года в связи с конфликтом с Губернатором Александром Худилайненом и городскими депутатами её полномочия были досрочно прекращены.

Следует отметить, что среди женщин-мэров выше, чем среди мужчин, доля представителей оппозиционных партий – 21 % (4 из 19):

- Федотова Татьяна Васильевна, мэр города Нарьян-Мар с 2012 по 2017 год – КПРФ,

- Ширшина Галина Игоревна, мэр Петрозаводска с 2013 по 2015 годы – «Яблоко»,
- Афанасьева Марина Робертовна, мэр города Волжский Волгоградской области с 2009 по 2013 год – «Справедливая Россия».
- Авксентьева Сардана Владимировна, мэр Якутска с 2018 года по настоящее время – выдвигалась от Партии возрождения России.

Все женщины-мэры, представляющие оппозиционные партии, были избраны на прямых выборах населением.

В 2019 году из 109 городов в 8 мэрами являются женщины. Приведем их список полностью:

1. Благовещенск – Калита Валентина Сергеевна
2. Череповец – Авдеева Елена Осиповна
3. Омск – Факина Оксана Николаевна
4. Горно-Алтайск – Сафронова Ольга Александровна
5. Петрозаводск – Мирошник Ирина Юрьевна
6. Симферополь – Маленко Наталья Федоровна
7. Якутск – Авксентьева Сардана Владимировна
8. Самара – Лапушкина Елена Владимировна

Данные исследования показывают, что преодоление гендерного дисбаланса в корпусе мэров российских городов идет слишком медленными темпами.

4. СМЕНА ПОКОЛЕНИЙ

В хронологических рамках исследования с 2008 по 2019 год в корпусе мэров были представлены четыре поколения: «молчаливое поколение», «бэби-бумеры», «поколение X», «поколение Y».

Табл. 6

Распределение мэров по поколениям в выборке исследования в целом

ПОКОЛЕНИЕ	ГОДЫ РОЖДЕНИЯ	КОЛИЧЕСТВО	ДОЛЯ
Молчаливое поколение	1924-1943	2	менее 1%
Бэби-бумеры	1944-1963	200	56%
Поколение X	1964-1984	154	43%
Поколение Y	1985-2003	3	менее 1%

Если рассматривать выборку в целом, то можно выделить два основных поколения среди корпуса мэров: это послевоенное поколение Бэби-бумеров (56%) и Поколение X (43%).

Предвоенное и военное «Молчаливое поколение» представлено среди мэров только в срезе 2008 года. В этот момент из 109 мэров двое принадлежали к этому самому старшему поколению: Ермаков Сергей Николаевич 1937 г.р. – мэр Ульяновска с 1990 по 1995 и с 2005 по 2010 год, а также Михайлов Владимир Васильевич 1942 г.р. – мэр г. Кемерово с 1990 по 2012 год. Оба начинали свой путь в качестве градоначальников еще в позднесоветский период в качестве председателей горисполкомов.

В срезе 2008 года доминирует поколение Бэби-бумеров – 79%. Поколение X только начинало приходить к руководству российскими городами, в выборке 2008 года их было только 19%.

Табл. 7

Распределение мэров по поколениям в срезе 2008 года

ПОКОЛЕНИЕ	ГОДЫ РОЖДЕНИЯ	КОЛИЧЕСТВО	ДОЛЯ
Молчаливое поколение	1924-1943	2	2%
Бэби-бумеры	1944-1963	86	79%
Поколение X	1964-1984	21	19%
Поколение Y	1985-2003	0	0%

К 2014 году представительство Поколения X среди мэров городов удвоилось. Но Бэби-бумеров все еще было большинство – 59%. Представителей более старшего «Молчаливого поколения» в срезе 2014 года уже не было. В 2014 году в когорте мэров можно отметить появление первого представителя Поколения Y – это Кадыров Ислам Вахаевич 1987 г.р. мэр Грозного с 2012 по 2015 год.

Табл. 8

Распределение мэров по поколениям в срезе 2014 года

ПОКОЛЕНИЕ	ГОДЫ РОЖДЕНИЯ	КОЛИЧЕСТВО	ДОЛЯ
Молчаливое поколение	1924-1943	0	0%
Бэби-бумеры	1944-1963	64	59%
Поколение X	1964-1984	44	40%
Поколение Y	1985-2003	1	1%

К 2019 году Поколение X уже стало преобладать среди мэров – 62%. Бэби-бумеры уже, по сути, становятся уходящим поколением: их в срезе 2019 года насчитывается 36%. Скорость смены поколений среди мэров российских городов достаточно высокая. Поколение Y еще только на подходе: сейчас данное Поколение представлено двумя мэрами: Баландин Денис Иванович 1985 г.р. с 2017 года по настоящее время является мэром г. Нижнекамск

Республики Татарстан, а также Закриев Ибрагим Салманович 1990 г.р. – мэр Грозного с 2018 года по настоящее время.

Табл. 9

Распределение мэров по поколениям в срезе 2019 года

ПОКОЛЕНИЕ	ГОДЫ РОЖДЕНИЯ	КОЛИЧЕСТВО	ДОЛЯ
Молчаливое поколение	1924-1943	0	0%
Бэби-бумеры	1944-1963	39	36%
Поколение X	1964-1984	68	62%
Поколение Y	1985-2003	2	2%

Средний возраст вступления в должность мэра города с 2008 по 2019 год практически не менялся: он составляет **46-48 лет**: в срезе 2008 года – это 46 лет, в срезе 2014 года – 48 лет, в 2019 году – 47.

Приведенные данные показывают, что смена поколений в корпусе мэров происходит достаточно динамично, поколенческого застоя среди мэров не наблюдается.

5. СЦЕНАРИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ

Для изучения территориальной мобильности мэров российских городов в настоящем исследовании выделены следующие типовые сценарии:

- Сценарий 1 «Отсутствие территориальной мобильности»: в одном и том же городе – родился, получил образование, стал мэром;
- Сценарий 2 «Образовательная территориальная мобильность с возвращением на малую родину»: родился - уехал получить образование в другой город – вернулся и через какое-то время стал мэром родного города;
- Сценарий 3 «Образовательная территориальная мобильность с закреплением на новом месте»: родился в одном городе – уехал получить высшее образование в другой – остался на месте получения образования и стал там мэром;
- Сценарий 4 «Высокая территориальная мобильность»: родился в одном городе – получил высшее образование в другом – мэром стал в третьем.

Табл. 10

Сценарии территориальной мобильности мэров

СЦЕНАРИЙ МОБИЛЬНОСТИ	КОЛИЧЕСТВО	ДОЛЯ
Отсутствие территориальной мобильности	127	35%
Образовательная территориальная мобильность с возвращением на малую родину	99	28%
Образовательная территориальная мобильность с закреплением на новом месте	42	12%
Высокая территориальная мобильность	91	25%

Как видно из приведенных данных большинство мэров (63%) становятся градоначальниками в родном городе, при этом почти половина из них уезжает для получения образования в другой город, а затем возвращается. Можно сделать вывод, что в целом высокая «укорененность» является благоприятным фактором для занятия должности мэра.

Тем не менее, среди мэров выборки исследования 21 человек осуществили трансфер с позиции мэра в одном муниципальном образовании на позицию мэра в другом (в основном в рамках одного региона). Данные о них представлены в Таблице 10.

Табл.11

Список мэров, перешедших на должность с позиции главы другого муниципалитета

ФИО	ГОДЫ	ГОРОД	ПРЕДЫДУЩЕЕ МЕСТО РАБОТЫ
Жирков Евгений Иванович	2014-2017	Балашиха	Глава города Железнодорожный
Юров Сергей Геннадьевич	2017-...	Балашиха	Глава города Реутов
Березовский Павел Викторович	2011-2014	Благовещенск	Глава города Шимановск
Чунаков Александр Иванович	2013-2016	Волгоград	Глава города Камышин
Бекмететьев Олег Николаевич	2018-...	Ижевск	Глава города Глазов
Маслов Евгений Васильевич	2015-...	Йошкар-Ола	ВРИО главы города Волжска
Полежаев Николай Васильевич	2010-2013	Калуга	Глава администрации Жуковского района
Кладько Игорь Евгеньевич	2013-2014	Нальчик	Глава администрации города Прохладный
Синяговский Владимир Ильич	2003-2016	Новороссийск	Глава города Славянск-на-Кубани
Усиков Андрей Иванович	2015-2017	Орёл	Глава администрации города Кромы
Зайцев Дмитрий Владимирович	2015-2016	Петропавловск-Камчатский	Глава администрации Елизовского района
Калашников Игорь Викторович	2013-2017	Псков	Глава Великолукского района
Пахомов Анатолий Николаевич	2009-...	Сочи	Глава города Анапы
Сергиенко Александр Николаевич	2017-...	Старый Оскол	Глава администрации Белгородского района
Рогачёв Юрий Анатольевич	2015-2016	Тамбов	Глава администрации Знаменского района

ФИО	ГОДЫ	ГОРОД	ПРЕДЫДУЩЕЕ МЕСТО РАБОТЫ
Тимофеев Юрий Васильевич	2014-2016	Тверь	Глава Западнодвинского района
Иванцов Михаил Евгеньевич	2009-2010	Тула	Глава администрации Ленинского района
Тэфтелев Евгений Николаевич	2014-2018	Челябинск	Глава города Магнитогорск
Ковалёв Андрей Владимирович	2018-...	Шахты	Глава администрации города Донецка
Слепцов Владимир Витальевич	2016-2018	Ярославль	Глава города Химки
Волков Владимир Михайлович	2018-...	Ярославль	Глава города Переславль-Залесский

6. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОФИЛЬ МЭРОВ

Анализ образовательного профиля мэров показал, что все 359 мэров выборки (100%) имеют **высшее образование**.

При этом 159 мэров (44%) получили **два и более высших образования**.

Довольно большое число мэров – 73 человека (20%) имеют **ученую степень**.

Табл. 12

Динамика количества мэров с ученой степенью

	2008 ГОД	2014 ГОД	2019 ГОД
Количество мэров с ученой степенью	31	24	19
Доля мэров с ученой степенью	29%	22%	17%

Как видно из Таблицы 11, **доля мэров, имеющих ученую степень, заметно сократилась** (с 29% до 17%). На сегодняшний день из 109 мэров ученая степень есть у 19 человек.

Табл. 13

Динамика распределения мэров городов по направлениям образования

НАПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ	ДОЛЯ В ЦЕЛОМ ПО ВЫБОРКЕ	ДОЛЯ В СРЕЗЕ 2008 ГОДА	ДОЛЯ В СРЕЗЕ 2014 ГОДА	ДОЛЯ В СРЕЗЕ 2019 ГОДА
Техническое	30%	37%	26%	30%
Экономическое	24%	27%	26%	19%
Юридическое	15%	10%	16%	20%
Государственное и муниципальное управление	13%	13%	12%	14%
Менеджмент	7%	4%	8%	6%
Прочее	11%	9%	14%	12%

В ходе исследования было выявлено, что среди мэров наиболее распространены следующие пять профилей образования: технический, экономический, юридический, государственное и муниципальное управление, менеджмент.

Как видно из данных Таблицы 12, **наибольшая доля мэров имеет техническое образование, в целом по выборке – почти каждый третий.** В срезе 2008 года 37% мэров были с техническим образованием, в срезе 2019 года – 30%. Минимум мэров с техническим образованием (26%) зафиксирован в срезе 2014 года. Отметим, что в именно это время отмечена наибольшая доля сити-менеджеров среди мэров российских городов.

Доля мэров с экономическим образованием сначала была стабильна (в 2008 году -27%, в 2014 -26%), а **к настоящему времени снизилась** (в 2019 году – 19%).

Доля мэров с юридическим образованием за 10 лет удвоилась – с 10 до 20%. Это может свидетельствовать о росте запроса на юридические компетенции среди мэров российских городов в условиях усложнения законодательного регулирования МСУ, роста прессинга и различного рода проверок со стороны правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

Доля мэров, получивших образование по направлению «Государственное и муниципальное управление», в 2008–2019 годах практически не менялась (12-14%).

Интересно сопоставить данные по профилю образования российских мэров городов и американских сити-менеджеров. В США в первой половине 20 века, когда институт сити-менеджеров только складывался, большинство сити-менеджеров имели инженерное образование. А в 2005 году – 60% сити-

менеджеров обладали степенью МРА (Master of Public Administration) или MBA (Master of Business Administration)⁸.

Табл. 14

Доля мэров, получавших образование в ВУЗах национального уровня

СРЕЗ	КОЛ-ВО	%
2008 год	42	39%
2014 год	31	28%
2019 год	31	28%

В целом можно отметить достаточно высокий образовательный уровень (по крайней мере, по формальным показателям) российского корпуса мэров. Большинство из них имеют соответствующее профессиональной деятельности высшее образование (юридическое, экономическое, управленческое). Многие имеют по два и более высших образования. Немало мэров, обладающих ученой степенью.

⁸ Nelson K. L., Svara J. H. The roles of local government managers in theory and practice: A centennial perspective //Public Administration Review. – 2015. – Т. 75. – №. 1. – С. 49-61.

7. ИСТОЧНИКИ РЕКРУТИРОВАНИЯ

Отдельный интересный вопрос: откуда приходят мэры? В ходе исследования выявлено, что все мэры городов рекрутируются из нескольких основных источников: из числа депутатов различного уровня, муниципальных чиновников, региональных органов государственной власти, бизнеса.

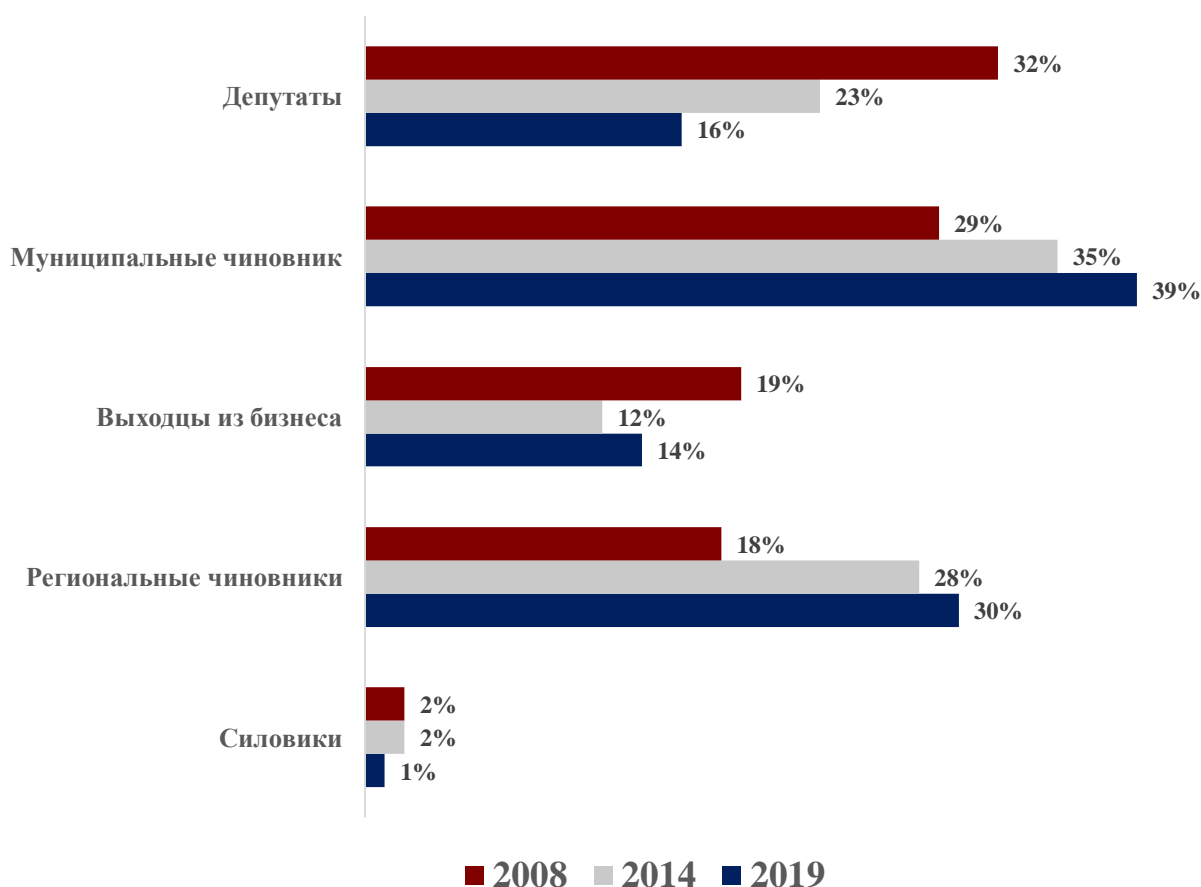


Рис. 5 Динамика изменения источников рекрутирования мэров

Как видно из Рисунка 5, доля мэров городов, до замещения должности являвшихся депутатами, сократилась за 10 лет в 2 раза. Эта тенденция корреспондирует с постепенным процессом отмены прямых выборов. На муниципальных выборах мэров городов больше шансов получали кандидаты, уже имевшие опыт публично-политической деятельности: работы с избирателями, взаимодействия со СМИ, проведения

избирательных кампаний. Причем мэрами становились не только депутаты муниципального уровня, но и региональные и федеральные депутаты. Так, например, в срезе 2008 года из 108 мэров из числа депутатов было рекрутировано 35 человек. Из них: 15 муниципальных депутатов, 16 региональных депутатов, 2 депутата Государственной Думы РФ и два сенатора Совета Федерации. То есть, позиция мэра города была привлекательна даже для политиков федерального уровня.

Если доля депутатов, ставших мэрами, сократилась, то **доля региональных чиновников выросла с 2008 по 2019 года на 12%**. Это объясняется увеличением влияния губернаторов на формирование корпуса мэров, в первую очередь, за счет внедрения конкурсных процедур. Губернаторы все чаще стали делегировать представителей своего близкого окружения на муниципальный уровень для установления контроля над ресурсами крупных городов.

Вместо мэров-публичных политиков стали все чаще приходиться не только люди из команд губернаторов, но и муниципальные чиновники, планомерно строившие карьеры внутри органов местного самоуправления. **Доля муниципальных чиновников, выросших до должности мэра, увеличилась за 10 лет на 10% и составила почти 40%**.

В 90-е годы и в начале 2000-х годов местные бизнес-структуры достаточно активно продвигали своих представителей в муниципалитеты. Затем **по мере ослабления местного самоуправления и концентрации властных и экономических ресурсов на региональном уровне интерес бизнеса к муниципальным органам власти стал ослабевать**. В срезе 2008 года доля мэров – выходцев из бизнеса составляла около 20%, в 2019 году – 14%.

Доля силовиков, в отличие от губернаторского корпуса и федеральных органов власти, среди мэров крупных городов **незначительна (1-2%)**.

Табл. 15

Количество мэров, представляющих оппозиционные партии

ПАРТИЯ		КОЛИЧЕСТВО
	КПРФ	5
	СР	2
	Гражданская Платформа	2
	ЛДПР	1
	ЯБЛОКО	1
ИТОГО		12

Табл. 16

Список мэров, представляющих оппозиционные партии

ГОРОД	ФИО	ГОДЫ ПРЕБЫВАНИЯ В ДОЛЖНОСТИ	ПАРТИЙНАЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ
Нарьян-Мар	Федорова Татьяна Васильевна	2012-2017	КПРФ
Новосибирск	Локоть Анатолий Евгеньевич	2014-20..	КПРФ
Орёл	Касьянов Александр Александрович	2006-2009	КПРФ
Волжский	Воронин Игорь Николаевич	2000-2009	КПРФ
Братск	Серов Александр Васильевич	2010-2011	КПРФ
Рязань	Шишов Олег Владимирович	2008-2010	ЛДПР
Волжский	Афанасьева Марина Робертовна	2009-2013	СР
Самара	Тархов Виктор Александрович	2006-2010	СР
Ярославль	Урлашов Евгений Робертович	2012-2013	Гражданская платформа
Тольятти	Андреев Сергей Игоревич	2012-2017	Гражданская платформа
Петрозаводск	Ширшина Галина Игоревна	2013-2015	Яблоко

Оппозиционные политические партии в минимальной степени представлены среди мэров российских городов. Из 359 мэров выборки исследования только 12 (список приведен в табл. 16) были аффилированы с оппозиционными партиями (Табл.15). Таким образом, даже **системные партии парламентской оппозиции практически не являются источником рекрутирования для корпуса мэров городов.**

8. УСТОЙЧИВОСТЬ ПОЗИЦИИ: ВЫЗОВ ИЗБЫТОЧНОЙ РОТАЦИИ

В качестве ключевого показателя устойчивости позиции мэра в настоящем исследовании используется **продолжительность пребывания в должности**.

При рассмотрении устойчивости из выборки исследования исключены те действующие мэры, которые еще не успели отработать первый срок полномочий, так как они недавно вступили в должность, и по ним еще преждевременно делать оценки по устойчивости.

Табл. 17

Распределение мэров по продолжительности пребывания в должности

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ПРЕБЫВАНИЯ В ДОЛЖНОСТИ	КОЛИЧЕСТВО	ДОЛЯ
1 год и менее	36	12%
2-3 года	86	29%
4-5 лет	81	27%
6-10 лет	63	21%
11- 25 лет	29	10%

Как видно из Таблицы, **более 40% мэров находятся в должности от 1 до 3-х лет** – меньше «стандартного» срока полномочий.

В выборке исследования зафиксировано 4 случая повторного возвращения в кресло градоначальников спустя определенное время в рамках периода исследования (с 2008 по 2019 год):

- Панчин Сергей Сергеевич – глава администрации Ульяновска с 2013 по 2015 год, затем с 2018 по настоящее время – глава муниципального образования, избранный по конкурсу;

- Воронин Игорь Николаевич – мэр Волжска с 2000 по 2009, затем с 2013 по настоящее время;
- Серебренников Сергей Васильевич – мэр Братска с 2005 по 2010, затем с 2014 по настоящее время;
- Хучиев Муслим Магомедович – мэр Грозного с 2007 по 2012, затем с 2015 по 2018 год.

Проведенный анализ показывает, что все города можно разделить на группы с точки зрения частоты смены мэров.

К наиболее нестабильной группе **«высокой ротации»** относятся **5 городов** (Нальчик, Петропавловск-Камчатский, Псков, Смоленск, Ульяновск) – в них сменилось с 2008 по 2019 год **по 6 мэров** в каждом.

В **37 городах** – сменилось **по 4-5 мэров**. Получается, что в среднем в этих городах мэр менялся раз в 2 года. Эти города можно отнести к категории **«повышенной ротации»**.

Наибольшая группа – **63 города**, в которых за 10 лет сменилось **по 2-3 мэра**. Такие города можно отнести к категории **«умеренной ротации»**.

В **4 городах** с 2008 по 2019 год **мэры не менялись** (города **«без ротации»**): Абакан, Подольск, Люберцы и Курск (правда, уже за пределами временных рамок исследования – в апреле 2019 года мэр Курска прекратил свои полномочия).

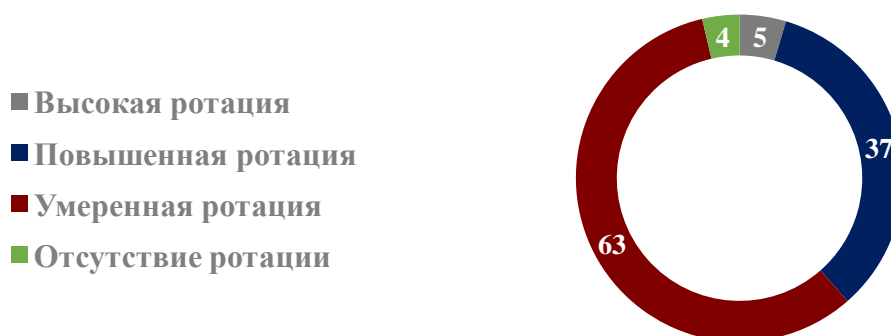


Рис. 6 Распределение городов по частоте ротации мэров

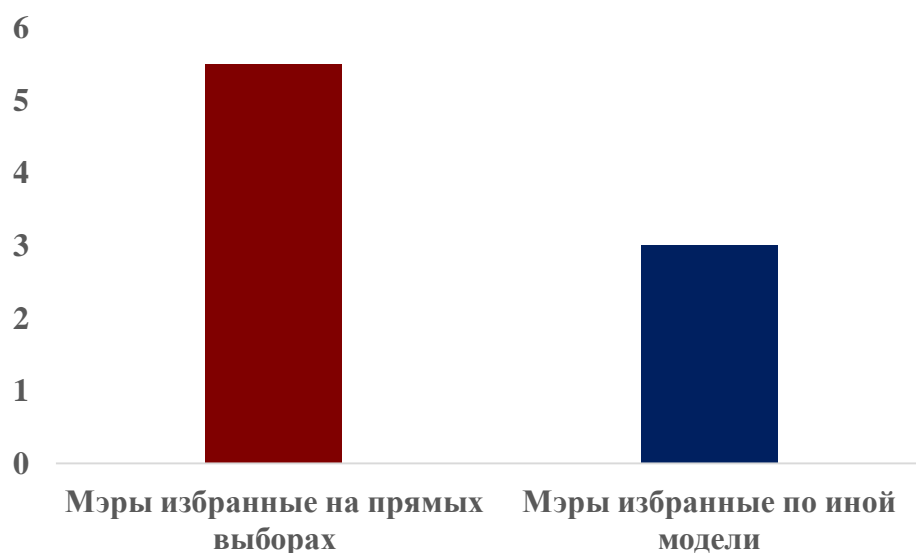


Рис. 7 Сравнение сроков полномочий мэров, избранных через прямые выборы и через конкурсную комиссию/из состава депутатов

Медианный срок полномочий для мэров, избранных на прямых выборах – 5,5 лет. Для мэров, которые заняли пост по иной системе, данный срок составляет 3 года.

Значительное различие наблюдается между мэрами, во время срока полномочий произошла ротация главы субъекта РФ, и теми мэрами, которые осуществляли свои полномочия при стабильном региональном руководстве. Для первых медианный срок полномочий – 6 лет, для вторых же он равен 4 годам.

9. КУДА УХОДЯТ МЭРЫ?

В выборку исследования входят 263 экс-мэра (причем 13 из них ушли со своих постов уже в марте – июне 2019 года). По 226 экс-мэрам имеется информация из открытых источников по направлениям ухода.

Типовые карьерные траектории мэров городов после отставки представляют собой достаточно широкий спектр вариантов как восходящей, так и нисходящей мобильности.

Табл. 18

Типовые карьерные траектории мэров после отставки

КАТЕГОРИЯ	КОЛИЧЕСТВО
Переход на региональный уровень	55
Уголовное преследование	39
Бизнес	32
Муниципальный уровень	27
Переход в Федеральное собрание РФ	20
Переход в федеральные структуры	13
Представительные органы субъекта РФ	13
Пенсия	9
Университеты	5
Другое	13
«Пропали с радаров»	37
ИТОГО	263



Рис. 8 Градация карьерных траекторий мэров после отставки

Хотелось бы начать с позитивных направлений развития карьеры после отставки. 8% экс-мэров (20 человек) стали членами Федерального Собрания Российской Федерации: 6 сенаторами Совета Федерации, 14 депутатами Государственной Думы.

Табл. 19

Список мэров городов, ставших депутатами Государственной Думы РФ и сенаторами Совета Федерации

ФИО МЭРА	ГОРОДСКОЙ ОКРУГ	ГОДЫ ПРЕБЫВАНИЯ В ДОЛЖНОСТИ	МЕСТО ТРУДОУСТРОЙСТВА ПО ОКОНЧАНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ
Боженев Сергей Анатольевич	Астрахань	2004-2011	Депутат Госдумы РФ
Шулепов Евгений Борисович	Вологда	2008-2016	Депутат Госдумы РФ
Хохлов Алексей Алексеевич	Иваново	2015-2016	Депутат Госдумы РФ
Ярошук Александр Георгиевич	Калининград	2012-2018	Депутат Госдумы РФ
Евланов Владимир Лазаревич	Краснодар	2005-2016	Депутат Госдумы РФ
Пимашков Петр Иванович	Красноярск	1996-2011	Депутат Госдумы РФ
Гулевский Михаил Владимирович	Липецк	2002-2015	Депутат Госдумы РФ
Бахметьев Виталий Викторович	Магнитогорск	2014-2016	депутат Госдумы РФ
Булавинов Вадим Евгеньевич	Нижний Новгород	2002-2010	Депутат Госдумы РФ
Синяговский Владимир Ильич	Новороссийск	2003-2016	Депутат Госдумы РФ
Шрейдер Виктор Филиппович	Омск	2005-2011	Депутат Госдумы РФ
Мищеряков Юрий Николаевич	Оренбург	2000-2010	Депутат Госдумы РФ
Изотов Алексей Николаевич	Стерлитамак	2010-2016	Депутат Госдумы РФ
Качкаев Павел Рюрикович	Уфа	2003-2011	Депутат Госдумы РФ

ФИО МЭРА	ГОРОДСКОЙ ОКРУГ	ГОДЫ ПРЕБЫВАНИЯ В ДОЛЖНОСТИ	МЕСТО ТРУДОУСТРОЙСТВА ПО ОКОНЧАНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ
Павленко Виктор Николаевич	Архангельск	2008-2015	Сенатор Совета Федерации
Чернецкий Аркадий Михайлович	Екатеринбург	1992-2010	Сенатор Совета Федерации
Якубовский Владимир Викторович	Иркутск	1997-2009	Сенатор Совета Федерации
Шубин Игорь Николаевич	Пермь	2005-2010	Сенатор Совета Федерации
Азаров Дмитрий Игоревич	Самара	2010-2014	Сенатор Совета Федерации
Ялалов Ирек Ишмухаметович	Уфа	2011-2018	Сенатор Совета Федерации

В настоящее время депутатами Государственной Думы РФ являются 17 экс-мэров из выборки исследования. Из указанных в Таблице 16 депутатов Госдумы РФ полномочия федерального депутата сложил только экс-мэр Астрахани Сергей Анатольевич Боженев. Кроме того, к числу депутатов Государственной Думы РФ добавились:

- Боженев Сергей Андреевич - экс-мэр Белогорода, ставший в 2015 году заместителем губернатора Белгородской области, а затем в 2016 году избранный в Государственную Думу;
- Шубин Игорь Николаевич – экс-мэр Перми, в 2010 году ставший сенатором, а в 2016 году – депутатом Государственной Думы;
- Сидоров Александр Леонидович – экс-мэр Сургута, в 2010 году перешедший на позицию Уполномоченного по правам человека в ХМАО, в 2016 ставший депутатом Государственной Думы;
- Чернышёв Михаил Анатольевич – экс-мэр Ростова-на-Дону, ставший в 2014 году заместителем губернатора Ростовской области, а в 2016 году – депутатом Государственной Думы РФ.

На Рисунках 9 и 10 визуализирована география получения мэрами городов мандатов в Государственной Думе и Совете Федерации.

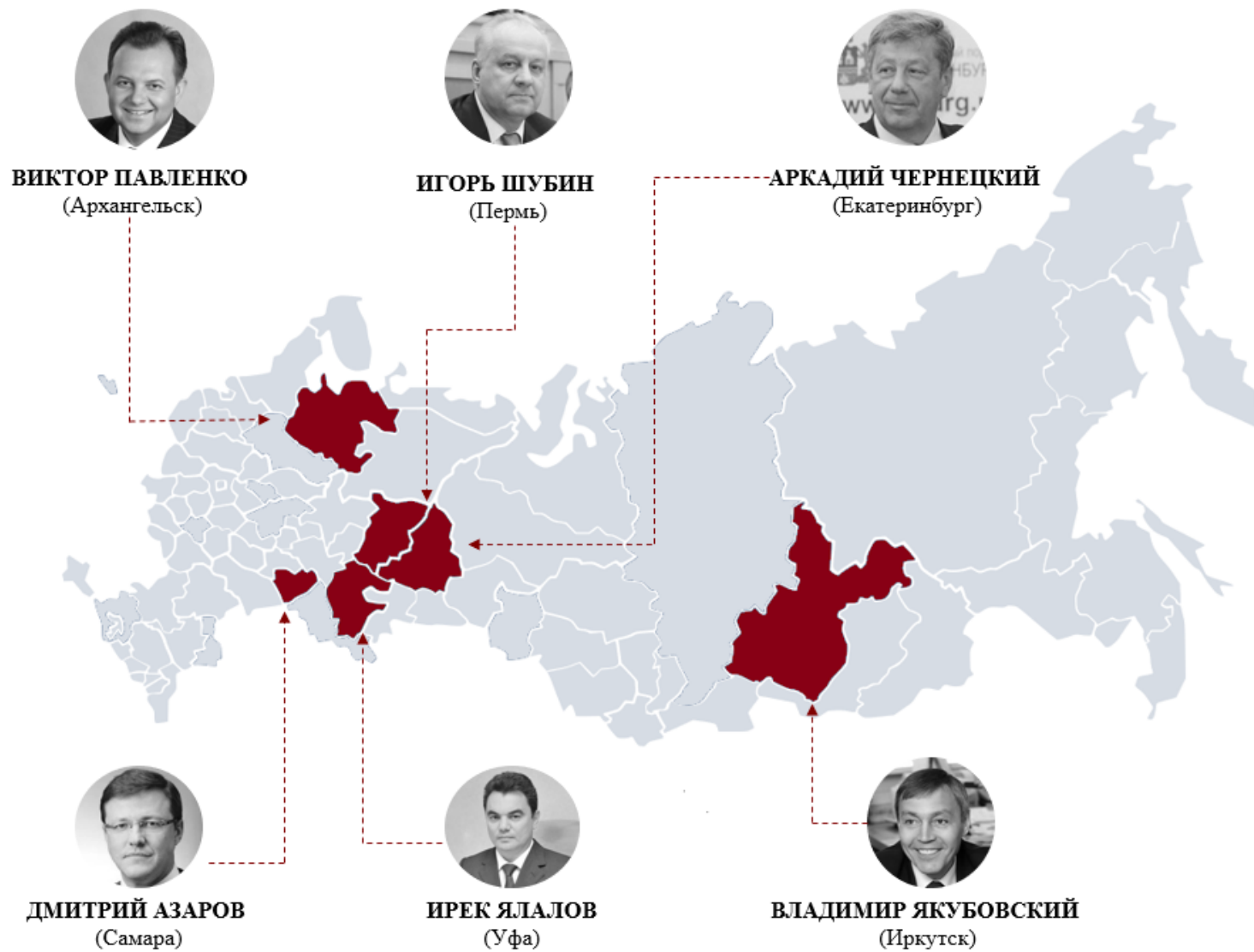


Рис. 9 География перехода мэров городов в Совет Федерации ФС РФ

Подготовлено проектом КГИ «Муниципальная карта России: точки роста»

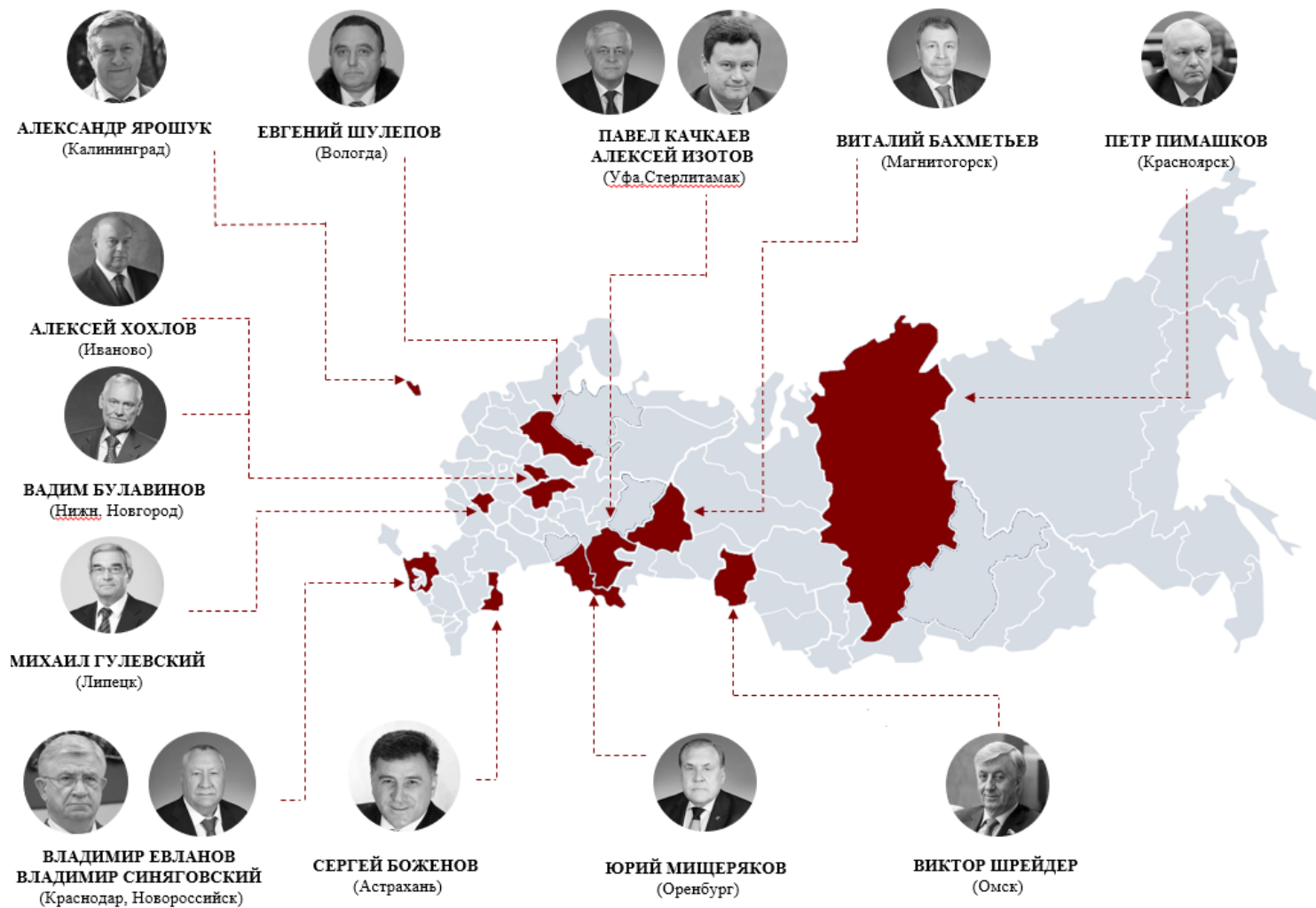


Рис. 10 География избрания мэров городов в Государственную Думу ФС РФ

На работу в федеральные структуры различного типа (полпредства, федеральные министерства, подразделения Росстата, пенсионный фонд, налоговая) перешло 5% экс-мэров.

Табл. 20

Карьерные траектории мэров перешедших на региональный уровень

КАТЕГОРИЯ	КОЛИЧЕСТВО	% ОТ КАТЕГОРИИ	% ОТ ОБЩЕГО ЧИСЛА
Назначение заместителем главы субъекта РФ	23	42%	9%
Избрание/назначение главой субъекта РФ	12	22%	5%
Назначение советником главы субъекта РФ	9	16%	3%
Назначение региональным министром	6	11%	2%
Назначение главой администрации главы субъекта РФ	3	5%	1%
Другое	2	4%	1%
ИТОГО	55	100%	21%

Самая большая категория – 55 человек (21%) с позиции мэра переместились в региональные исполнительные органы власти. Из них чуть больше 40% стали заместителями губернаторов, 11% министрами региональных правительств. **12 мэров городов стали главами субъектов РФ.** Их список приведен в Таблице 18.

Табл. 21

Список мэров городов, ставших главами субъектов РФ

ФИО	ГОРОД	СРОК ПОЛНОМОЧИЙ	ГЛАВА РЕГИОНА
Берг Юрий Александрович	Орск	2005-2010	Глава Оренбургской области
Винников Александр Аронович	Биробиджан	1999-2010	Глава ЕАО
Городецкий Владимир Филиппович	Новосибирск	2000-2014	Глава Новосибирской области
Гусев Александр Викторович	Воронеж	2013-2018	Глава Воронежской области
Козлов Александр Александрович	Благовещенск	2014-2015	Глава Амурской области
Кувшинников Олег Александрович	Череповец	2007-2011	Глава Вологодской области

ФИО	ГОРОД	СРОК ПОЛНОМОЧИЙ	ГЛАВА РЕГИОНА
Моор Александр Викторович	Тюмень	2011-2018	Глава Тюменской области
Николаев Айсен Сергеевич	Якутск	2012-2018	Глава Республики Саха (Якутия)
Носов Сергей Константинович	Нижний Тагил	2012-2018	Глава Магаданской области
Печёный Владимир Петрович	Магадан	2004-2013	Глава Магаданской области
Травников Андрей Александрович	Вологда	2016-2017	Глава Новосибирской области
Юревич Михаил Валериевич	Челябинск	2005-2010	Глава Челябинской области

На Рис.11 визуализирована география перехода мэров городов на губернаторские позиции. Причем два человека стали губернаторами в других регионах: мэр Вологды Андрей Травников избран губернатором Новосибирской области, а мэр Нижнего Тагила Свердловской области – губернатором Магаданской области.

Отдельно стоит отметить два случая перехода экс-мэров в Губернаторов через членство в Федеральном Собрании Российской Федерации:

- Экс-мэр Астрахани Сергей Боженков после отставки с поста мэра в 2011 году был избран депутатом Государственной Думы РФ, а затем в 2012 году – губернатором Волгоградской области. В 2014 году Боженков отстранен от должности губернатора Волгоградской области формально по собственному желанию, а де-факто – в связи с многочисленными скандалами.
- Последний всенародный избранный мэр Самары Дмитрий Азаров, ушедший с поста мэра в Совет Федерации в 2014 году, в 2017 году назначен врио Губернатора Самарской области и избран губернатором в 2018 году.

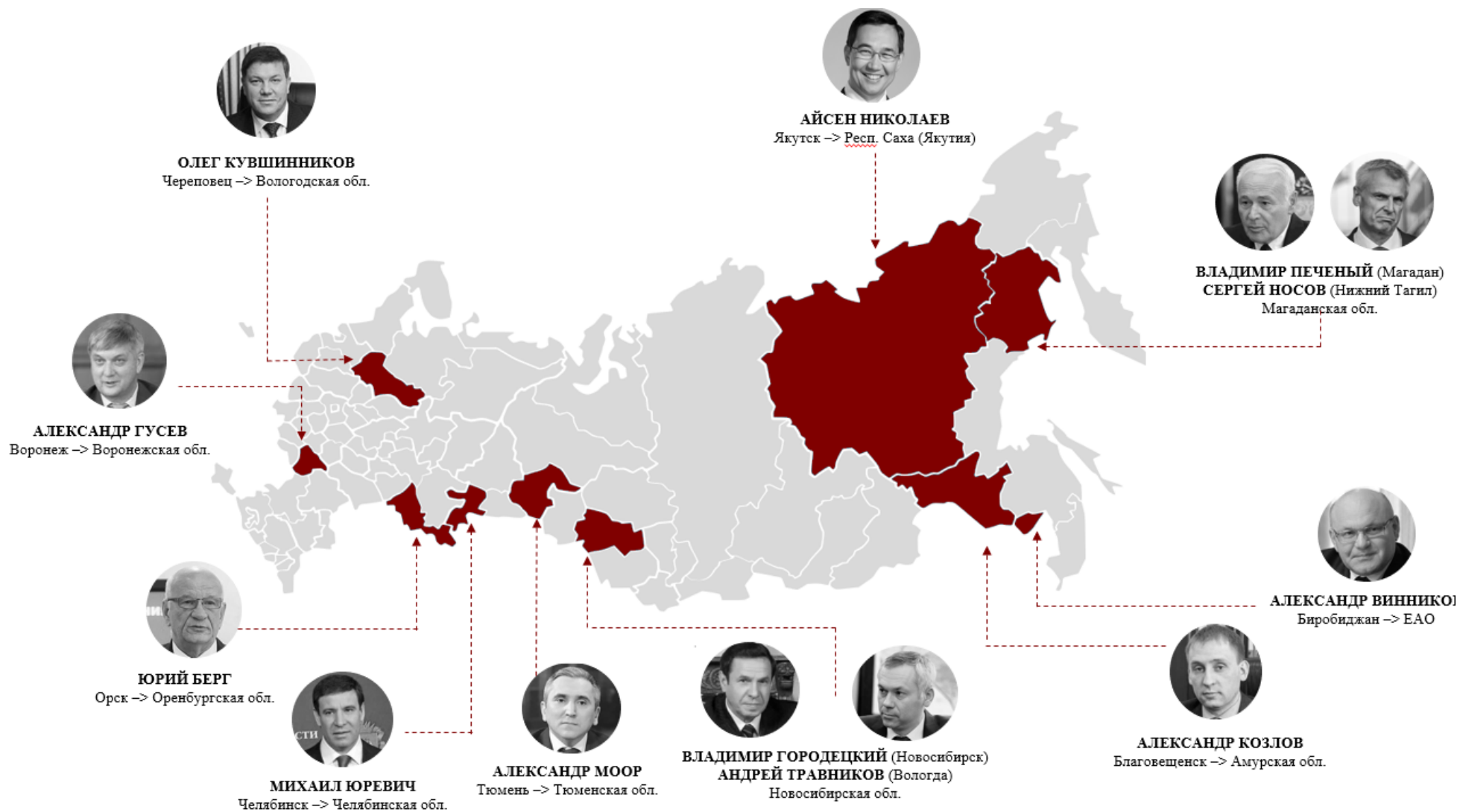


Рис.11 География избрания/назначения мэров городов губернаторами

13 бывших мэров стали депутатами региональных законодательных собраний, причем двое – их председателями:

- Экс-мэр Белгорода Василий Потрясаев – председателем Белгородской областной думы;
- Экс-мэр Нижневартовска Борис Хохряков – председателем думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Один экс-мэр стал председателем облизбиркома (экс-мэр Благовещенска Николай Неведомский), а один – председателем региональной Общественной палаты (экс-мэр Ульяновска Сергей Ермаков).

12 % мэров после отставки ушли в коммерческие структуры, а 10% остались на разных позициях в органах местного самоуправления (Табл. 19)

Табл. 22

Распределение мэров, оставшихся на муниципальном уровне

КАТЕГОРИЯ	КОЛИЧЕСТВО	% ОТ КАТЕГОРИИ	% ОТ ОБЩЕГО ЧИСЛА
Назначение сотрудником городской администрации (чаще всего заместителем мэра)	10	37%	4%
Избрание председателем городской Думы – Главой муниципального образования	8	30%	3%
Избрание муниципальным депутатом	5	19%	2%
Трансфер на должность главы в другой муниципалитет	4	15%	1%
ИТОГО	27	100%	10%

Необходимо выделить важное различие в последующих карьерных траекториях между мэрами, избранными на прямых выборах, и теми главами, что заняли свой пост по иной модели. Среди первой группы значительно выше процент тех, кто по окончании полномочий вошел стал депутатом на муниципальном, региональном или федеральном уровне – для них он равен 21%, в то время как для второй группы этот показатель равен 12%. Важно

отметить, что среди всех 20 мэров, ставших депутатами Государственной Думы РФ или же сенаторами Федерального собрания РФ, 15 избирались на мэрские посты путем прямых выборов.

Несмотря на то, что доля тех, кто после окончания полномочий мэра города перешел в исполнительные органы власти субъектов РФ, отличается незначительно (19% и 22% для избранных населением напрямую и назначенных/избранных депутатами соответственно) среди отставных мэров, избранных населением, 50% перешли на региональный уровень в качестве губернатора. Для тех мэров, кто занял свой пост не через прямые выборы аналогичный параметр равен лишь 7%.

Таким образом, можно отметить, что при рассмотрении позитивных сценариев продолжения карьеры, среди избранных населением мэров значительно больше тех, кто остался в поле публичной политики. При этом многие из них по факту «пошли на повышение».

Среди сценариев завершения карьеры мэра на втором месте (после перехода на региональный уровень) занимает негативный сценарий. Из числа экс-мэров, включенных в выборку исследования, **39 человек (15%) подверглись уголовному преследованию (Табл. 23).**

Список мэров, подвергшихся уголовному преследованию

ГОРОДСКОЙ ОКРУГ	ФИО МЭРА	ГОДЫ ПРЕБЫВАНИЯ В ДОЛЖНОСТИ	ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЛА
Ангарск	Жуков Владимир Валентинович	2012-2014	Получил 4 года условно
Астрахань	Столяров Михаил Николаевич	2011-2013	Получил 9 лет
Барнаул	Колганов Владимир Николаевич	2003-2010	Дело прекращено
Барнаул	Савинцев Игорь Григорьевич	2010-2015	Получил 4 года условно
Бийск	Мосиевский Анатолий Викторович	2006-2011	Получил 3 года условно
Биробиджан	Коростелев Евгений Владимирович	2015-2019	Под следствием
Биробиджан	Пархоменко Андрей Геннадьевич	2010-2015	Получил 4 года условно
Благовещенск	Мигуля Александр Анатольевич	2004-2010	Дело прекращено
Братск	Серов Александр Васильевич	2010-2011	Получил 5 лет
Брянск	Смирнов Сергей Михайлович	2009-2013	Получил 4 года
Владивосток	Пушкарев Игорь Сергеевич	2008-2017	Получил 15 лет
Владикавказ	Дзантиев Сергей Шамильевич	2009-2015	Находится в федеральном розыске
Горно-Алтайск	Облогин Виктор Александрович	1992-2017	Под следствием
Йошкар-Ола	Плотников Павел Вячеславович	2014-2015	Получил 10 лет
Королёв	Морозенко Александр Федорович	1996-2011	Получил 3 года условно
Махачкала	Амиров Саид Джапарович	1998-2013	Получил пожизненное
Махачкала	Мусаев Муса Асхабалиевич	2015-2018	Получил 4 года
Новокузнецк	Мартин Сергей Дмитриевич	1997-2010	Попал под амнистию
Орёл	Касьянов Александр Александрович	2006-2009	Дело прекращено
Оренбург	Арапов Евгений Сергеевич	2010-2018	Под следствием
Петропавловск-Камчатский	Алексеев Алексей Валерьевич	2012-2014	Получил 2 года условно
Рязань	Карабасов Сергей Юрьевич	2017-2019	Под следствием
Саратов	Прокопенко Алексей Львович	2010-2013	5 лет был в федеральном розыске, сейчас под следствием
Симферополь	Бахарев Геннадий Сергеевич	2014-2017	Под следствием
Смоленск	Качановский Эдуард Алексеевич	2009-2010	Получил 4 года
Ставрополь	Бестужий Игорь Александрович	2011-2012	Получил 9 лет
Сургут	Попов Дмитрий Валерьевич	2010-2016	Под следствием
Сыктывкар	Поздеев Иван Александрович	2011-2015	Получил 3 года условно
Таганрог	Прасолов Владимир Александрович	2012-2016	Получил 1 год
Тамбов	Рогачёв Юрий Анатольевич	2015-2016	Получил 2 года условно
Тверь	Лебедев Олег Станиславович	2003-2008	Вышел на свободу через полгода
Томск	Николайчук Николай Алексеевич	2007-2013	Получил 4 года условно
Тула	Уколов Альберт Викторович	2005-2009	Дело прекращено
Химки	Шахов Олег Фёдорович	2012-2014	Получил 6 лет условно
Шахты	Медведев Игорь Иванович	2015-2018	Под следствием
Элиста	Нохашкиев Окон Валерьевич	2016-2019	Под следствием
Элиста	Бурулов Радий Николаевич	2000-2008	Дело прекращено
Энгельс	Лысенко Михаил Алексеевич	2001-2010	Получил 7 лет
Ярославль	Урлашов Евгений Робертович	2012-2013	Получил 12 лет

Последствия возбуждения уголовного дела были различны. **В 13% случаев дело было прекращено, в 26% дело еще не завершено, в 62% дело дошло до суда (причем половина осужденных получила условный срок, а половина – реальный).**

Табл. 24

Распределение мэров, попавших под уголовное преследование, по итогам судебного разбирательства

ИТОГ ДЕЛА	КОЛИЧЕСТВО	ДОЛЯ
Дело было прекращено	5	13%
Получил условный срок	12	31%
Получил реальный срок	12	31%
Находится под следствием	10	26%



Рис. 12 География уголовного преследования мэров крупных городов

Локализация уголовных преследований мэров крупных городов по регионам России представлена на Рис. 12.

В 55 регионах (65% от общего числа) уголовных преследований мэров **не было**. В 22 регионах (26%) зафиксировано по **одному** подобному случаю. В 7 регионах (8%) – **по два** случая уголовных преследований. Приведем список этих регионов: Дагестан, Еврейская автономная область, Иркутская область, Республика Калмыкия, Московская область, Ростовская область, Саратовская область. В одном регионе (Алтайский край) – **3 случая**.

Большое количество уголовных дел, возбужденных в отношении мэров крупных городов, можно трактовать и как эффективную борьбу с коррупционными проявлениями, и, в отдельных случаях, как признак внутриэлитных конфликтов и давления на действующих мэров.

В целом, **трия самыми распространенными сценариями развития карьеры мэра выступают:**

- повышение (включая «условное» повышение – например, назначение главы регионального центра заместителем губернатора);
- уголовное преследование;
- избрание в представительные и законодательные органы разных уровней (суммарно).

«Конкурсные» мэры чаще идут на «тактическое» повышение, как сильнее встроенные в вертикаль, избранные чаще подвергаются уголовному преследованию, как более независимые. Они так же чаще избираются - либо сохраняют после ухода свое присутствие в элитах, либо (как часть пакетной сделки с губернатором) уходят в федеральный парламент в обмен на освобождение поста.

Выявлена закономерность, по которой **уголовному преследованию чаще подвергаются при действующем губернаторе, а не при сменившемся. Повышают чаще при стабильном губернаторе. Избирают**

чаще при сменившемся. Можно предположить, что некоторые уголовные дела связаны с особым вниманием правоохранительных органов к «уходящему» губернатору и его команде (в которой часто относятся и главы местных администраций), в то время как после смены губернатора контрольная активность по отношению к местной элите несколько ослабевает. При этом вновь избранный глава региона (или назначенный врио) стремится договориться с мэром регионального центра и направить его скорее на федеральную позицию (особенно отчетливо такая тенденция проявилась в ходе выборов в Государственную Думу 2016 года). Напротив, «стабильный» губернатор чаще рассматривает мэров городов в качестве участников собственного кадрового резерва, нередко перемещая их на другие позиции в регионе или муниципалитетах.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

1. За 10 лет доминирующая модель организации органов местного самоуправления в крупных российских городах сменилась дважды. В 2008 году преобладало прямое избрание жителями глав муниципальных образований, возглавлявших местные администрации (в 73% городов). К 2014 году уже преобладала «двуглавая» модель «сити-менеджера» (57% городов). А сегодня «в тренде» избрание главы муниципального образования представительным органом по результатам конкурса (49% городов). По сути, мы видим последовательный (как правило, двухступенчатый) переход от идеологии работы «мэра-народного представителя» к идее «мэра-профессионального управленца».
2. Изменение формата замещения позиции мэра предполагало повышение квалификационного уровня и кадровой специализации мэров. Однако динамика образовательного уровня и профиля мэров свидетельствует скорее об обратном. Снизилась доля мэров, имеющих ученую степень (с 29 до 17%), а также получивших образование в вузах «национального уровня». Доля мэров, имеющих образование экономического и управленческого профиля, не только не растет, но даже снижается (с 44 до 39%). По-прежнему существенной остается когорта «мэров-инженеров» – доля мэров с техническим образованием если и снижается (с 37 до 30%), то примерно пропорционально поколенческому сдвигу (сокращению числа людей с техническим образованием в поколениях, сформировавшихся в постсоветское время). Зато доля мэров с юридическим образованием за 10 лет удвоилась – с 10 до 20%. Это может свидетельствовать о росте запроса на юридические компетенции среди мэров российских городов в условиях усложнения законодательного регулирования МСУ, роста прессинга

и различного рода проверок со стороны правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

3. По источникам рекрутирования за последнее десятилетие наблюдается смещение в сторону мэров, приходящих на должность из региональных и муниципальных чиновников с сокращением числа приходящих из бизнеса. Вкупе с динамикой описанного выше изменения образовательного профиля это может означать, что работа «назначаемых мэров» ориентирована больше на соблюдение регламентов, нежели на экономическое развитие, что вряд ли соответствует идее «интенсификации роста», все сильнее озвучиваемой на национальном уровне.
4. Высокая «укорененность» является благоприятным фактором для занятия должности мэра. Предполагалось, что переход к конкурсным механизмам замещения должности мэра должен привести к повышению территориальной мобильности управленцев, привлечение к руководству муниципальных образований лучших кадров (в том числе, из других регионов и муниципалитетов). Проведенный анализ показывает, что случаи трансфера с позиции мэра в одном муниципальном образовании на позицию мэра в другом действительно несколько участились. Но пока это единичные случаи, причем в рамках одного региона (примеров межрегиональной мобильности всего два). Можно предполагать, что усиление мобильности означает не столько профессионализацию управления, сколько усиление губернаторской кадровой вертикали и развитие губернаторских кадровых резервов.
5. Изменение моделей управления (перехода от «выборных» к «конкурсным» мэрам) существенно не изменило возрастной и гендерный состав корпуса глав муниципалитетов. Средний возраст вступления в должность мэра города с 2008 по 2019 год практически

не менялся: он составляет 46-48 лет. Возможно, это демонстрирует «естественное» прохождение карьерных ступеней управленцев в современной России. Количество женщин-мэров растет слишком медленными темпами, причем чаще женщинами на прямых выборах избираются представители оппозиционных партий.

6. Проведенное исследование показывает, что корпус глав муниципальных образований отличается чрезвычайной неустойчивостью. Более 40% мэров находятся в должности от 1 до 3-х лет – меньше стандартного срока полномочий. При этом имеется прямая зависимость срока пребывания в должности главы местной администрации от порядка избрания (при прямых выборах медианный срок работы главы – 5,5 лет, а при замещении на основе конкурса – 3 года). Таким образом, эволюция модели управления городами в последнее десятилетие обусловила кардинальное снижение стабильности муниципального управления.
7. Типовые карьерные траектории мэров городов после отставки представляют собой достаточно широкий спектр вариантов как восходящей, так и нисходящей мобильности. Необходимо отметить, что избранные мэры являются важным резервом для замещения выборных федеральных и региональных должностей (чего нельзя сказать о «конкурсных» мэрах). Среди всех 20 мэров, ставших депутатами Государственной Думы РФ или же сенаторами Федерального собрания РФ, 15 избирались на должности мэров путем прямых выборов. Среди избранных населением мэров 10 человек стали губернаторами, а из «конкурсных» мэров – только 2 человека. Это можно косвенно рассматривать как определенный «знак качества» избираемых населением мэров. Иными словами, прямые выборы мэров являются действенным механизмом формирования кадрового резерва федеральных депутатов и глав

регионов, причем представляющих преимущественно «партию власти».

8. Среди сценариев завершения карьеры мэра на втором месте (после перехода на региональный уровень) занимает негативный сценарий. Из числа экс-мэров, включенных в выборку исследования, 39 человек (15%) подверглись уголовному преследованию. Очевидно, что доля такого сценария радикально выше, чем, например, у глав регионов или депутатов. При этом более высокий уровень коррумпированности или противоправных действий со стороны мэров неочевиден. Причиной этого может быть высокая правовая незащищенность главы муниципальных образований и/или дефекты механизмов их формирования, что еще раз ставит под сомнение эффективность «конкурсных» процедур замещения должностей глав муниципальных образований и отказа от их прямых выборов.