
Конкурсы по избранию муниципальных глав в условиях межэлитного конфликта: правила игры и практики взаимодействия акторов

А.А. СУББОТИНА*

***Анна Александровна Субботина** – магистрант, Факультет социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия, annasubbotina1000@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0009-8164-1574>

Цитирование: Субботина А.А. (2026) Конкурсы по избранию муниципальных глав в условиях межэлитного конфликта: правила игры и практики взаимодействия акторов // Мир России. Т. 35. № 4. С. 140–163. DOI: 10.17323/1811-038X-2026-35-4-140-163

Аннотация

Изменение правил рекрутирования субнациональных лидеров в пользу отказа от прямых выборов выступает одним из инструментов централизации власти в России. Однако случаи конфликтов в процессе конкурсов по избранию муниципальных глав демонстрируют, что попытки интегрировать муниципальный уровень в вертикаль власти не всегда оказываются успешными. В статье анализируется взаимодействие региональных и муниципальных акторов в условиях конфликтного конкурса, а также предпринимается оценка роли правил в этом взаимодействии.

С опорой на материалы СМИ и интервью, проведенные автором, в статье рассмотрены два конфликтных конкурса, закончившихся разными результатами. Эти случаи демонстрируют, что акторы независимо от статуса вынуждены следовать правилам конкурса и не могут в одностороннем порядке изменять их. При этом формальные нормы оказываются значимыми не только как ограничения, но и как ресурс борьбы. Правила побуждают региональные и муниципальные элиты искать компромиссы, тем самым в централизованном российском государстве реализуется идея местного самоуправления в качестве агента как государства, так и местного сообщества.

Ключевые слова: российские муниципалитеты, региональная власть, конкурсная модель рекрутирования муниципальных глав, конфликт, институты, стратегии взаимодействия акторов, вертикаль власти

Введение

Формальные институты в недемократических системах нередко рассматриваются как подвергающиеся искажениям и вытесняемые неформальными практиками [Schedler 2006; Levitsky, Way 2010; O'Donnell 1996], однако взаимодействие формальных и неформальных институтов представляется более сложным. В условиях неопатримониального порядка формальные правила становятся эффективными в том случае, когда они встраиваются в систему и закрепляют принятые неформальные практики межэлитных обменов [Erdmann, Engel 2007; Hale 2011]. Тем самым утверждение и изменение правил для правящих элит выступают инструментами по укреплению сложившегося порядка. Эти особенности свойственны, в том числе, политическому процессу в России, в котором исследователи отмечают черты неопатримониального порядка [Gel'man 2016; Hale 2015].

В России трансформация формальных правил рекрутирования субнациональных руководителей рассматривается как одно из мероприятий по усилению федерального центра. На региональном уровне эти изменения начинались с отмены прямых выборов губернаторов [Туровский 2009; Sharafutdinova 2010, р. 673], однако затем первоначальная схема выборов губернаторов была восстановлена, но с ограничением – «муниципальным фильтром» [Blakkisrud 2015; Golosov, Tkacheva 2018, р. 245]. На муниципальном уровне в качестве попытки усиления контроля региональной власти над муниципалитетами была введена двуглавая модель рекрутирования муниципальных глав (модель с «сити-менеджером») [Тев 2010, с. 132; Туровский 2013; Buckley et al. 2014, р. 106], которую затем в ряде территорий заменили одноглавой конкурсной моделью [Казанцев, Румянцева 2020; Гилев, Шевцова 2021]. В 2025 г. в дополнение к уже существующим моделям были введены новые правила избрания мэров¹: было предложено выбирать муниципальных глав на заседании депутатов из кандидатов, выдвинутых губернатором². Однако на практике эти правила пока применялись лишь в единичных случаях. Возникший переходный период создал ситуацию неопределенности, что актуализирует исследование конкурсной процедуры. Анализ конкурсов на замещение должности муниципального главы позволяет понять расстановку сил в муниципалитете в контексте вертикальных межэлитных отношений «регион – муниципалитет» перед переходом к новой модели, которая также включает элементы конкурсной процедуры.

Исследования демонстрируют, что политика централизации в отношении регионов позволила повысить контроль над рекрутированием губернаторов со стороны федерального центра [Golosov, Tkacheva 2018], а также включить почти всех глав регионов в единую федеральную патрональную сеть [Гайворонский, Баландин 2022]. Применительно к муниципалитетам попытка выстроить вертикаль власти через изменение правил рекрутирования муниципальных глав оказалась не столь успешной в сравнении с рекрутированием региональных руководителей. По общему правилу конкурсная модель значительно сокращает

¹ Слова «мэр», «муниципальный глава» и «глава» здесь используются как взаимозаменяемые.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // КонсультантПлюс // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/, дата обращения 07.06.2025.

автономию муниципалитетов от региона [Гилев, Шевцова 2021], причем в некоторых случаях конкурс на замещение должности мэра становится ареной публично-противостояния муниципальных и региональных акторов [Зуйкина 2018; Панов, Петрова 2017]. В этих условиях не работает ранее выработанная практика выдвижения двух кандидатов – согласованного и технического [Панов, Петрова 2017, с. 114–115], и до старта конкурса стороны не могут достичь договоренности касательно кандидатуры главы. В сложившейся ситуации правила, призванные стать инструментом контроля региона над муниципалитетом, наоборот, превращаются в препятствие для укрепления вертикали власти.

В предложенной статье предпринимается попытка ответить на ряд вопросов: как в условиях конфликта региональные и муниципальные акторы взаимодействуют в процессе конкурса в рамках установленных правил³ и добиваются наиболее выгодного для себя результата; какие возможности и ограничения налагают правила на действия элит; располагает ли кто-то из участников конкурсной процедуры достаточными ресурсами, чтобы нарушить правила или декларативно изменить их?

Конкурс на замещение должности главы муниципалитета: акторы, арены, ресурсы, стратегии

В этой статье взаимодействие акторов в процессе конкурсного избрания мэра рассматривается сквозь оптику институционализма рационального выбора [Норт 1997]. Конкурсная модель рекрутирования муниципальных глав – это институт, который регламентирует правила избрания местного главы, создает стимулы и ограничения для акторов, вовлеченных в процесс конкурса. Конкурсная процедура реализуется поэтапно: на первом этапе кандидатов рассматривает конкурсная комиссия, в состав которой входят представители региональной власти и органов местного самоуправления (МСУ); далее депутаты местного совета из отобранных комиссией кандидатов выбирают главу⁴. Общую институциональную рамку конкурса создает федеральный центр, однако в соответствии с российским законодательством депутаты со своей стороны вправе разрабатывать дополнительные правила конкурсной процедуры, уникальные для конкретного муниципалитета (положение о конкурсе)⁵, к которым относятся порядок избрания председателя конкурсной комиссии, правомочность ее состава, минимальное число голосов депутатов, необходимое для избрания главы [Зуйкина, Кочнева 2017].

В центре внимания предложенного исследования – конфликты элит при осуществлении конкурсных мероприятий, поэтому мы предлагаем сфокусироваться на четырех компонентах взаимодействия субнациональных элит, ранее предложенных в качестве аналитической рамки В.Я. Гельманом с соавторами

³ Здесь под правилами подразумевается формальная процедура, закрепленная в нормативных актах.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // КонсультантПлюс // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/, дата обращения 17.05.2022.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // КонсультантПлюс // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/, дата обращения 07.06.2025.

[Gel'man et al. 2003]. Это акторы, ресурсы, стратегии, а также правила (институты), которые регламентируют взаимодействие акторов.

Согласно правилам, обязательными участниками конкурсного процесса являются:

- 1) региональная власть (губернатор и региональная администрация)⁶, формирующая часть конкурсной комиссии;
- 2) муниципальная администрация, формирующая вторую часть конкурсной комиссии;
- 3) депутаты местного совета, принимающие участие в финальном голосовании;
- 4) кандидаты на должность муниципального главы (могут быть представлены разными сегментами элиты): на выбор депутатам должны быть предложены как минимум два кандидата⁷.

На процесс и результат конкурса также могут влиять представители бизнеса, продвигающие на должность муниципального главы своих кандидатов.

Перечисленные выше участники не во всех случаях выступают самостоятельными акторами конкурсной борьбы. Актор – участник конкурсной процедуры, занимающий субъектную позицию, – имеет собственные интересы, располагает ресурсами для их реализации и принимает решения / способен влиять на принятие решений в процессе конкурсной борьбы. Обычные участники также, как и акторы, обладают ресурсами, однако они не заинтересованы в результатах конкурса, поэтому самостоятельную борьбу не ведут.

Акторы взаимодействуют в рамках формальных правил конкурсной процедуры, которые задают структуру их действий. В соответствии с двумя этапами конкурса можно выделить две арены взаимодействия акторов – конкурсную комиссию и местный совет. Институционально система организована так, что для победы в конкурсе актору необходимо установить контроль над обеими аренами, поэтому в условиях конфликта противостояние сводится к борьбе за доминирование на этих аренах. Рассмотрим каждую арену подробнее:

– контроль над конкурсной комиссией, состоящей из региональной и муниципальной частей, которые сходны по численности и формально равноправны. При этом весьма распространенными практиками являются выбор председателя комиссии из региональной части и наделение его правом решающего голоса [Зуйкина, Кочнева 2017, с. 173]. Законодательно позиция председателя не закреплена за региональными акторами, что оставляет возможность для его выбора из муниципальной элиты. Однако обычно регион успешно пресекает попытки муниципалитета оспорить главенствующую роль в конкурсной комиссии представителей администрации губернатора [Зуйкина, Кочнева 2017, с. 173]. Так, по общему правилу конкурсная комиссия становится ареной доминирования региональных акторов, поэтому обладание контролем над комиссией на практике сводится к поддержке кандидатуры на должность главы региональной властью;

⁶ Региональная власть – губернатор и его администрация – рассматривается здесь как единый актор, что является ограничением исследования. На практике представители региональной власти не всегда представляют собой структуру с единой позицией, однако используемые источники не позволяют выявить все возможные расколы между региональными элитами.

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // КонсультантПлюс // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/, дата обращения 07.06.2025.

– контроль над депутатским корпусом. Чтобы быть избранным на должность главы муниципалитета, кандидату необходимо получить поддержку большинства депутатов, поэтому в ряде случаев неофициальная борьба за пост мэра начинается с электоральной кампании в местную легислатуру [Минаева 2022, с. 102]⁸. Ожидается, что контроль над местным советом будет оставаться за различными муниципальными акторами, поскольку местный совет – выборный орган, полностью состоящий из представителей локального сообщества. Хотя региональные акторы предпринимают усилия для избрания лояльной легислатуры, это им не всегда удается, поскольку совет – сложный коллективный агент [Минаева 2022, с. 102]. Представителям региона приходится выстраивать коммуникацию не с одним человеком, а сразу с несколькими акторами с собственными интересами.

Акторы обладают ресурсами, которые могут использоваться для борьбы за контроль над аренами, – экономическими, административными (управленческие полномочия), политико-институциональными (влияние на функционирование институтов), социальным капиталом. При этом экономическим ресурсом и социальным капиталом в разной степени могут быть обеспечены все акторы; административный ресурс есть только у представителей региональной и муниципальной администраций; политико-институциональным ресурсом в формате прямого изменения правил обладает местный совет как принимающий положение о конкурсе в конкретном муниципалитете, однако оспаривать правила / заявлять о их нарушении могут любые акторы.

Учитывая вид контролируемой арены, оценивая собственные ресурсы и ресурсные возможности оппонента, актор в процессе конкурса выбирает стратегию борьбы. Однако этот выбор не детерминирован: акторы со схожим набором ресурсов могут отдавать предпочтение разным стратегиям в зависимости от информационной обеспеченности и субъективного восприятия ситуации. Поскольку взаимодействие акторов регламентируется как формальными правилами, так и неформальными нормами [Норт 1997], можно выделить две группы стратегий:

- стратегия по отношению к формальным правилам: акторы могут 1) принимать установленные правила («игра по правилам») или 2) пытаться изменить/оспорить их;
- стратегия неформального взаимодействия: актор может 1) вступать в переговоры с другим актором и идти на некоторые уступки (стратегия торга) или 2) отказываться от любых форм переговоров с оппонентом и опираться только на свои ресурсы (стратегия силы). Вторая концепция отсылает к типологии политических стратегий Дж. Сартори, который предлагал выделять две формы политического взаимодействия – «политика как война» и «политика как торг» [Sartori 1987].

В настоящем исследовании предполагается, что актор одновременно выбирает по одному виду стратегий из каждой группы, поэтому на практике реализуется одна из возможных комбинаций стратегий. В процессе конкурса акторы могут изменять выбранные стратегии; соотношение контроля над аренами также может варьироваться в зависимости от предпринимаемых акторами действий. Следовательно, стартовое распределение контроля над аренами не обязательно детерминирует результат конкурса. Теоретически возможны три варианта результатов:

⁸ Однако выборы в местную Думу не всегда предшествуют началу конкурсного процесса.

- 1) «победитель получает все»: реализация интересов актора в полном объеме без уступок оппоненту (полное поражение для другого актора);
- 2) компромисс: частичное удовлетворение интересов с некоторыми уступками оппоненту;
- 3) «война всех против всех»: муниципальный глава не выбран.

На практике третий вариант невозможен, поскольку муниципалитет по общему правилу не может существовать без главы. Однако этот вариант можно рассматривать как промежуточный результат, который побуждает акторов пересмотреть свои стратегии.

Предполагается, что актор как рациональный игрок, максимизирующий свою полезность, в первую очередь будет стремиться к полной победе без уступок оппоненту, иными словами будет отказываться от любых форм переговоров и предпочтет стратегию силы. Теоретически актор может добиться полной победы, комбинируя стратегию силы как с «игрой по правилам», так и с попыткой изменить правила. Однако сочетание этих стратегий не гарантирует ему достижение желаемого результата и может привести к ситуации незавершенного конкурса («война всех против всех»), что связано с недостатком ресурсов у акторов для реализации стратегии силы. В таком случае ему необходимо либо изменить соотношение ресурсов и контроля над аренами, либо перейти к стратегии торга.

Переговоры в сочетании с любой из стратегий по отношению к формальным правилам приводят к компромиссному результату, который является более желательным для акторов, чем поражение и «война всех против всех», но менее предпочтительным, чем полная победа. Теоретически акторы могут достичь компромисса как принимая действующие правила, так и пытаясь изменить их, однако сочетание торга с попыткой изменить правила представляется нерациональной комбинацией стратегий. Для достижения компромиссного результата актору достаточно начать неформальный торг с оппонентом, изменение правил в таком случае представляется лишним действием, требующим дополнительных ресурсов. Возможные комбинации стратегий и потенциальные результаты взаимодействия акторов в процессе конкурса представлены в *таблице 1*.

Таблица 1. Комбинации стратегий и результаты конкурса

	«Игра по правилам»	Изменение/оспаривание правил
Стратегия торга	Компромисс	Компромисс (самый нерациональный вариант действий)
Стратегия силы	«Победитель получает все» / «Война всех против всех»	«Победитель получает все» / «Война всех против всех»

Если ни одно из сочетаний стратегий не позволяет гарантированно достичь полной победы, каким образом актер может полностью реализовать свои интересы в процессе конкурса без уступок оппонентам? С учетом введенных понятий так можно конкретизировать поставленный исследовательский вопрос. В эмпирической части будут рассмотрены два конфликтных конкурса, каждый из которых иллюстрирует один из вариантов финального результата (компромисс / «победитель получает все»).

Отбор случаев

В условиях межэлитного конфликта акторы не способны достичь соглашения касательно кандидатуры главы, и отсутствие договоренностей между актерами может проявляться в ряде публичных действий, которые предлагается рассматривать как индикаторы для выделения конфликтных конкурсов. Всего выявлено 16 индикаторов конфликтности (таблица 2)⁹. Так, среди 271 конкурса, прошедших в Пермском крае и Свердловской области в 2015–2024 гг., были выявлены 44 конкурса, которые стали ареной межэлитного конфликта. Из их числа были отобраны два случая, наиболее полно соответствующие двум выделенным типам финального результата (компромисс / «победитель получает все»). Конкурс в Пермском муниципальном районе¹⁰ в 2021 г. будет рассмотрен как иллюстрация компромиссного исхода, а конкурс в городском округе Богданович¹¹ 2017 г. – как пример реализации интересов актора в полном объеме. Следует уточнить, что конкурс в ГО Богданович в отличие от пермского кейса состоялся еще до принятия поправок в Конституцию РФ, но, несмотря на произошедшие изменения, выбранные кейсы уместно рассматривать в сравнении, поскольку поправки в Конституцию РФ не привели к изменению конкурсной процедуры рекрутирования муниципальных глав. Оба конкурса состоялись по одинаковым правилам.

Опираясь на предложенную выше теоретическую модель, в каждом случае мы будем анализировать такие составляющие конфликтного взаимодействия элит, как акторы, их ресурсы, арены взаимодействия, стратегии борьбы, результаты. Для выявления региональных и муниципальных акторов использованы позиционный и репутационный подходы к определению элит [Дука 2015, с. 10, 15], то есть учтены как формальные позиции акторов, так и оценки этих позиций со стороны информантов.

Эмпирическими материалами для анализа послужили публикации в региональных и местных СМИ, а также семь глубинных интервью с информантами, в той или иной степени включенными в конкурсный процесс (три – в Пермском районе, четыре – в ГО Богданович). Интервью были проведены автором исследования в апреле 2024 г. У выбранных источников есть ряд ограничений, включающий субъективизм информантов, избирательность СМИ в выборе сюжетов для публикации и некоторая предвзятость изданий, что может некоторым образом искажать действительную картину взаимодействия акторов.

⁹ Более подробно методика идентификации таких конкурсов представлена в предыдущем исследовании [Субботина 2024].

¹⁰ Далее по тексту обозначен как Пермский район.

¹¹ Далее по тексту обозначен как ГО Богданович.

Таблица 2. Индикаторы наличия межэлитного конфликта

Арена взаимодействия	Индикаторы, связанные с использованием правил конкурса	Индикаторы, не связанные с использованием правил конкурса
1. Конкурсная комиссия	1) проблемы с формированием конкурсной комиссии: комиссия не собралась / распущена по чьей-либо инициативе; 2) перенос заседания конкурсной комиссии; 3) перенос сроков приема документов на конкурс; 4) срыв конкурса комиссией: комиссия не допустила никого из кандидатов; допустила только одного кандидата; 5) назначение нового конкурса, так как все заявленные кандидаты отказались от участия	1) депутаты отказываются принять устав с новой процедурой избрания главы; 2) депутаты отказываются принять положение о новой процедуре избрания главы; 3) досрочная отставка актора с должности в процессе конкурса; 4) демонстративные действия депутатов (бойкот / отказ голосовать / уход с заседаний); 5) оспаривание правил конкурса / изменение правил в процессе конкурса; 6) заявление акторов конкурсного процесса о нарушении правил конкурса; 7) оспаривание результатов конкурса в суде / обращение в суд / в прокуратуру в ходе конкурса; 8) протест населения
2. Местный совет	1) срыв конкурса депутатами: депутаты проголосовали таким образом, чтобы никто из кандидатов не набрал нужного числа голосов; 2) срыв конкурса депутатами: больше половины депутатов не пришли на заседание Думы, отсутствие кворума; 3) повторное голосование депутатов через небольшой перерыв на том же заседании	

Пермский район, 2021 год

Контекст. Пермский муниципальный округ (на момент конкурса 2021 г. – муниципальный район) расположен в пригородной зоне краевого центра – города Пермь. Этот округ входит в состав Пермской агломерации; на январь 2021 г. на территории округа проживали 126 тыс. чел. Часть местного населения работает в Перми; а жители и элиты самой региональной столицы рассматривают территорию округа как дачное пространство: в весенне-летний период за счет сезонной миграции из Перми численность населения округа достигает 300 тыс. чел¹². Близость к региональной столице превращает землю на один из главных ресурсов этого муниципалитета: «Пермский район чем знаменит? Земли» (информант 2), что, вероятно, обуславливает особую заинтересованность региональных элит во влиянии на политические процессы в округе. Доля собственных доходов бюджета муниципалитета (налоговых и неналоговых) на 2020 г. составляла 33,7%¹³; экономика района по структуре является аграрно-индустриальной¹⁴.

¹² Об округе (2022) // Пермский муниципальный округ Пермского края. 1 января 2022 // <https://permokrug.ru/about/>, дата обращения 28.01.2024.

¹³ База данных показателей муниципальных образований (2025) // Федеральная служба государственной статистики. 1 января 2025 // <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/>, дата обращения 10.09.2025.

¹⁴ Об округе (2022) // Пермский муниципальный округ Пермского края. 1 января 2022 // <https://permokrug.ru/about/>, дата обращения 28.01.2024.

На момент объявления конкурса на должность главы в конце 2020 г. Пермский район оставался единственным двухуровневым муниципальным образованием в Пермском крае¹⁵. С 2000 г. на протяжении 20 лет муниципалитет возглавлял А.П. Кузнецов, который пять раз переизбирался на должность мэра¹⁶. Он достаточно эффективно выстраивал коммуникацию с локальными и региональными элитами: за время его руководства районом серьезные конфликты в публичной сфере не наблюдались. По мнению информанта, А.П. Кузнецов был одним из самых влиятельных муниципальных глав в Пермском крае: «Кузнецов – это столп, <...> он – авторитет» (информант 1). Он обладал значительным политическим весом как на локальном, так и на региональном уровнях власти. С 2006 по 2020 г. политик занимал пост председателя Совета муниципальных образований Пермского края¹⁷.

Новый конкурс был назначен из-за досрочной отставки А.П. Кузнецова по собственному желанию. Среди возможных политических причин его отставки можно отметить трудности с ликвидацией поселенческого уровня и последующим преобразованием района в округ при старом главе¹⁸, а также значительный вес и авторитетность А.П. Кузнецова, которые позволяли ему конкурировать за влияние с губернатором (информант 1). Можно ожидать, что региональная власть была заинтересована в смене авторитетного лидера в стратегически важном муниципалитете.

После отставки А.П. Кузнецова депутаты избрали временно исполняющим обязанности главы В.П. Ваганова, заместителя А.П. Кузнецова и его соратника. При этом ушедший глава временно сохранил рычаги влияния в муниципалитете: его команда и лояльный ему депутатский корпус¹⁹ продолжили руководить районом.

Акторы. Основное противостояние в процессе конкурса развернулось между региональной властью и муниципальной элитой под неформальным руководством бывшего мэра А.П. Кузнецова. Кроме этих групп акторов, свои интересы в процессе конкурса пытался реализовать пермский предприниматель А.Р. Кузяев; его можно выделить в качестве самостоятельного актора со своими интересами и ресурсами. Кандидатом от регионального бизнесмена выступал бывший региональный министр природных ресурсов Д.Е. Килейко (информант 1). Но активное участие влиятельных бизнесменов принимал только в первом этапе конкурса и затем вышел из борьбы.

Арены взаимодействия и ресурсы. До отставки А.П. Кузнецову удалось сформировать лояльный депутатский корпус: «<...> за год до этого он [А.П. Кузнецов – прим. автора] вложил в выборы. То есть он выбрал свое земское» (информант 1). Региональная власть контролировала конкурсную комиссию, председатель

¹⁵ В таком муниципальном образовании МСУ представлено двумя уровнями: уровень поселений и уровень муниципального района.

¹⁶ Барков Д. (2020) Кузнецов ушел. Что не так с отставкой главы Пермского района // ФедералПресс. 7 сентября 2020 // <https://fedpress.ru/article/2573044>, дата обращения 28.01.2024.

¹⁷ Кадочников К., Суханов В. (2020) Местное самоустранение // Коммерсантъ. 11 ноября 2020 // <https://www.kommersant.ru/doc/4577010>, дата обращения 28.01.2024.

¹⁸ Пастухова Е. (2020) Уходя, не ушел // Новый Компаньон. 8 сентября 2020 // <https://www.newsko.ru/articles/nk-6091246.html>, дата обращения 28.01.2024.

¹⁹ Барков Д. (2020) Кузнецов ушел. Что не так с отставкой главы Пермского района // ФедералПресс. 7 сентября 2020 // <https://fedpress.ru/article/2573044>, дата обращения 28.01.2024.

которой избирался из представителей региональной части. То есть на старте конкурса каждая из сторон полностью контролировала одну из арен взаимодействия, но при этом практически не влияла на другую.

Бизнесмен А.Р. Кузьев обладал значительными финансовыми ресурсами и социальными связями на региональном уровне. Однако на старте конкурса он не контролировал ни одну из арен, поэтому ему необходимо было заручиться поддержкой либо депутатов, либо региональной власти. Опрошенные информанты разделились во мнениях по вопросу взаимоотношений между бизнесменом А.Р. Кузьевым и администрацией губернатора. По одной из версий, региональная власть не была заинтересована в усилении влиятельного предпринимателя (информант 1), но, по мнению другого информанта (информант 2), А.Р. Кузьев все-таки смог получить некоторую поддержку региональной власти: *«Килейко так или иначе поддерживал регион»* (информант 2).

Стратегии борьбы. Стремясь достичь полной победы без уступок оппоненту, каждый из основных акторов решил вести борьбу преимущественно на своей арене (стратегия силы без изменения правил). Региональная власть задействовала конкурсную комиссию как фильтр: представитель губернатора – председатель комиссии – воспользовался правом решающего голоса, в результате чего до голосования в совете не был допущен кандидат от муниципальной коалиции. В финал вышли Д.Е. Килейко и А.М. Кулаков²⁰. Группа А.П. Кузнецова попыталась отстаивать свои позиции в конфликте через депутатский корпус: на стадии финального голосования в легислатуре никто из членов Земского Собрания не проголосовал ни за Д.Е. Килейко, ни за А.М. Кулакова²¹.

Первый этап конкурса завершился выходом из конфликтной борьбы бизнесмена А.Р. Кузьева. Его кандидату не удалось заручиться поддержкой депутатского корпуса (информант 2). Часть региональной элиты также была не готова допустить усиление влияния этого бизнесмена в Пермском районе: *«<...> не получилось, потому что слишком много сил было не заинтересовано, чтобы Кузьев зашел туда»* (информант 1). Как указывает один из информантов, между предпринимателем и региональной элитой произошел торг: А.Р. Кузьев пообещал выйти из борьбы за пост главы Пермского района, а в обмен получил возможность выдвинуть своего кандидата в региональный парламент (информант 1). Неудачная попытка регионального бизнесмена выиграть конкурс подтверждает, что в условиях принятых правил для победы обладание разнообразными ресурсами недостаточно, и гарантированное преимущество дает только одновременный контроль над обеими конкурсными аренами. Актор может попытаться конвертировать ресурсы в контроль над аренами, однако на практике это не всегда возможно.

Первый этап конфликта показал, что в условиях паритета сил ни одна из сторон не может одержать полную победу без уступок оппоненту. В этих условиях муниципальная коалиция попыталась изменить соотношение контроля над аренами в свою пользу путем изменения правил: депутаты приняли новое положение о конкурсе, согласно которому председатель конкурсной комиссии должен был

²⁰ Кадочников К. (2020) Засадное положение // Коммерсантъ. 24 ноября 2020 // <https://www.kommersant.ru/doc/4584945>, дата обращения 30.01.2024.

²¹ Барков Д. (2020) Депутаты проголосовали против обоих кандидатов на должность главы Пермского района // ФедералПресс. 26 ноября 2020 // <https://fedpress.ru/news/59/policy/2628316>, дата обращения 30.01.2024.

избираться из представителей муниципалитета²². Тем самым муниципальная коалиция получила контроль и над Земским Собранием, и над конкурсной комиссией. Однако изменение правил было инициировано в одностороннем порядке без учета позиции региональной власти, являющейся более статусным актором в локальном политическом пространстве. Администрация губернатора через обращение в суд оспорила изменения в положении о конкурсе и вернула старую версию с правом решающего голоса за представителем региональной власти в конкурсной комиссии²³. Тем самым был восстановлен паритет в контроле над аренами между региональными и муниципальными акторами.

Второй этап конфликта (изменение правил – оспаривание в суде) можно квалифицировать как попытку муниципальных акторов реализовать стратегию силы через изменение баланса в контроле над аренами. Этот этап иллюстрирует невозможность одного из акторов в одностороннем порядке изменить правила конкурса и тем самым поменять соотношение сил.

Третий этап конфликта характеризуется переходом обеих групп акторов к стратегии торга: с одной стороны, муниципальная элита не стала оспаривать решение суда, ожидая от региональной власти предложения компромиссной кандидатуры²⁴, с другой – А.П. Кузнецов сам поддержал возврат к старому положению, однако это привело к бойкоту заседания совета депутатами-противниками А.П. Кузнецова (пришли только 6 из 15 депутатов)²⁵. После бойкота представители региона начали вести переговоры с лидерами группы протестующих депутатов: *«Регион разговаривал с Варушкиным и всей группой оппозиционных депутатов»* (информант 2).

Результатом торга между муниципальной и региональной элитами стало появление компромиссной кандидатуры В.Ф. Цветова. Кроме того, региональная власть согласилась предоставить должность заместителя в новой команде будущего главы вице-спикеру Думы И.А. Варушкину (информант 2). В.Ф. Цветов имел опыт работы в региональных органах власти и на момент конкурса занимал должность главы Кировского района Перми; с 2014 по 2019 г. работал сити-менеджером в Пермском районе²⁶. С одной стороны, он был тесно связан с региональной элитой, с другой – обладал опытом работы в Пермском районе и был известен муниципальной элите.

«Так или иначе, у него [Цветова – прим. автора] был опыт, его уже знали. Он работал в администрации, значит, его знала и административная команда. <...> И плотно взаимодействовал с теми же депутатами местной думы, то есть он был человеком, который был для них знаком, которого они представляли и который имел знания и опыт работы в этом конкретном комитете» (информант 3).

²² Кадочников К. (2020) Засадное положение // *Коммерсантъ*. 24 ноября 2020 // <https://www.kommersant.ru/doc/4584945>, дата обращения 30.01.2024.

²³ Кадочников К. (2021) Положение не обязывает // *Коммерсантъ*. 26 января 2021 // <https://www.kommersant.ru/doc/4662690>, дата обращения 30.01.2024.

²⁴ Кадочников К. (2021) Положение не обязывает // *Коммерсантъ*. 26 января 2021 // <https://www.kommersant.ru/doc/4662690>, дата обращения 30.01.2024.

²⁵ Анфалов М. (2021) Пермские депутаты устроили бунт из-за конкурса по выборам главы // *URA.ru*. 21 января 2021 // <https://ura.news/news/1052468311>, дата обращения 30.01.2024.

²⁶ Кадочников К. (2021) Возвратные действия // *Коммерсантъ*. 11 марта 2021 // <https://www.kommersant.ru/doc/4723169>, дата обращения 30.01.2024.

В апреле 2021 г. В.Ф. Цветов был избран главой Пермского района, его под-держали все 15 депутатов²⁷. Конкурс завершился компромиссом: при стартовом балансе в контроле над аренами ни региональной власти не удалось утвердить на должность главы изначально планируемого кандидата, ни у муниципальной элиты не получилось отстоять своего представителя. В итоге был избран кандидат, отча-сти отвечающий интересам как региональной элиты, так и части муниципальной элиты. Кроме того, бывший сторонник А.П. Кузнецова получил значимый пост в новой районной администрации.

ГО Богданович, 2017 г.

Контекст. Расположенный к востоку от Екатеринбурга и удаленный от областного центра на 99 км г. ГО Богданович находится на перекрестке железнодорожных пу-тей и автомагистралей. В 2017 г. численность населения ГО Богданович²⁸ состав-ляла примерно 46 тыс. чел.; для муниципалитета характерны снижение численно-сти населения и трудовая миграция жителей в Екатеринбург²⁹. Доля собственных доходов бюджета в 2017 г. составляла 29%³⁰.

ГО Богданович характеризуется многопрофильной структурой экономики. В 2018 г. на его территории действовали 10 крупных и средних предприятий; на градообразующем заводе «Огнеупоры» работают более 2000 жителей³¹. По мне-нию одного из информантов, руководство предприятия почти не участвует в поли-тической жизни округа (информант 5). Помимо завода «Огнеупоры», значимую роль в экономике и политике ГО Богданович играют агропромышленные предпри-ятия: именно локализация этих предприятий на территории округа обуславливает заинтересованность региональной власти в политической жизни в ГО Богданович.

«И эта агропромышленная история, и Богдановический комбикормовый завод, который тогда находился в собственности Свердловской области, был одним из самых прибыль-ных предприятий агропромышленной отрасли. <...> И поэтому власти в центре управ-ляемость муниципальной власти в ГО Богданович была очень важна» (информант 5).

Кроме экономической заинтересованности, у региональных акторов про-слеживается и электоральный интерес в муниципалитете. ГО Богданович входит

²⁷ Пастухова Е (2021) Главой Пермского района стал бывший сити-менеджер // Новый компаньон. 2 апреля 2021 // <https://www.newsko.ru/news/nk-6483037.html>, дата обращения 31.01.2024.

²⁸ С 1 января 2025 г. – муниципальный округ Богданович.

²⁹ Стратегия социально-экономического развития ГО Богданович до 2035 года (2018) // Официальный сайт Городского округа Богданович. 20 декабря 2018 // <https://www.gobogdanovich.ru/index.php/city-district/economics/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitiie>, дата обращения 9.04.2024.

³⁰ База данных показателей муниципальных образований (2025) // Федеральная служба государственной статистики. 1 января 2025 // <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/>, дата обращения 10.09.2025.

³¹ Стратегия социально-экономического развития ГО Богданович до 2035 года (2018) // Официальный сайт Городского округа Богданович. 20 декабря 2018 // <https://www.gobogdanovich.ru/index.php/city-district/economics/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitiie>, дата обращения 9.04.2024.

в состав Богдановичского одномандатного округа, по которому с 2000 г. в Законодательное Собрание области постоянно избирается спикер парламента Л.В. Бабушкина, являющаяся одним из влиятельных региональных акторов.

На протяжении 2000–2012 гг. политическая ситуация в Богдановиче характеризовалась относительной стабильностью. В этот период муниципалитетом руководил уроженец Сухого Лога А.А. Быков, который избирался главой муниципалитета три срока подряд. В 2012 г. он в четвертый раз баллотировался на выборы мэра, но проиграл В.А. Москвину – сотруднику градообразующего предприятия «Огнеупоры»³², что стало неожиданностью для локальных и региональных элит (информант 8). Несмотря на явную связь с заводом, участие В.А. Москвина в выборах было его собственным желанием, а не решением руководства предприятия: завод «Огнеупоры» дистанцировался от электоральной кампании 2012 г.

«На “Огнеупорах” в тот момент <...> была определенная нестабильность в том смысле, что было непонятно, кто является конечным собственником предприятия. <...> Как следствие, в выборах сентября 2012 года “Огнеупоры” не участвовали как политическая сила» (информант 5).

Вместе с выборами главы в 2012 г. в ГО Богданович состоялись выборы в городскую Думу. В результате был сформирован совет, лояльный бывшему мэру А.А. Быкову: 2/3 депутатов оказались его сторонниками (информант 6). Таким образом, А.А. Быков сохранил контроль над Думой в округе.

Акторы, контроль над аренами, ресурсы. Можно выделить четыре актора / четыре группы акторов, которые в процессе конкурса образовывали разные коалиции:

1) мэр В.А. Москвин, стремившийся переизбраться на второй срок. По словам информанта, мэром двигали личные «значительные политические амбиции» (информант 5). Однако он не контролировал ни одну из арен, и его не готовы были поддерживать ни муниципальные депутаты³³, ни региональные элиты: «Вот это был кандидат на выход. <...> Никто его не собирался из области никак поддерживать» (информант 6). В качестве действующего мэра В.А. Москвин обладал административным ресурсом, который, однако, не предоставлял прямой контроль над аренами;

2) бывший мэр А.А. Быков, стремившийся вернуть себе ключевой политический пост в округе. А.А. Быков контролировал местный совет, но не курировал конкурсную комиссию: часть значимых акторов среди региональной элиты не готова была поддерживать его кандидатуру (информант 7);

3) часть депутатов местного совета – группа В.П. Гребенщикова и А.В. Парадеева. На старте конкурса Дума округа в большинстве поддерживала А.А. Быкова, но после его выхода из конкурсной борьбы попыталась заявить о своей субъектности (информант 5). Как замечает один из информантов, мотивом включения

³² Комаров А.А. (2017) История одного города: как делят власть и плюют на закон // Регнум. 10 августа 2017 // <https://regnum.ru/article/2308415>, дата обращения 10.04.2024.

³³ В свердловском Богдановиче депутаты поставили «неуд» главе округа (2017) // Рамблер. 23 июня 2017 // <https://news.rambler.ru/politics/37219114-v-sverdlovskom-bogdanoviche-deputaty-postavili-neud-glave-okruga/>, дата обращения 11.04.2024.

депутатов в конкурсную борьбу было желание переизбраться на новый срок полномочий. При этом на фоне конфликта с действующим мэром депутаты понимали, что могут не переизбраться, если В.А. Москвин останется главой (информант 7). После выхода из конкурса А.А. Быкова кандидатом от группы депутатов выступил В.Л. Голованов, возглавлявший финансовое управление в администрации бывшего мэра А.А. Быкова.

«Голованов работал с Быковым, даже заместителем главы был. Но креатурой Быкова Голованов не был, <...> но, я так понимаю, играя в собственную субъектность, Дума решила показать, что кто угодно, только не Москвин» (информант 5).

4) региональная власть. Администрация губернатора на старте конкурса контролировала конкурсную комиссию, но не обладала рычагами влияния на депутатский корпус. Среди региональных акторов не было единой позиции по поводу кандидатуры на должность главы. По мнению информанта, спикер областного парламента Л.В. Бабушкина выступала за А.А. Быкова (информант 6). Однако руководитель администрации губернатора В.Г. Тунгусов не готов был поддержать ни В.А. Москвина, ни А.А. Быкова: *«Фишка Владимира Георгиевича в том, что он всегда пытается устроить систему сдержек и противовесов. <...> Фигура должна была рассматриваться на пост главы, которая ни Москвин, ни Быков»* (информант 7). На фоне внутренних разногласий, а также подготовки к губернаторским выборам региональная власть долго не могла выдвинуть собственную кандидатуру на должность главы (информант 4).

Все богдановичские бизнес-акторы участвовали в конкурсе на стороне региональной власти, однако не занимали субъектной позиции. По словам информантов, ни у руководства завода «Огнеупоры», ни у представителей аграрного сектора не было собственной кандидатуры на должность главы (информанты 5, 6).

Стратегии борьбы. Условно взаимодействие акторов в процессе конкурсной борьбы можно разделить на два этапа – до и после ситуации двоевластия «Москвин – Голованов». Такое деление обосновано трансформацией состава ключевых акторов, а также изменениями в распределении ресурсов и в соотношении контроля над аренами.

В первой части конкурса (декабрь 2016 г. – август 2017 г.) борьба в основном разворачивалась между муниципальными акторами. Каждая из сторон стремилась реализовать свои интересы путем стратегии силы (отказ от переговоров и уступок). Также для первой части конкурса были характерны неуспешные попытки разных акторов изменить соотношение сил путем пересмотра конкурсной процедуры (стратегия изменения правил).

На первом этапе противостояние развернулось между В.А. Москвиным и А.А. Быковым, которого поддерживала коалиция депутатов. Хотя никто из конкурентов не смог заручиться поддержкой региональной власти, А.А. Быков все же обладал преимуществом, так как контролировал местный совет. В.А. Москвин попытался изменить соотношение сил и получить контроль над этой ареной путем пересмотра установленной даты проведения конкурса (стратегия изменения правил). Избрание главы было назначено до выборов в местный совет, однако

В.А. Москвин попытался оспорить утвержденный порядок, что позволило бы ему сформировать корпус лояльных депутатов³⁴, однако дата была оставлена прежней.

В первой части конкурса региональная власть отстаивала свои интересы на подконтрольной ей арене – конкурсной комиссии. Администрация губернатора не успела согласовать кандидатуру на должность главы к началу процедуры: *«На старте конкурса у региона как такового кандидата не было»* (информант 5). Поэтому региональная администрация была заинтересована в срывах/затягивании конкурса до подбора выгодной кандидатуры. Региональная власть способствовала срыву первой попытки избрать главу в апреле 2017 г.: конкурс был признан несостоявшимся, так как конкурсная комиссия не допустила ни одного из кандидатов до следующего этапа.

Затем конкурсная борьба развернулась между кандидатом от группы депутатов В.Л. Головановым³⁵ и мэром В.А. Москвиным. Коалиция депутатов пошла по пути стратегии силы в комбинации с изменением правил. В июле депутаты декларативно изменили положение о конкурсе: был снижен кворум для принятия решения депутатами, и председатель комиссии из региональной части был лишен права решающего голоса. Затем без представителей региона было проведено заседание конкурсной комиссии, а следом на должность главы местный совет избрал В.Л. Голованова³⁶. Однако остальные акторы не были согласны с изменением правил, более того, они располагали ресурсами, чтобы доказать нелегитимность победы В.Л. Голованова. В.А. Москвин как действующий мэр наложил вето на измененное положение о конкурсе³⁷. Также избрание В.Л. Голованова на должность мэра официально не признала региональная власть, продолжая считать главой муниципалитета В.А. Москвина, легитимно избранного в 2012 г. Администрацию губернатора не устраивали ни В.Л. Голованов, ни В.А. Москвин, но в данной ситуации региональным акторам было выгодно поддержать последнего с целью аннулирования результатов конкурса: *«<...> понятно, что ей нужно было этого Голованова как-то снести, поэтому они Москвина поддерживали, но просто чтобы этот бунт подавить»* (информант 4). На короткое время была сформирована коалиция «региональная власть – Москвин», так как в тот момент пересеклись интересы действующего мэра и администрации губернатора; в итоге в муниципалитете установилось двоевластие «Москвин – Голованов». Ситуация была разрешена судом, который признал неправомерным изменение в положении о конкурсе и аннулировал избрание В.Л. Голованова³⁸.

Ситуация, сложившаяся во время первой части конкурса, позволяет сделать определенные заключения относительно используемых стратегий и достигаемых

³⁴ Кусков В. (2017) Муниципальная реформа завела Богданович в тупик // Московский комсомолец. Екатеринбург. 15 февраля 2017 // <https://eburg.mk.ru/articles/2017/02/15/municipalnaya-reforma-zavela-bogdanovich-v-tupik.html>, дата обращения 11.04.2024.

³⁵ Быков отказался от дальнейшей борьбы по настоянию региональной власти: «Тунгусов вызвал Быкова, как советника губернатора, и сказал, как руководитель администрации губернатора, что, Андрей Анатольевич, вы больше не выставляете свою кандидатуру на очередной этап» (информант 5).

³⁶ Комаров А.А. (2017) История одного города: как делят власть и плюют на закон // Регнум. 10 августа 2017 // <https://regnum.ru/article/2308415>, дата обращения 10.04.2024.

³⁷ Комаров А.А. (2017) История одного города: как делят власть и плюют на закон // Регнум. 10 августа 2017 // <https://regnum.ru/article/2308415>, дата обращения 10.04.2024.

³⁸ Суд поставил точку в спорной ситуации с выборами нового главы Богдановича (2017) // Накануне.ru. 25 августа 2017 // <https://www.nakanune.ru/news/2017/08/25/22480579/>, дата обращения 19.04.2024.

результатов: во-первых, контроль только над одной ареной является недостаточным условием для победы в конкурсе; во-вторых, попытки реализовать стратегию силы в комбинации с изменением правил оказываются безрезультатными и не позволяют актору реализовать свои интересы.

Во второй части конкурса в период двоевластия и после него (август 2017 г. – декабрь 2017 г.) в конкурсе более активную позицию заняли региональная власть и руководство предприятия «Огнеупоры», заинтересованное в стабильной политической ситуации в муниципалитете. На этом мотиве сделала акцент администрация губернатора для вовлечения завода в конкурсный процесс на своей стороне: *«Юркову [собственник предприятия – прим. автора] сказали, что если будет проблема с главой, то предприятию будет плохо. Поэтому участвуй, чтобы проблем с главой не было»* (информант 5). Иными словами, началось формирование коалиции «завод – региональная власть» при доминировании последней. Администрация губернатора выбрала стратегию силы в комбинации со стратегией «игра по правилам»: она контролировала конкурсную комиссию, поэтому основной задачей для нее стало получение поддержки большинства депутатов местного совета. Инструментом для реализации данной задачи стали очередные выборы в местный совет. Региональное отделение «Единой России» отозвало из партийных списков кандидатов девять депутатов, которые ранее поддерживали избрание В.Л. Голованова³⁹. Завод «Огнеупоры» по просьбе региональной власти и при ее поддержке провел в местный совет 11 депутатов-самовыдвиженцев, лояльных «Единой России»⁴⁰. Таким образом, администрация губернатора при активном участии «Огнеупоров» смогла сформировать *«абсолютно лояльную областной власти»* Думу (информант 5).

Выборы в местный совет изменили соотношение сил в конкурсе: теперь обе арены контролировала региональная власть. Однако В.А. Москвин не отказался от борьбы за пост главы муниципалитета⁴¹, вследствие чего противостояние в конкурсе приобрело вертикальное измерение – региональная власть (в коалиции с заводом) против действующего мэра.

Кандидатом от региональной власти выступил главный инженер завода «Огнеупоры» П.А. Мартыанов, удовлетворявший в первую очередь интересы региональной власти. Его кандидатура не стала уступкой ни оппозиционным депутатам, которых вывели из состава совета по результатам новых выборов в Думу, ни мэру В.А. Москвину, которому не была предложена альтернатива по итогам конкурса.

До финального голосования в совете комиссия не допустила ни мэра В.А. Москвина, ни представителя от коалиции депутатов, а сам конкурс выиграл П.А. Мартыанов⁴². Таким образом, конфликт завершился результатом «победитель получает все»: победу одержала региональная власть при поддержке градообразующего предприятия.

³⁹ Ярославцева В (2017) «Единая Россия» запретила участвовать в выборах девяти депутатам-бунтовщикам из Богдановича // Новый день. 31 августа 2017 // <https://newdaynews.ru/ekb/613261.html>, дата обращения 11.04.2024.

⁴⁰ В скандальном уральском городе началась борьба за власть. На пост главы претендует 13 человек (2017) // URA.ru. 21 ноября 2017 // <https://m.ura.news/news/1052313340>, дата обращения 19.04.2024.

⁴¹ Мэр Богдановича вновь проиграл конкурс на пост главы (2017) // Myseldon.com. 15 декабря 2017 // <https://news.myseldon.com/ru/news/index/179881551>, дата обращения 19.04.2024.

⁴² Три попытки, 11 месяцев и один «переворот»: в Богдановиче наконец-то избран новый мэр (2017) // Новый день. 21 декабря 2017 // <https://newdaynews.ru/ekb/623978.html>, дата обращения 19.04.2024.

Теоретические обобщения

Анализ двух конкурсов обобщен в *таблице 3*. Рассмотренные случаи демонстрируют, что стратегия изменения правил без согласования с другими участниками оказывается малопродуктивной и не позволяет актерам завершить конкурс. Попытку изменить порядок проведения конкурса обычно предпринимают муниципальные депутаты в качестве лиц, наделенных полномочиями для подобных действий, однако другие акторы имеют возможность оспорить изменение правил в суде. Так, ресурсы разных акторов по пересмотру правил оказываются уравновешенными. Вследствие изначально разделенного права влиять на избрание главы между региональными и муниципальными элитами никто из акторов не занимает сверхдоминирующую позицию, необходимую для институциональных изменений без согласования с другими сторонами.

Поскольку изменение правил практически невозможно, единственной комбинацией стратегий, позволяющей достичь полной победы в конкурсе, становится сочетание стратегии силы с «игрой по правилам». Анализ конкурса в ГО Богданович в сравнении с кейсом в Пермском районе показывает, что применение этих стратегий позволяет достичь желаемого результата при комбинации двух условий – наличия институционального «окна возможностей» и способности актора формировать коалиции с другими участниками конкурсного процесса. Эти условия позволяют актору завоевать контроль над второй ареной без пересмотра правил.

Институциональное «окно возможностей» связано с электоральным календарем и заключается в легальной возможности актора изменить состав депутатского корпуса непосредственно в процессе конкурса. В Пермском районе выборы в местный совет состоялись перед конкурсом, поэтому акторы вынуждены были договариваться с теми депутатами, которые уже были избраны. В ГО Богданович выборы депутатов прошли прямо в процессе конкурса, поэтому региональная власть получила возможность сформировать лояльный совет, а значит, добиться контроля над второй ареной.

Чтобы воспользоваться «окном возможностей», необходимы ресурсы. Рассмотренные случаи позволяют заметить, что для успешного продвижения актором своих интересов важно не столько общее количество ресурсов, сколько их конвертируемость в контроль над аренами. Сами правила конкурса тоже можно рассматривать как своеобразный ресурс, дающий преимущество актору на конкретной арене. Однако этот ресурс позволяет только поддерживать контроль над одной ареной, но не дает возможность бороться за вторую арену.

Количество и виды доступных актору ресурсов ограничены, поэтому для борьбы за контроль над аренами ему требуется совершать обмены и/или объединять свои возможности с ресурсами других акторов и участников со схожими предпочтениями, что побуждает актора формировать коалиции. В силу ситуационности формирования, краткосрочного существования и высокой изменчивости коалиции выступают достаточно гибким инструментом, позволяющим актерам по ситуации перегруппировывать ресурсы, чтобы завоевывать контроль над одной или сразу над обеими аренами. Отмеченные характеристики качественно отличают конкурсные коалиции от коалиций, выделенных в рамках теории

городских режимов [Stone 1989], и скорее сближают их с предвыборными альянсами. Несмотря на то, что путем создания коалиции актор может реализовать свои интересы без уступок оппоненту, ее формирование требует согласования предпочтений с партнерами по коалиции. Следовательно, конкурсная модель в том или ином виде стимулирует акторов к компромиссу: либо внешний компромисс – торг с оппонентами, либо внутренний – некоторые уступки партнерам внутри коалиции.

Таблица 3. Анализ конкурсов: акторы, контроль арен, стратегии и результаты

Этап конкурса	Акторы	Контроль арен	Стратегии	Результаты
Пермский район, 2021 г.				
1	Региональная власть vs группа депутатов	1:1	Стратегия силы + «игра по правилам»	«Война всех против всех»
2	Региональная власть vs группа депутатов	1:1	Стратегия силы + изменение правил	«Война всех против всех»
3	Региональная власть vs группа депутатов	1:1	Стратегия торга + «игра по правилам»	Компромисс
ГО Богданович, 2017 г.				
1	Действующий мэр vs бывший мэр. Регион слабо вовлечен, но контролирует одну арену.	0:1	Стратегия силы + изменение правил	«Война всех против всех»
2	Действующий мэр vs группа депутатов. Регион слабо вовлечен, но контролирует одну арену.	0:1	Стратегия силы + изменение правил	«Война всех против всех»
3	Действующий мэр vs региональная власть	0:1	Стратегия силы + «игра по правилам»	«Победитель получает все»

Примечание: 0 – отсутствие контроля над какой-либо ареной, 1 – контроль над одной ареной.

Следует отметить, что в рассматриваемых случаях результат «победитель получает все» смогла достичь только региональная власть как наиболее статусный и обеспеченный ресурсами актор в локальном политическом пространстве. Однако даже ей не всегда удастся добиться полной победы и приходится соглашаться на компромисс, что иллюстрирует конфликт в Пермском районе. Вероятно, такой

результат связан с компромиссной логикой конкурсной процедуры: в условиях конфликта контроль арен разделен между разными акторами, что побуждает их договариваться.

Представленные выводы сделаны на основании рассмотрения только двух кейсов, что является ограничением исследования. Потенциально возможны иные сценарии конкурсов и практики взаимодействия элит.

Заключение

Несмотря на попытки федерального центра достроить вертикаль власти до муниципального уровня путем введения конкурсной модели рекрутирования муниципальных глав, региональной власти все же не удастся установить контроль над всеми муниципалитетами, что иллюстрируют рассмотренные случаи конфликтов⁴³. Анализ самого конфликтного взаимодействия элит в рамках конкурса демонстрирует, что разным акторам сложно в одностороннем порядке изменить невыгодные для себя правила или пренебречь ими. Даже более сильный игрок – региональная власть – не обладает такой прерогативой. Можно предположить, что этот факт усложняет выстраивание вертикали власти между регионом и муниципалитетом по сравнению с центр-региональными отношениями, в которых федеральная власть способна в одностороннем порядке произвольно менять правила [Gel'man 2016, p. 459].

Отмеченное наблюдение о неспособности одной из сторон без согласования с другими акторами изменить процедурные условия вынуждает задуматься о значимости формальных правил во взаимодействии российских элит. Хотя исследователи отмечают персонализированный характер управления и превалирование в российской политике неформальных практик над формальными нормами [Ledeneva 2013; Gel'man 2016; Batur, Elkin 2016; Чурикова, Ледаев 2017], элиты все равно вынуждены выстраивать взаимодействие с оглядкой на формальные правила. Случай конкурсной процедуры в российских муниципалитетах демонстрирует, что эти правила не только структурируют взаимодействие элит, ограничивают набор возможных действий акторов [Hopt 1997], но и выступают ресурсом борьбы. Причем на субнациональном уровне манипулировать правилами могут не только их создатели – лидеры режима и уполномоченные ими элиты [Schedler 2006; Levitsky, Way 2010], но и противостоящие этим элитам акторы.

В силу институциональной организации конкурсная модель побуждает региональные и муниципальные элиты к поиску компромиссных решений: на практике стороны вынуждены идти на уступки как в обычных, так и в конфликтных конкурсах. В первом случае предпочтения согласуются еще до старта конкурса, во втором – актер вынужден либо согласиться на компромисс с оппонентом, либо пойти на некоторые уступки партнерам в рамках коалиции. Так, конкурсная

⁴³ Отметим, что на сегодняшний день конфликты в процессе конкурсов по избранию муниципальных глав продолжают оставаться реальностью российской политики. Например, конкурсы в Березовском МО 2024–2025 гг. и Режском МО 2025 г. (Свердловская область), Тобольском районе 2025 г. (Тюменская область) можно классифицировать как конфликтные, согласно предложенной в статье методике.

модель, подразумевающая согласование предпочтений муниципального сообщества (формально через депутатов) и региональной власти, даже в достаточно централизованном российском государстве позволяет на практике воспроизводить нормативную идею МСУ как агента одновременно и государства, и местного сообщества [Панов, Петрова 2019].

Список источников

- Гайворонский Ю.О., Баландин Ю.А. (2022) Рекрутирование губернаторского корпуса в современной России: эволюция патрональных сетей (2017–2021) // *Полития. Анализ. Хроника. Прогноз*. № 4 (107). С. 146–167. DOI: 10.30570/2078-5089-2022-107-4-146-167
- Гилев А.В., Шевцова И.К. (2021) Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России // *Политическая наука*. № 2. С. 260–281. DOI: 10.31249/poln/2021.02.10
- Дука А.В. (2015) Вариантность социологии элит // *Журнал социологии и социальной антропологии*. Т. 18. № 4. С. 5–23 // <https://cyberleninka.ru/article/n/variantnost-sotsiologii-elit/viewer>, дата обращения 24.05.2025.
- Зуйкина А.С. (2018) Влияние ресурсных возможностей муниципалитетов Пермского края на межэлитные взаимоотношения в процессе избрания глав по конкурсу // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. № 4. С. 5–20. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-4-5-20
- Зуйкина А.С., Кочнева Ю.К. (2017) Конкурсы на должность глав муниципалитетов в Пермском крае: эффекты процедурных правил // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. № 3. С. 169–183 // https://elibrary.ru/download/elibrary_30045991_68143441.htm, дата обращения 24.05.2025.
- Казанцев К., Румянцева А. (2020) От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России // *Центр перспективных управленческих решений* // https://cpur.pro/effekt_smeny_modeli_upravleniya_municipalitetami, дата обращения 24.05.2025.
- Минаева Э.Ю. (2022) Стратегии сохранения и отмены прямых выборов глав муниципальных образований в России // *Мир России. Социология. Этнология*. Т. 31. № 2. С. 97–117. DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-2-97-117
- Мухаметов Р.С., Позднякова Ю.А. (2019) Модели перехода на конкурсную систему избрания мэров: опыт муниципалитетов Свердловской области // *Муниципалитет: экономика и управление*. № 3. С. 41–48 // <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-perehoda-na-konkursnuyu-sistemu-izbraniya-merov-opyt-munitsipalitetov-sverdlovskoy-oblasti/viewer>, дата обращения 24.05.2025.
- Норт Д. (1997) *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начала».
- Панов П.В., Петрова Р.И. (2017) Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. № 2. С. 111–122 // <https://press.psu.ru/index.php/polit/article/view/1651/1228>, дата обращения 24.05.2025.
- Панов П.В., Петрова Р.И. (2019) Конкурсы по избранию глав местного самоуправления: коррупционная составляющая // *Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции*. № 1. С. 473–487. DOI: 10.17506/articles.anticorruption.2018.473487
- Субботина А.А. (2024) Факторы конфликтности конкурсов на должность главы муниципалитета // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. Т. 18. №. 1. С. 82–93. DOI: 10.17072/2218-1067-2024-1-82-93

- Тев Д.Б. (2010) Как рекрутировались мэры региональных столиц в 2000-е годы // *Общество и экономика*. № 1. С. 125–141 // https://elibrary.ru/download/elibrary_15107321_36246011.pdf, дата обращения 24.05.2025.
- Туровский Р.Ф. (2013) Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // *Социально-экономические явления и процессы*. № 12 (058). С. 159–167 // https://elibrary.ru/download/elibrary_21083882_85575997.pdf, дата обращения 24.05.2025.
- Туровский Р.Ф. (2009) Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // *Журнал политической философии и социологии политики* «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». № 2. С. 72–89. DOI: 10.30570/2078-5089-2009-53-2-72-89
- Чирикova А., Ледяев В. (2017) Власть в малом российском городе. М.: ВШЭ.
- Baturo A., Elkind J.A. (2016) Dynamics of Regime Personalization and Patron-Client Networks in Russia, 1999–2014 // *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no 1, pp. 75–98. DOI: 10.1080/1060586X.2015.1032532
- Blakkisrud H. (2015) Governing the Governors: Legitimacy vs Control in the Reform of the Russian Regional Executive // *East European Politics*, vol. 31, no 1, pp. 104–121. DOI: 10.1080/21599165.2014.956925
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O., Shubenkova A. (2014) Elections, Appointments, and Human Capital: The Case of Russian Mayors // *Demokratizatsiya*, vol. 22, no 1, pp. 87–116 // <https://ojreuter.com/wp-content/uploads/2015/06/Demokratizatsiya.pdf>, дата обращения 24.05.2025.
- Erdmann G., Engel U. (2007) Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept // *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 45, no 1, pp. 95–119. DOI: 10.1080/14662040601135813
- Gel'man V. (2016) The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia // *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no 5, pp. 455–473. DOI: 10.1080/1060586X.2015.1071014
- Gel'man V., Ryzhenkov S., Brie M. (2003) Making and Breaking Democratic Transitions: The Comparative Politics of Russia's Regions, Michigan: Rowman & Littlefield.
- Golosov G.V., Tkacheva T. (2018) Let My People Run. Pre-election Resignations of Russia's Governors, 2013–2015 // *Problems of Post-Communism*, vol. 65, no 4, pp. 243–252. DOI: 10.1080/10758216.2017.1351305
- Hale H. (2011) Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia // *World Politics*, vol. 63, no 4, pp. 581–617. DOI: 10.1017/S0043887111000189
- Hale H. (2015) *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics*, New York: Cambridge University Press.
- Ledeneva A. (2013) *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky S., Way L. (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell G. (1996) Illusions about Consolidation // *Journal of Democracy*, vol. 7, no 2, pp. 34–51. DOI: 10.1353/jod.1996.0034
- Sartori G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited. Part I. The Contemporary Debate*, Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Schedler A. (2006) *Electoral Authoritarianism*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Sharafutdinova G. (2010) Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev // *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, no 4, pp. 672–696. DOI: 10.1093/publius/pjp036
- Stone C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, Kansas: University Press of Kansas.

Contests for Selecting Municipal Heads under Conditions of Inter-Elite Conflict: Rules of the Game and Practices of Actor Interaction

A.A. SUBBOTINA*

***Anna A. Subbotina** – Student, Faculty of Social Sciences, HSE University, Moscow, Russian Federation; annasubbotina1000@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0009-8164-1574>

Citation: Subbotina A.A. (2026) Contests for Selecting Municipal Heads under Conditions of Inter-Elite Conflict: Rules of the Game and Practices of Actor Interaction. *Mir Rossii*, vol. 35, no 4, pp. 140–163 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2026-35-4-140-163

Abstract

Changing the rules for recruiting subnational leaders by abandoning direct elections is one of the instruments of power centralization in Russia. However, conflicts during contests for selecting municipal heads show that attempts to integrate the municipal level into the “power vertical” are not always successful. This article analyzes the procedure of conflict-ridden contests in order to trace the interaction of regional and municipal actors under the new procedures and to assess the role of rules in this interaction. Drawing on media materials and interviews conducted by the author, the article examines two conflict-ridden contests that ended in different outcomes. These cases show that actors, regardless of their status, are forced to follow the rules of the contest and cannot change them unilaterally. However, formal norms are significant not only as constraints, but also as resources in political struggles. The rules encourage regional and municipal elites to seek compromises, thereby allowing the idea of local self-government as an agent of both the state and the local community to be realized even in a centralized Russian state.

Keywords: Russian municipalities, regional government, contest model for selecting municipal heads, conflict, institutions, actor interaction strategies, power vertical

References

- Baturo A., Elkind J.A. (2016) Dynamics of Regime Personalization and Patron–client Networks in Russia, 1999–2014. *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no 1, pp. 75–98. DOI: 10.1080/1060586X.2015.1032532
- Blakkisrud H. (2015) Governing the Governors: Legitimacy vs Control in the Reform of the Russian Regional Executive. *East European Politics*, vol. 31, no 1, pp. 104–121. DOI: 10.1080/21599165.2014.956925
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O., Shubenkova A. (2014) Elections, Appointments, and Human Capital: the Case of Russian Mayors. *Demokratizatsiya*, vol. 22, no 1, pp. 87–116. Available at: <https://ojreuter.com/wp-content/uploads/2015/06/Demokratizatsiya.pdf>, accessed 24.05.2025.
- Chirikova A., Ledyayev V. (2017) *Power in Small Russian Town*, Moscow: HSE (in Russian).
- Duka A. (2015) Varieties in the Sociology of Elites. *Journal of Sociology and Social Anthropology*, vol. 18, no 4, pp. 5–23. Available at:

- <https://cyberleninka.ru/article/n/variantnost-sotsiologii-elit/viewer>, accessed 24.05.2025 (in Russian).
- Erdmann G., Engel U. (2007) Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept. *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 45, no 1, pp. 95–119. DOI: 10.1080/14662040601135813
- Gaivoronsky Yu.O., Balandin Yu.A. (2022) Recruitment of the Governor's Corps in Contemporary Russia: Evolution of Patronal Networks (2017–2021). *Politeia*, no 4 (107), pp. 146–167 (in Russian). DOI: 10.30570/2078-5089-2022-107-4-146-167
- Gel'man V. (2016) The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia. *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no 5, pp. 455–473. DOI: 10.1080/1060586X.2015.1071014
- Gel'man V., Ryzhenkov S., Brie M. (2003) *Making and Breaking Democratic Transitions the Comparative Politics of Russia's Regions*, Michigan: Rowman & Littlefield.
- Gilev A.V., Shevtsova I.K. (2021) The Conflict Free Arena? Effects of Procedure of Selecting Local Heads in Large Russian Cities. *Political Science*, no 2, pp. 260–281 (in Russian). DOI: 10.31249/poln/2021.02.10
- Golosov G.V., Tkacheva T. (2018) Let My People Run. Pre-election Resignations of Russia's Governors, 2013–2015. *Problems of Post-Communism*, vol. 65, no 4, pp. 243–252. DOI: 10.1080/10758216.2017.1351305
- Hale H. (2011) Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*, vol. 63, no 4, pp. 581–617. DOI: 10.1017/S0043887111000189
- Hale H. (2015) *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics*, New York: Cambridge University Press.
- Kazantsev A., Rumyantseva A. (2020) From Elections to Appointment. An Effect Assessment of Alteration of Municipal Governments' Models in Russia. *Center of Advanced Governance*. Available at: https://cpur.pro/effekt_smeny_modeli_upravleniya_municipalitetami, accessed 24.05.2025 (in Russian).
- Ledeneva A. (2013) *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky S., Way L. (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Minaeva E.Yu. (2022) Strategies for the Preservation and Cancellation of the Direct Election of Municipal Heads in Russia. *Mir Rossii*, vol. 31, no 2, pp. 97–117 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-2-97-117
- Mukhametov R.S., Pozdnyakova Yu.A. (2019) Models of Transition to the Competitive System of Mayor Election: Experience of Municipalities of the Sverdlovsk Region. *Municipality: Economics and Management*, no 3, pp. 41–48. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-perehoda-na-konkursnuyu-sistemu-izbraniya-merov-opyt-munitsipalitetov-sverdlovskoy-oblasti/viewer>, accessed 24.05.2025 (in Russian).
- North D. (1997) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Moscow: Fund of the economic book “Nachala” (in Russian).
- O'Donnell G. (1996) Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, vol. 7, no 2, pp. 34–51. DOI: 10.1353/jod.1996.0034
- Panov P.V., Petrova R.I. (2017) Local Legislatures as a Channel of Lobbying Interests of the Region: New System of Mayors' Recruitment. *Pern University Bulletin. Political Science*, no 2, pp. 111–122. Available at: <https://press.psu.ru/index.php/polit/article/view/1651/1228>, accessed 24.05.2025 (in Russian).
- Panov P.V., Petrova R.I. (2019) “Contest Model” of the Municipality's Head Recruitment: Corruption Component”. *Current Issues of Scientific Support for the State Anti-corruption Policy in the Russian Federation*, no 1, pp. 473–487 (in Russian). DOI: 10.17506/articles.anticorruption.2018.473487
- Sartori G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited. Vol. I. The Contemporary Debate*, Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.

- Schedler A. (2006) *Electoral authoritarianism*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Sharafutdinova G. (2010) Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, no 4, pp. 672–696. DOI: 10.1093/publius/pjp036
- Stone C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, Kansas: University Press of Kansas.
- Subbotina A.A. (2024) Conflict Factors in Public Contests for the Position of the Head of the Municipality. *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 18, no 1, pp. 82–93 (in Russian). DOI: 10.17072/2218-1067-2024-1-82-93
- Tev D. (2010) How Recruited Mayors of Regional Capitals in 2000th Years. *Society and Economy*, no 1, pp. 125–141. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_15107321_36246011.pdf, accessed 24.05.2025 (in Russian).
- Turovsky R.F. (2013) Local Government in Russia as the Agent in Principal-Agent Relations with the Government. *Social-Economic Phenomena and Processes*, no 12 (058), pp. 159–167. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_21083882_85575997.pdf, accessed 24.05.2025 (in Russian).
- Turovsky R.F. (2009) Gubernatorial Appointment Practices: Inertia and Radicalism in the Politics of the Federal Center. *Politeia*, no 2, pp. 72–89 (in Russian). DOI: 10.30570/2078-5089-2009-53-2-72-89
- Zuykina A.S. (2018) Resource Potential of Municipalities and Its Influence on Inter-elite Relationship in Course of Competitions for the Municipal Head Positions (a Case Study of Perm Krai). *Bulletin of Perm University. Political Science*, no 4, pp. 5–20 (in Russian). DOI: 10.17072/2218-1067-2018-4-5-20
- Zuikina A.S., Kochneva Yu.K. (2017) The Competitions for the Municipal Head Positions in the Perm Region: Effects of Procedural Rules. *Bulletin of Perm University. Political Science*, no 3, pp. 169–183. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_30045991_68143441.htm, accessed 24.05.2025 (in Russian).