

УДК 911.3:32(470.54)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134

## **РОЛЬ ГРАДООБРАЗУЮЩЕГО ПРЕДПРИЯТИЯ В СТАНОВЛЕНИИ ИНСТИТУТА СИТИ-МЕНЕДЖЕРА (НА ПРИМЕРЕ МОНОГОРОДОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Р. С. МУХАМЕТОВ**

Уральский федеральный университет имени первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

---

### **Для цитирования:**

Мухаметов Р. С. Роль градообразующего предприятия в становлении института сити-менеджера (на примере моногородов Свердловской области) // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 119–134. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134.

---

**Введение:** во второй половине 2010-х годов наблюдался массовый переход от системы «сильный мэр» к двуглавой системе организации местной власти. Внимание политологов было сосредоточено, главным образом, на анализе причин и последствий такого перехода в крупных городах и административных центрах субъектов Российской Федерации. Изучению политической ситуации в моногородах уделялось недостаточно внимания.

**Цель:** определить место и роль градообразующих предприятий в становлении института сити-менеджера на примере моногородов Среднего Урала.

**Методы:** метод биографического анализа, компаративизм, позиционный подход, бихевиоризм, теория политической ренты.

**Результаты:** в ходе исследования были выявлены причины и основные этапы возвращения контроля над местной властью со стороны градообразующих предприятий.

**Выводы:** отмена прямых выборов глав моногородов и введение двуглавых систем в муниципалитетах обусловлено стремлением руководства градообразующих предприятий не допустить повторной утраты контроля над местной администрацией и застраховать себя от политических апсетов в будущем.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; моногорода; локальная политика; Свердловская область; политические элиты; муниципальные образования

---

## **ВВЕДЕНИЕ**

1 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В этом документе было предусмотрено три модели организации местной власти. Первая – мэр избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию, во главе городской думы стоит председатель, избираемый из числа депутатов. Вторая – глава города избирается напрямую населением и возглавляет представительный орган муниципального образования, руководство

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=317662&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9969134332275158#02071313845605356> (дата обращения: 04.02.2018).

местной администрацией возлагается на сити-менеджера. Третья модель – мэр избирается из состава муниципальных депутатов и становится председателем городской думы, местную администрацию возглавляет сити-менеджер. Вторая и третья модели предполагают появление должности сити-менеджера. Это глава местной администрации (исполнительно-распорядительного органа), наемный служащий, который отвечает за городское хозяйство.

После вступления данного закона в силу начался переход муниципалитетов на схему с сити-менеджером. В России всего около 24 тыс. муниципальных образований: в 2006 году сити-менеджеры появились примерно в 4 тыс. городов, к 2009 – уже в 9 тыс. В 2010 году пост сити-менеджера появился сразу в Челябинске, Екатеринбурге, Мурманске, Барнауле, Нижнем Новгороде, Норильске<sup>2</sup>. На конец 2014 года прямые выборы глав городов сохранились только в 14 административных центрах из 80 (в Московской и Ленинградской областях нет столиц, Москва, Санкт-Петербург и Севастополь – города федерального значения, их главы считаются губернаторами)<sup>3</sup>.

В политической науке существует несколько объяснений процессу распространения института сити-менеджеров.

Первое объяснение – это изменение общего направления российской муниципальной политики. С начала 2000-х годов был взят курс на строительство управленческой вертикали, огосударствление и сворачивание автономии местного самоуправления.

Можно назвать несколько причин трансформации в муниципальной политике государства.

Во-первых, речь идет о модификации политических приоритетов Кремля. В 1990-е годы федеральный центр выражал интерес в налаживании сотрудничества с муниципальными властями, поскольку рассматривал глав городов в качестве союзников в борьбе с некоторыми региональными лидерами. В тот период мэры административных центров (если не все, то, по крайней мере, некоторая часть из них) играли роль «троянского коня», подрывающего господство новоизбранных (в том числе и оппозиционно настроенных) глав регионов, и служили инструментом федерального влияния в субъектах Федерации. С 2000-х годов Москва теряет интерес к поддержке местного самоуправления, так как шел процесс (достаточно успешно) «встраивания» губернаторов в «вертикаль власти». На данный момент нелояльный глава региона может быть в любой момент уволен как утративший «доверие» Президента. В этих условиях специально поддерживать альтернативные центры власти в рамках региона не имеет смысла.

Во-вторых, провозглашение муниципальной автономии в первой половине 90-х годов не было осознанным курсом российских властей. Оно стало результатом стихийно складывавшегося баланса политических сил на тот период. Российские эксперты выделяют три центр-силы, которые были заинтересованы

---

<sup>2</sup> *Неэффективные менеджеры* [Электронный ресурс]: Полит.ру. 2011. 22 июля. URL: [http://polit.ru/article/2011/07/22/city\\_manager/](http://polit.ru/article/2011/07/22/city_manager/) (дата обращения: 12.12.2018).

<sup>3</sup> *Мэр по контракту: 66 регионов отказались от выборов главы своей столицы* [Электронный ресурс]: РБК. 2014. 19 дек. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/12/2014/549304429a7947709969c232> (дата обращения: 12.12.2018).

в провозглашении муниципальной автономии в те годы. Первый – «демократы», которые рассматривали местное самоуправления как сферу, «свободную от влияния коммунистов». Второй – «рыночники» (сторонники развития рынка), для которых местное самоуправления выступало инструментом разгосударствления собственности и формирования свободных частнособственнических отношений. Третий – «команда Ельцина», которая использовала мэров в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов (Балобанов и Вобленко, 2007, с. 10–17).

В-третьих, против муниципальной автономии работают традиции и менталитет прошлых эпох как со стороны властных элит, которые не приучены управлять иначе как административно-командными методами, так и коммунистическое «наследие», которое выражается в утрате гражданами навыков самоорганизации (Коргунюк, 2003, с. 147).

Второе объяснение – необходимость установления или повышения региональной политической стабильности, стремление снизить число предпосылок для политических конфликтов между мэрами крупных городов и главами регионов. Несмотря на то, что пик конфликтов пришелся, по мнению экспертов, на вторую половину 1990-х – первую половину 2000-х годов (классическим примером является конфликт между мэром Екатеринбурга А. М. Чернецким и губернатором Э. Э. Росселем), в настоящее время они не прекращаются. Так, знаковыми стали конфликты между мэром Владивостока И. Пушкаревым и губернатором Приморья В. Миклушевским, мэром Омска В. Двораковским и губернатором Омской области В. Назаровым. Иными словами, конфликт между региональной и муниципальной правящими элитами имеет место в различных субъектах Российской Федерации.

В политической науке существуют три причины, которыми можно объяснить конфликт между главами регионов и мэрами административных столиц субъектов Российской Федерации.

Первая – экономическая. Речь идет о расхождении финансово-экономических интересов «регионалов» и «муниципалов». Последние, например, выступают за:

- 1) передачу экономических прав и социально-организующих функций органам местного самоуправления;
- 2) непосредственное участие представителей муниципалитетов в разработке и обсуждении законопроектов, которые регулируют вопросы организации территориального управления, бюджетного планирования, разделения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления;
- 3) ликвидацию управленческих округов;
- 4) передачу полномочий и финансовых ресурсов с регионального уровня на местный;
- 5) сокращение отчислений в бюджет субъекта РФ (против отрицательных трансфертов).

«Регионалы» заинтересованы в концентрации финансовых ресурсов на региональном уровне, изъятии сверхдоходов у административного центра с последующим их распределением в виде дотаций, субвенций и субсидий между всеми муниципалитетами региона.

Вторая причина – политическая – губернаторские амбиции мэров крупных городов, что было характерно для второй половины 90-х – начала «нулевых» годов (Туровский, 2003, с. 82). В качестве примера можно привести попытку мэра Екатеринбурга А. М. Чернецкого стать губернатором в 1999 году (он получил 15,5 % голосов избирателей, заняв третье место). С другой стороны, «регионалы» стремятся встроить глав «столичных» городов в «вертикаль исполнительной власти» путем назначения лояльных мэров.

Третья причина – управленческая. В статье 12 Основного закона установлено, что в России признается и гарантируется местное самоуправление, оно самостоятельно в решении вопросов местного значения, муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти. В то же время нужно учитывать стереотипы мышления региональной правящей элиты, которая рассматривает управляемость как уравнительное администрирование, иерархизацию управленческих звеньев, совокупность крупных и малых «задач», «поручений», которые необходимо выполнить нижестоящему звену (Местное самоуправление..., 2009, с. 198).

Итак, инициаторами перехода к двуглавой системе управления городами (административными центрами) выступают, как правило, главы регионов. Этому есть несколько объяснений.

Во-первых, одним из ключевых факторов политической выживаемости глав российских регионов являются электоральные результаты или показатели электоральной поддержки Президента и партии «Единая Россия» в территориях. В этих условиях региональные власти заинтересованы в получении политического контроля над наиболее сложным и электорально важным городом региона (административным центром). Для получения высокого процента голосов глава региона должен контролировать местный уровень власти.

Во-вторых, главы регионов видят во всенародно избранных мэрах административных центров политический вызов собственной легитимности.

Наконец, желание закрыть доступ независимым, оппозиционным руководству региона лицам и лишить их возможности политического участия: на уровне местного самоуправления кандидаты от «партии власти» часто проигрывали своим более удачным оппонентам (табл. 1).

Таким образом, введение двуглавой системы управления рассматривается как страховка от прихода к руководству крупным городом неконструктивного или нежелательного для региональных властей кандидата.

Вышеназванные причины объясняют в большей степени введение института сити-менеджеров, как нам представляется, в крупных (по численности) городах и административных центрах субъектов Российской Федерации. Однако типы городов этим перечнем не ограничиваются. Города бывают малыми и крупными, многофункциональными и специализированными, градообслуживающими и градообразующими. Объектом нашего исследования является система власти моногородов. В России 319 моногородов, в том числе в Свердловской области – 17.

Наша гипотеза исследования – изменение системы организации власти в моногородах Свердловской области, сопровождаемое отменой прямых

**Некоторые итоги муниципальных выборов в России /  
Some results of the municipal elections in Russia**

Город	Дата выборов	Победитель выборов	Способы выдвижения победителя выборов	«Основной» конкурент и его статус	Партийная принадлежность проигравшего кандидата
Екатеринбург	08.09.13	Е. Ройзман	от партии «Гражданская платформа»	вице-губернатор Я. Силин	«Единая Россия»
Петрозаводск	08.09.13	Г. Ширшина	самовыдвиженец	Градоначальник Н. Левин	«Единая Россия»
Новосибирск	06.04.14	А. Локоть	от партии КПРФ	Градоначальник В. Знатков	«Единая Россия»

выборов мэра и введением института сити-менеджера, что рассматривается руководством градообразующего предприятия как средство защиты от политических апсетов. Политический апсет трактуется как итог выборов (голосования избирателей), когда кандидат, которому результаты соцопросов и эксперты прочили поражение, выигрывает у «основного» кандидата, поддержанного градообразующим предприятием.

## **МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ**

Изучение политических и электоральных процессов на муниципальном уровне представляется актуальной темой научного исследования, о чем свидетельствуют работы О. Бычковой (Бычкова и Гельман, 2010), В. Гельмана (Гельман, 2010), А. Гилева (Гилев и др., 2017), В. Ледеяева (Ледеяев, 2015) и О. Подвинцева (Подвинцев и Рябова, 2018). Особый интерес для нас имеют труды Т. Витковской (Витковская и Рябова, 2011), О. Рябовой (Рябова, 2008), Д. Тева (Тев, 2012), А. Фадеевой (Фадеева, 2011), А. Чириковой (Чирикова и др., 2014). Вопросы влияния региональных политических режимов на локальные политические институты, процессы и отношения исследовали А. Либман (Libman, 2017) и В. Рейзингер (Reisinger and Moraski, 2017). Муниципальной политике и реформам в России посвящены работы К. Росса (Ross, 2006; 2007; 2009a; 2009b) и Л. Вейги (Veiga et al., 2007).

Теоретико-методологической основой исследования выступает бихевиористский подход, родоначальником которого является Джон Уотсон. Бихевиористы считают, что поведение человека есть ответ на воздействия окружающей среды. Другими словами, все поведение вызвано внешними стимулами (Watson, 1913).

Особое место в исследовании занимает теория общественного выбора в целом и теория политической ренты в частности. Термин «поиск политической ренты» в научный оборот ввела Анна Крюгер в работе «Политиче-

ская экономия рентоориентированного общества» (Kreuger, 1974). Базовые положения соответствующей теории были разработаны Гордоном Таллоком (Tulloch, 1967). Американские политологи утверждают, что целью участия экономических субъектов в политической жизни может являться получение специфических преимуществ, которые обеспечат им рентные (т. е. превышающие конкурентный уровень) доходы. Предполагается, что хозяйствующие субъекты часть своих ресурсов инвестируют в хозяйственную деятельность («деятельность по созданию прибыли»), а часть – в деятельность на политическом рынке («деятельность по изысканию политической ренты»).

Кроме того, основой исследования выступает позиционный метод идентификации элиты, который исходит из предположения, что в современных обществах власть и влияние привязаны к ресурсам, связанным с руководящими должностями в государственных учреждениях и частных организациях.

Если говорить о применяемых методах исследования, то можно обозначить два основных – биографический метод и компаративизм. Первый использовался для выявления аффилированности глав городов и муниципальных депутатов с градообразующими предприятиями. Для установления этой аффилированности изучались карьерные траектории, трудовая биография соответствующих лиц. Сравнительный метод применялся для изучения как эволюции систем организации муниципальной власти, так и политики градообразующих предприятий на локальном уровне.

В исследовании рассматриваются изменения системы организации местной власти, произошедшие с 1 января 2006 года до 27 мая 2014 года. Начальная дата – вступление в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Конечная дата – вступление в силу Федерального закона «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»<sup>4</sup>. Данный закон расширил права субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления, а именно региональные власти получили дополнительные полномочия по формированию органов местного самоуправления. Региональным властям было предоставлено право определять порядок формирования органов местного самоуправления (ранее это было прерогативой самих местных властей). Другими словами, в период с 1 января 2006 года по 27 мая 2014 года органы местного самоуправления самостоятельно устанавливали систему организации своей власти. В этот временной промежуток только восемь (Асбест, Верхняя Пышма, Верхняя Салда, Красноуральск, Первоу-

---

<sup>4</sup> О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70662192/paragraph/1:0> (дата обращения: 04.02.2019).

ральск, Ревда, Североуральск, Серов) из семнадцати моногородов Среднего Урала поменяли систему организации местной власти, т. е. ввели двуглавую систему. Из своего исследования исключаем Верхнюю Салду, так как все главы этого муниципального образования в постсоветский период были выходцами из градообразующей корпорации «ВСМПО-Ависма».

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Можно обозначить основные этапы развития взаимоотношений местной власти и градообразующего предприятия в моногородах Среднего Урала.

На *первом этапе* всем рассматриваемым городам были свойственны две характеристики, касающиеся организации и функционирования муниципальной власти.

Во-первых, действовала система «сильный мэр – слабый совет». В данном случае «сильный мэр» – высшее должностное лицо города, избранное на прямых выборах и возглавляющее местную администрацию. Другими словами, «сильный мэр» выполняет не только представительские функции, но занимается управлением хозяйственно-экономической сферой города: организует разработку проектов, деятельность по исполнению городского бюджета и стратегии социально-экономического развития муниципального образования; назначает и освобождает от должности муниципальных служащих, а также обладает правом отклонять решения, принятые городской думой.

Во-вторых, применялась модель (если рассматривать в аспекте взаимоотношений власти и бизнеса) «город-комбинат» (Ивченко и др., 2003), «приватизация власти» (Чирикова и Лапина, 1999) или «захват государства» (Hellmann et al., 2000).

В таблице 2 представлена аффилированность глав моногородов с градообразующими предприятиями.

Таблица 2 / Table 2

### «Приватизация» городской власти / “Privatization” of the city government

Моногорода	ФИО мэра	Срок полномочий	Место работы мэра
1	2	3	4
Асбест	Валерий Белошейкин	2006–2010	С 2010 по 2012 г. начальник отдела по использованию имущественного комплекса управления непрофильными производствами и использованию имущественного комплекса ОАО «Ураласбест»
Верхняя Пышма	Владимир Лешков	1997–2005	После проигрыша на выборах трудился в «Уралэлектромедь»
Красноуральск	Владимир Крысов	1991–1995	С 1968 по 1969 г. и с 1981 по 1985 г. работал на Красноуральском металлургическом комбинате

IV. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

1	2	3	4
Первоуральск	Виталий Вольф	2000–2008	С 1970 по 1986 г. и с 1991 по 2000 г. работал на Первоуральском новотрубном заводе (ПНТЗ)
Ревда	Сергей Соколов	1996–2004	Директор СМУ-10 ЗАО «Уралэкскавация»
Североуральск	Василий Брежатенко	2004–2009	До работы в мэрии руководил ООО «СУБР-Строй»
Серов	Николай Харламенко	1991–1996	С 1960 г. по 1978 г. работал на Серовском металлургическом заводе. С 1978 по 1986 г. возглавлял заводскую партийную организацию

Как видно из табл. 2, «сильные мэры» на момент вхождения в должность были работниками градообразующих предприятий (В. Вольф в Первоуральске, В. Брежатенко в Североуральске), имели опыт работы в них (В. Крысов в Красноуральске, Н. Харламенко в Серове) или были трудоустроены после поражения на выборах (В. Белошейкин в Асбесте, В. Лешков в Верхней Пышме).

*Второй этап* связан с поражениями на прямых выборах «основных» кандидатов. Под ними мы понимаем кандидатов, являющихся, как правило, действующими мэрами, которые поддержаны градообразующими предприятиями (табл. 3).

Таблица 3 / Table 3

Результаты выборов в моногородах / Election results in the single-industry towns

Моногород	Проигравший выборы		Победитель выборов	
	ФИО	Биография	ФИО	Биография
1	2	3	4	5
Асбест	Валерий Белошейкин	Действующий мэр	Владимир Сулопаров	Генеральный директор ООО «Бодрость»
Верхняя Пышма	Владимир Лешков	Действующий мэр	Юрий Яковлев	Временно не работающий
Красноуральск	Владимир Крысов участие не принимал Б. Панкратов И. Чевский	Заместители главы администрации города	Геннадий Ворошилов	Уполномоченный по городу Красноуральску, Пенсионный Фонд
Первоуральск	Виталий Вольф	Действующий мэр	Максим Федоров	Руководитель городского центра занятости

1	2	3	4	5
Ревда	Сергей Соколов не принимал участие В. Никитин	Заместитель директора по общим вопросам ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод (СУМЗ)»	Анна Каблинова	Руководитель Ревдинского управления юстиции
Североуральск	Василий Брежаченко не принимал участие (умер) Сергей Бирюков	Заместитель главы по социальным вопросам	Юрий Фролов	Начальник Североуральского участка ЗАО «Свердлвтормет»
Серов	Николай Харламенко	Действующий мэр	Владимир Анисимов	Глава Серовского отделения «Уралвнешторгбанк»

Как видно из табл. 3, «основные кандидаты» по итогам прямых выборов проиграли. Мэрами рассматриваемых муниципальных образований стали не связанные с градообразующими предприятиями кандидаты. Случилось то, что мы определили как «политические апсеты».

*Третий этап* – переход от системы «сильный мэр – слабый совет» к двуглавой системе. Под последней обычно понимают систему управления муниципальным образованием, когда глава города избирается представительным органом из числа депутатов и исполняет полномочия председателя, а во главе местной администрации становится сити-менеджер (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

**Изменения системы муниципального управления /  
Changes in the system of municipal government**

Моногород	ФИО мэра оппозиционера	Годы мэрства	Дата принятия решения	Дата перехода
1	2	3	4	5
Асбест	Владимир Сулопаров	2010–2014	март 2014	июнь 2014
Верхняя Пышма	Юрий Яковлев	2005–2009	март 2009	июль 2009
Красноуральск	Геннадий Ворошилов	1996–2004	май 2005	июль 2008
Первоуральск	Максим Федоров	2008–2011	апрель 2013	октябрь 2013
	Юрий Переверзев	2011–2013		

1	2	3	4	5
Ревда	Анна Каблинова	2004–2008	июнь 2005	июнь 2008
Североуральск	Юрий Фролов	2010–2011	январь 2011	май 2014
Серов	Владимир Анисимов	1996–2012	январь 2006	март 2008

Как видно из табл. 4, решения о переходе на новую систему организации власти принимались муниципальными думами в период мэрства оппозиционных градообразующему предприятию глав. Переход на новую систему организации власти был возможен только при условии контроля депутатского состава со стороны градообразующего предприятия. Анализ биографий депутатов представительных органов моногородов показывает, что количество депутатов, ассоциируемых с градообразующим предприятием, варьировалось от 50 % (например, Верхняя Пышма, Первоуральск) до двух третей (Ревда, Красноуральск).

Наконец, *четвертый этап* – существование двуглавой системы и модели «приватизация власти». Другими словами, изменение системы организации власти привело к возвращению контроля над городской властью (администрацией муниципального образования) со стороны градообразующего предприятия (табл. 5).

Как видно из табл. 5, можно выделить три варианта «приватизации»: для первого (Асбест, Красноуральск, Ревда, Серов) характерно возвращение контроля над должностью главы города (по совместительству председателя городской думы); для второго варианта (Первоуральск) – над администрацией города; наконец, для третьего (Верхняя Пышма) – над должностью главы муниципального образования и администрацией города одновременно.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, главную роль в становлении института сити-менеджера в моногородах Среднего Урала играли градообразующие предприятия, а не региональные власти.

Во-вторых, изменение системы организации муниципальной власти (отмена прямых выборов главы города, введение двуглавой системы управления) было обусловлено стремлением руководства градообразующих предприятий не допустить повторной утраты контроля над местной администрацией и застраховать себя от повторения политических апсетов.

## Повторная «приватизация» городской власти / “Reprivatization” of the city government

Моногорода	Глава города	Должность	Сити-менеджер	
			ФИО	Должность / пост
Асбест	Андрей Холзаков	Председатель профсоюзной организации ОАО «Ураласбеста» (2004–2014)	Владимир Сулопаров	Глава города (март 2010 – июнь 2014)
Верхняя Пышма	Виктор Аверенков	Директор по общим вопросам ОАО «Уралэлектромедь» (2005 – апр. 2009)	Александр Милютин	Начальник электроцеха ОАО «Уралэлектромедь»
Красноуральск	Виктор Посадов	Начальник энергетического цеха ОАО «Святогор»	Юрий Андрицкий	Директор МУП «ГорТЭП»
Первоуральск	Николай Козлов	Директор компании «ПРОМ – МК» (2006–2012)	Алексей Дронов	Директор по производству группы «Челябинский трубопрокатный завод» (ЧТПЗ), филиал в г. Первоуральск
Ревда	Владимир Южанин	Начальник управления по работе с персоналом по социальным вопросам ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод (СУМЗ)» (2004–2005)  Помощник зам. директора по работе с территориями ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод (СУМЗ)» (2005–2008)	Андрей Семенов	Начальник Ревдинского ГОВД; начальник УВД Кировского района Екатеринбурга
Североуральск	Борис Меньшиков	Руководитель Североуральского горноспасательного отряда	Владимир Ильиных	Индивидуальный предприниматель
Серов	Владимир Анисимов  Елена Бердникова (с марта 2012)	Председатель городской думы с марта 2008 ОАО «Металлургический завод имени А.К. Серова» (1998–2012)	Владимир Овчинников (май 2008 – май 2012)	Первый заместитель главы города

**Библиографический список**

Балобанов А. Е., Вобленко С. В. Откуда в России местное самоуправление // Местное самоуправление в современной России. М.: Институт стратегического развития муниципальных образований «Малые города», 2007. С. 10–17.

Бычкова О., Гельман В. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 73–82.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: Изд-во Урал. отд. РАН, 2011. 259 с.

Гельман В. Я. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 53–62.

Гилев А. В., Семенов А. В., Шевцова И. К. «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Политика. 2017. № 3. С. 62–80.

Ивченко С. В., Либоракина М. И., Сиваева Т. С. Город и бизнес. Формирование социальной ответственности российских компаний. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 136 с.

Коргунюк Ю. Г. Политические партии России и проблемы местного самоуправления // Политика. 2003. № 4. С. 146–174.

Ледяев В. Г. Опыт изучения власти в городских сообществах: российская проекция // Власть и элиты / Под ред. А. В. Дука. Т. 2. СПб: Интерсоцис, 2015. С. 301–325.

Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад / Отв. ред. А.Н. Максимов. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.

Подвинцев О. Б., Рябова О. А. Тенденции трансформации лоббистских структур в органах местного самоуправления малых российских городов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2018. № 3. С. 138–147. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-3-138-147.

Рябова О. А. Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // Политическая наука. 2008. № 3. С. 224–235.

Тев Д. Б. Моногорода: «бассейн рекрутирования» глав администраций и специфика структуры власти // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 74–83.

Туровский Р. Ф. Конфликты на уровне субъектов федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность. 2003. № 6. С. 78–89.

Фадеева А. П. Формы взаимодействия бизнеса и местной представительной власти (на примере Перми) // Человек, сообщество, управление. 2011. № 3. С. 73–86.

Чирикова А. Е., Латина Н. Ю. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации / Отв. ред. К. И. Миккульский. М.: ИНИОН РАН, 1999. 192 с.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., Сельцер Д. Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Политические исследования. 2014. № 2. С. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07.

*Hellmann J., Kaufmann D., Jones G., Schankerman M.* Measuring Governance, Corruption and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Policy Research Working Paper. Vol. 2312. Washington: the World bank, 2000. 47 p.

*Kreuger A. O.* The Political Economy of the Rent-Seeking Society // *American Economic Review*. 1974. Vol. 64, № 3. P. 291–301.

*Libman A.* Subnational Political Regimes and Formal Economic Regulation: Evidence from Russian Regions // *Regional & Federal Studies*. 2017. № 27. P. 127–151. DOI: 10.1080/13597566.2017.1308925.

*Reisinger W., Moraski B.* The Regional Roots of Russia's Political Regime. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2017. 320 p. DOI: 10.3998/mpub.9281269.

*Ross C.* Local Politics and Democratization in Russia. London, New York: Routledge, 2009a. 270 p. DOI: 10.4324/9780203891452.

*Ross C.* Municipal Elections and Electoral Authoritarianism under Putin // *Federalism and Local Politics in Russia* / Ed. by C. Ross, A. Campbell. London, New York: Routledge, 2009b. P. 284–304. DOI: 10.3200/DEMO.13.3.347-372.

*Ross C.* Municipal Reform in the Russian Federation and Putin's «Electoral Vertical» // *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2007. Vol. 15, № 2. P. 191–208. DOI: 10.3200/DEMO.15.2.191-208.

*Ross C.* The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation // *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32, № 5. P. 639–658. DOI: 10.1080/03003930600896251.

*Tullok G.* The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft // *Western Economic Journal*. 1967. Vol. 5, № 3. P. 224–232. DOI: 10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x.

*Veiga L. G., Veiga F. J.* Political Business Cycles at the Municipal Level // *Public Choice*. 2007. Vol. 131, № 1–2. P. 45–64. DOI: 10.1007/s11127-006-9104-2.

*Watson J. B.* Psychology as the Behaviorist Views it // *Psychological Review*. 1913. № 20. P. 158–177. DOI: 10.1037/h0074428.

### **Информация об авторе**

**Мухаметов Руслан Салихович** – канд. полит. наук, доцент, доцент кафедры политических наук ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0002-5175-8300

ResearcherID: M-7158-2016

Электронный адрес: muhametov.ru@mail.ru

*Статья получена 5 февраля 2019 года*

UDC 911.3:32(470.54)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134

## **THE ROLE OF CORE ENTERPRISES IN THE ESTABLISHMENT OF THE CITY MANAGER (BASED ON SINGLE-INDUSTRY TOWNS IN THE SVERDLOVSK REGION)**

**Ruslan S. Mukhametov**

Ural Federal University named after the first President of Russia  
B. N. Yeltsin

19 Mira str., Yekaterinburg, 620002, Russia

ORCID: 0000-0002-5175-8300

ResearcherID: M-7158-2016

E-mail: muhametov.ru@mail.ru

---

### **For citation:**

Mukhametov, R. S. (2019), "The Role of Core Enterprises in the Establishment of the City Manager (Based on Single-Industry Towns in the Sverdlovsk Region)", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 119–134, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134.

---

**Introduction.** The second half of the 2010s witnesses a massive transition from a «strong mayor» system to a two-headed system of local government organization. The attention of political scientists was focused mainly on the analysis of the causes and consequences of such a transition in large cities and administrative centers of the Russian Federation, while the study of the political situation in mono-cities was to a large extent neglected.

**Aims.** To determine the role of core enterprises in the introduction of the city manager institution based on single-industry towns in the Middle Urals.

**Method.** The method of biographical analysis, comparativism, positional approach, behaviorism, the theory of political rent.

**Results.** The study identified the causes and main stages in returning control over local authorities to the core enterprises.

**Conclusion.** The abolition of mayor's direct elections in single-industry towns and the introduction of double-headed systems in these municipalities was conditioned by the desire of the core enterprises management to prevent the re-loss of control over the local administration and to insure themselves against political upsets in the future.

**Keywords:** local government; single-industry towns; local politics; Sverdlovsk region; political elites; municipal formations

## References

Balobanov, A. E. and Voblenko, S. V. (2007), "Sources of Local Self-government in Russia", in Balobanov, A. E. (ed.), *Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii* [Local Government in the Modern Russia], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia, pp. 10–17.

Bychkova, O. and Gelman, V. (2010), "Economic Actors and Local Regimes in Russia's Large Cities", *Neprikosnovennyyi zapas. Debaty o politike i kulture*, no. 2, pp. 73–82.

Vitkovskaya, T. B. and Ryabova, O. A. (2011), *Monogoroda Srednego Urala: lokalnye elity i politicheskie protsessy* [Single-Industry Towns of the Middle Urals: Local Elites and Political Processes], Publishing House of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences (RAS), Ekaterinburg, Russia.

Gelman, V. Ya. (2010), "Power, Administration and Local Regimes in Russia: Framework of Analysis", *Neprikosnovennyyi zapas. Debaty o politike i kulture*, no. 2, pp. 53–62.

Gilev, A. V., Semenov, A. V. and Shevtsova, I. K. (2017), "Political Machines" and Their "Drivers": Electoral Administration at Local Level", *Politeya*, no. 3, pp. 62–80.

Ivchenko, S. V., Liborakina, M. I. and Sivaeva, T. S. (2003), *Gorod i biznes. Formirovanie sotsial'noi otvetstvennosti rossiiskikh kompanii* [City and Business. Creation of Russian Companies' Social Responsibility], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.

Korgunyuk, Yu. (2003), "Political Parties in Russia and Problems of Local Self-government", *Politeya*, no. 4, pp. 146–174.

Ledyayev, V. G. (2015), "Experience of the Power Study in the Urban Communities: Russian Projection", in Duka, A. V. (ed.), *Vlast' i elity* [Power and Elites], vol. 2, International Fund of Supporting of Social Researches, Humanities, and educational Programs "Intersozis", Saint-Petersburg, Russia, pp. 301–325.

Maksimov, A. N. (ed.) (2009), *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostoyanie, puti sovershenstvovaniya* [Local Government in Russia: Conditions and Ways to Improve], Publishing House "Econ-Inform", Moscow, Russia.

Podvintsev, O. B. and Ryabova, O. A. (2018), "The Trends of Lobbist Structures Transformation in the Local Self-government of Small Russian Cities (a case study of Perm Krai)", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 3, pp. 138–147, doi: 10.17072/2218-1067-2018-3-138-147.

Ryabova, O. A. (2008), "The Core Enterprises and Political Processes in Small Industrial Cities of the Urals", *Political Science*, no. 3, pp. 224–235.

Tev, D. B. (2012), "Monotowns: "Recruitment Pool" of Heads of Administrations and the Specifics Structure of Power", *Administrative Consulting*, no. 3, pp. 74–83.

Turovskiy, R. F. (2003), "Conflicts on the Level of Subjects of the Federation", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 6, pp. 78–89.

Fadeeva, A. (2011), "Forms of Cooperation between Business and Local Representative Power (the city of Perm as an example)", *South Russian Journal of Social Sciences*, no. 3, pp. 73–86.

Chirikova, A. E. and Lapina, N. Yu. (1999), *Regional'nye elity v RF: modeli povedeniya i politicheskie orientatsii* [Regional Elites in Russia: Models of Behavior

and Political Orientation], in Mikul'skii, K. I. (ed.), Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (RAS), Moscow, Russia.

Chirikova, A. E., Ledyayev, V. G. and Seltser, D. G. (2014), "Power in Small Russian Town: Configuration and Interaction of Major Local Actors", *Political research*, no. 2, pp. 88–105, doi: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Hellmann, J., Kaufmann, D., Jones, G. and Schankerman, M. (2000), *Measuring Governance, Corruption and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Policy Research Working Paper*, vol. 2312, the World bank, Washington, US.

Kreuger, A. O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, no. 3, pp. 291–301.

Libman, A. (2017), "Subnational political regimes and formal economic regulation: Evidence from Russian regions", *Regional & Federal Studies*, no. 27, pp. 1–25, doi: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1308925>.

Reisinger, W. and Moraski, B. (2017), *The Regional Roots of Russia's Political Regime*, University of Michigan Press, Ann Arbor, US, doi: 10.3998/mpub.9281269.

Ross, C. (2009a), *Local Politics and Democratization in Russia*, Routledge, London and New York, UK and US, doi: 10.4324/9780203891452.

Ross, C. (2009b), "Municipal Elections and Electoral Authoritarianism under Putin", in Ross, C. and Campbell, A. (ed.), *Federalism and Local Politics in Russia*, Routledge, London and New York, UK and US, pp. 284–304.

Ross, C. (2007), "Municipal Reform in the Russian Federation and Putin's "Electoral Vertical", *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 15, no. 2, pp. 191–208, doi: <https://doi.org/10.3200/DEMO.15.2.191-208>.

Ross, C. (2006), "The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation", *Local Government Studies*, vol. 32, no. 5, pp. 639–658, doi: 10.1080/03003930600896251.

Tullock, G. (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, vol. 5, no. 3, pp. 224–232, doi: 10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x.

Veiga, L. G. and Veiga, F. J. (2007), "Political Business cycles at the municipal level", *Public Choice*, vol. 131, no. 1–2, pp. 45–64, doi: <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9104-2>.

Watson, J. B. (1913), "Psychology as the Behaviorist Views It", *Psychological Review*, no. 20, pp. 158–177, doi: 10.1037/h0074428.

*Received February 5, 2019*