

Социологический институт РАН  
Федерального научно-исследовательского  
социологического центра Российской академии наук

# **Власть и элиты**

# **Power and elites**

**Том 6**  
**Выпуск 1**

Санкт-Петербург  
2019

# ЭЛИТЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

## ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭЛИТЫ СЕВАСТОПОЛЯ: ПЯТЬ ЛЕТ ПОСЛЕ ПРИСОЕДИНЕНИЯ К РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*А.С. Быстрова*

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2019.6.1.7>

**Аннотация.** *Анализируются процессы формирования российской элиты города Севастополя в течение пяти с половиной лет, прошедших после присоединения к Российской Федерации. Это продолжение исследования, результаты которого были опубликованы ранее в альманахе «Власть и элиты» (2016). В центре внимания — административная элита города. Проанализирован состав нескольких правительств, действовавших в Севастополе в 2014–2019 гг., выявлены основные тенденции формирования административной российской элиты города, представленной в основном членами правительства. За короткий период городом управляли последовательно три губернатора: С.И. Меняйло, Д.В. Овсянников и в настоящее время (с июля 2019 г.) М.В. Развожаев. Существенно менялся персональный состав правительств. Не исключение — правительство временно исполняющего обязанности губернатора Развожаева. Нынешний глава Севастополя, которого СМИ нередко называют «кризисным управляющим», в течение короткого периода времени довольствовался старым составом правительства и продолжал работать с соратниками прежнего губернатора Овсянникова. Затем произвел ряд кадровых решений, уволив некоторых своих заместителей и членов правительства. Анализ всех составов правительства Севастополя, биографий и карьерных путей его членов, бассейнов рекрутирования, образования и других характеристик показал следующие тенденции. Все правительства выглядят как «десант с материка», поскольку в них значительна доля выходцев из других регионов Российской Федерации. То есть при формировании административной элиты Севастополя (исполнительная власть) четко прослеживается тенденция горизонтальной территориальной мобильности региональных чиновников высокого ранга. Эта тенденция также фиксировалась нами*

при исследовании административной элиты других субъектов Российской Федерации. В правительстве губернатора Меняйло было довольно много бывших военных, имевших продолжительный опыт работы на высоких должностях в силовых структурах. После смены Меняйло состав правительства города претерпел значительные изменения. Так, произошло существенное омоложение и профессионализация. В правительстве появились персоны молодые, имеющие профильное экономическое и управленческое образование, а также большой опыт управленческой деятельности в государственных органах власти. Это вселяло надежду на позитивную динамику развития города, решение социальных проблем. Однако надежды не оправдались. Есть довольно много свидетельств того, что губернатору и правительству не удалось найти общий язык с представительным органом власти по ряду важнейших вопросов. Губернатор Овсянников был заменен чиновником федерального уровня Развожаевым, чей жизненный и профессиональный опыт не связан ни с Крымом, ни с Севастополем. Четыре года, предшествовавшие назначению в Севастополь, чиновник вплотную занимался проблемами Северного Кавказа (заместитель министра Российской Федерации по делам Северного Кавказа). Яркий эпизод его карьеры — работа в течение полутора месяцев в Хакасии (октябрь-ноябрь 2018 г.). Задача, поставленная перед ним Президентом РФ — «взять под контроль» ситуацию в Хакасии и «помочь провести чистые, открытые и в полном смысле отвечающие нашим законам выборы». Формирование корпуса административной элиты в городе федерального значения Севастополе, понимающей проблемы и перспективы развития города и населения и адекватно действующей, остается на повестке дня.

**Ключевые слова:** элита, присоединение Крыма, Севастополь, правительство Севастополя, формирование региональной элиты, рекрутирование, карьеры.

В марте 2019 г. в Российской Федерации прошли торжества по случаю пятой годовщины присоединения к Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя. Пять лет — срок необычайно короткий по историческим меркам. Однако эти пять лет были насыщены важными событиями, которые происходили в новых субъектах РФ. Население оказалось в иных культурных и институциональных условиях, нежели ранее, в предшествующие событиям 2014 г. времена. Выраженная на референдуме массовая поддержка идеи присоединения к России<sup>1</sup> теперь должна была воплотиться в конкретных действиях

---

<sup>1</sup> Всего в избирательных списках значилось 306 тыс. человек. В референдуме приняли участие 274 тыс. человек. За воссоединение Крыма с Россией

по строительству институтов власти и управления, чтобы обеспечить нормальное течение повседневной жизни населения, разрешение назревших социальных проблем, «перезапуск» механизмов социально-экономического развития.

Исследователи получили возможность наблюдать в режиме реального времени переформатирование ранее существовавших институтов региональной представительной и исполнительной власти, адаптацию правовой базы новых субъектов РФ к новому статусу. Происходила перестройка прежних региональных элит и формирование новой российской элиты, отвечающей задачам развития регионов в новых условиях.

Исследование, результаты которого излагаются в работе, является продолжением выполненного в 2016 г. Результаты были опубликованы в альманахе «Власть и элиты» [Быстрова 2016]. Цель исследования — изучение процесса формирования российской элиты нового субъекта РФ города федерального значения Севастополя, выявление тенденций формирования корпуса административной элиты, складывающихся в конкретном социально-культурном и социально-политическом контексте.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В основании исследования лежат классические теории элит (Г. Моска, В. Парето, Р. Михельс), теория властвующей элиты Ч. Миллса, концепция демократического оптимума отношений «элита — масса» К. Мангейма, а также концепции современных отечественных и зарубежных авторов. Из публикаций последнего времени хочется выделить методологически полезную работу М. Верчези [Vercesi 2018], в которой очень толково и своевременно обсуждается вопрос синтеза подходов к исследованию политических карьер. Из отечественных публикаций отмечу две статьи Г.А. Борщевского, посвященных исследованию руководящего состава федеральных органов исполнительной власти [Борщевский 2017; 2018] и Д.Б. Тева, подробно анализирующего бассейны рекрутирования федеральной административной и политической элиты [Тев 2017; 2018].

---

на правах субъекта Российской Федерации проголосовали 95,6 % избирателей. См.: [За воссоединение 2014].

Анализ процесса формирования элиты предполагает изучение социально-демографических характеристик элитных персон и элитных групп, социального происхождения, первичной и профессиональной социализации, а также бассейнов и каналов рекрутирования, карьерных траекторий. Такой многоаспектный подход позволяет прояснить различные стороны процесса формирования элит, оценить их ценностные ориентации, возможности внутренней интеграции на началах общности или схожести жизненного и профессионального опыта. Это также позволяет представить их склонность к тому или иному способу действий в решении проблем, связанных с конкретными группами интересов, оценить способность к поиску компромиссов и избеганию конфликтов или, наоборот, увидеть стремление к обострению конфликтов, их насильственному разрешению, ориентацию на «игру с нулевой суммой».

Ранее в исследовании элит был использован также подход, позволяющий учесть влияние социального контекста, определяющего жизненные планы и карьерные устремления, а также их реализацию. Результаты исследования биографий представителей региональной административной элиты в разрезе принадлежности к определенным политическим поколениям представлены в публикации [Быстрова 2017].

В процессе настоящего этапа исследования были использованы гипотезы, сформулированные в секторе социологии власти и гражданского общества СИ РАН в начале прошлого этапа (2016 г.). Воспроизведем их для удобства читателя в той части, которая относится непосредственно к административной элите:

- Можно предположить, что те элитные группы, которые выступали за независимость и дальнейшее присоединение к РФ, сохранили свои позиции. Но их политико-организационная структура приблизилась к общероссийским характеристикам.
- После присоединения Крыма и Севастополя часть экономических акторов будет вытеснена с полуострова и на их место придет российский бизнес. «Вторжение» российской экономической элиты будет сопровождаться выстраиванием представительства ее интересов в политико-административной сфере.
- Часть политико-административной элиты будет рекрутироваться (приезжать «на укрепление») из «континентальной» России. Скорее всего, она будет назначаться на стратегические социально-политические и экономические позиции.

- Возможные конфликты между «кремлевскими назначенцами» и местной элитой и способы их разрешения зависят от массовой поддержки той или иной стороны. В севастопольском случае это отчетливо прослеживается.
- Предыдущее связано с характером исторического развития политической сферы полуострова. В частности, активность населения, элит и контрэлит во внутриполитической борьбе за автономию, независимость, присоединение к РФ и связанные с этим осознание своих возможностей, эффективности политических действий, чувство политической ответственности.
- Можно предположить, что часть региональной элиты будет состоять из перебежчиков, «перекрасившихся», «прозревших».

На первом этапе исследования они были в значительной части подтверждены. Теперь задача проверить их на более длительном отрезке времени.

**Эмпирическая база исследования** включает биографии губернаторов Севастополя за пять с половиной лет, которые прошли с момента присоединения города к РФ, и биографии членов правительства за этот же период. Всего 109 позиций (табл. 1).

Таблица 1

**База данных административной элиты Севастополя (чел.)**

| Губернатор      | Дата замера             | Члены правительства Севастополя |
|-----------------|-------------------------|---------------------------------|
| С.И. Меняйло    | 22.05.2014              | 12                              |
|                 | 10.04.2016              | 25                              |
| Д.В. Овсянников | 10.11.2016              | 12                              |
|                 | 11.07.2019              | 21                              |
| М.В. Развожаев  | 30.09.2019              | 23                              |
|                 | 09.10.2019              | 16                              |
| Всего           | 22.05.2014 — 09.10.2019 | 109                             |

**Немного об истории Севастополя, правовом статусе и органах исполнительной власти.** Датой рождения современного Севастополя считают 3 (14) июня 1783 г., а основателем города — контр-адмирала шотландского происхождения Томаса Меккензи.

С 1948 г. Севастополь стал административно-хозяйственным центром, городом республиканского подчинения (РСФСР в составе СССР), с 1954 г. входил в состав Украинской ССР. В год распада СССР на Общекрымском

референдуме 20 января 1991 г. 97 % проголосовавших севастопольцев были за «статус Севастополя — главной базы Черноморского флота, города союзно-республиканского подчинения» [Федоров 1999], а на Всеукраинском референдуме 1 декабря 1991 г. проголосовали за независимость Украины — 57 % [Відомість 1991]. Правовой статус Севастополя по Конституции Украины (1996 г.) — административная единица наряду со столицей государства Киевом<sup>1</sup>. Правовой статус Севастополя так и не был оформлен законом, хотя время от времени возникали проекты, но они не были приняты Верховной Радой. Отклонение законопроектов объяснялось разными причинами. Некоторые исследователи связывали это напрямую с пребыванием в Севастополе Черноморского флота РФ. Тем более что в негативных отзывах на проекты законов такая причина явно присутствовала [Карповский, Чернов 2018].

В итоге в органе исполнительной власти Севастополя Севастопольской городской государственной администрации был глава, назначаемый Президентом Украины. Деятельность исполнительной власти города определялась общими для всех органов местного самоуправления в стране законодательными актами, а также некоторыми межгосударственными соглашениями (между РФ и Украиной) [Соглашение 1997; Соглашение 2003]. В соответствии с этими межгосударственными соглашениями российский бюджет серьезно участвовал в финансировании развития инфраструктуры и социальной сферы Севастополя.

К настоящему времени, уже в составе РФ, правовой статус Севастополя вполне обеспечен законодательными актами РФ и городского Законодательного собрания. За пять лет приведена в основном в соответствие с российским законодательством правовая база субъекта РФ. По сведениям самого ЗАКС, осталось около двух десятков позиций

---

<sup>1</sup> «Статья 133. Систему административно-территориального устройства Украины составляют: Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села. В состав Украины входят: Автономная Республика Крым, Винницкая, Волынская, Днепропетровская, Донецкая, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Киевская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ровенская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черновицкая, Черниговская области, города Киев и Севастополь. Города Киев и Севастополь имеют специальный статус, который определяется законами Украины». [Конституция Украины 1996].

(законов субъекта), которые следует привести в соответствие с российскими.

Исполнительная власть представлена губернатором и возглавляемым им правительством, в подчинении которого находятся органы исполнительной власти — департаменты по сферам и отраслям управления. В состав правительства входят заместители губернатора и ряд глав департаментов. Число заместителей губернатора и глав департаментов в правительстве непостоянно, изменяется губернатором по своему усмотрению. Руководители департаментов назначаются губернатором. Правовой статус губернатора определяется главой V Устава города Севастополя, принятого 11 апреля 2014 г. Поправка от 29 ноября 2016 г ввела прямые выборы губернатора, ограничив при этом пребывание на посту двумя сроками подряд — ст. 24, п. 4 [Закон 2014].

## ГУБЕРНАТОРЫ СЕВАСТОПОЛЯ

Со времени присоединения к РФ до настоящего времени в Севастополе были три губернатора, если не считать первого главу города А.М. Чалого, который пробыл в этом качестве очень недолго. Ниже в таблице 2 приводятся некоторые сведения о главах исполнительной власти города в 2014–2019 гг.

Обратимся к биографиям губернаторов. Они в чем-то похожи, а в каких-то чертах очень различаются.

Ниже в таблице 3 приводятся сведения о месте и годе рождения, а также об образовании губернаторов.

Первый губернатор Севастополя имеет высшее военное образование. Кроме того, за плечами С.И. Меняйло военно-морская академия, без окончания которой невозможно получение высоких званий и должностей ни в армии, ни на флоте России. Самый «ученый» из губернаторов — Д.В. Овсянников. По первому высшему образованию он специалист в области финансов и кредита. Затем он получил еще три специальности — государственное и муниципальное управление, юриспруденция и управление реформируемыми предприятиями ОПК. Последнее было, видимо, связано с его работой на крупных предприятиях промышленности, где он занимал высокие должности в менеджменте. М.В. Развожаев историк по первому высшему образованию. Позже прошел обучение в первом потоке Программы развития кадрового управленческого резерва Высшей школы государственного управ-



Таблица 2

**Главы исполнительной власти Севастополя в 2014–2019 гг.:  
сроки пребывания на должности,  
способ занятия должности и партийность**

| <b>ФИО</b>                      | <b>Должность и период занятия должности</b>   | <b>Способ занятия должности</b>   | <b>Партийность</b> |
|---------------------------------|---|---|--------------------|
| Алексей Михайлович Чалый        | председатель координационного совета (21.03 — 1.04.2014)<br>и.о. губернатора (1–14.04.2014) | Назначен решением Законодательного собрания                             | Единая Россия      |
| Сергей Иванович Меняйло         | врио губернатора (14.04 — 9.10.2014)<br>губернатор (9.10.2014 — 28.07.2016)                 | Назначен Президентом РФ<br>Избран Законодательным собранием Севастополя |                    |
| Дмитрий Владимирович Овсянников | врио губернатора (28.07.2016 – 18.09.2017)<br>губернатор (18.09.2017 — 11.07.2019)          | Назначен Президентом РФ<br><br>Избран на прямых выборах                 | Единая Россия      |
| Михаил Владимирович Развожаев   | врио губернатора (11.07.2019 —)   | Назначен Президентом РФ   |                    |

ления РАНХиГС. Полученное образование Овсянникова укладывается в положение о том, что «структурными элементами сценария “карьера” выступают такие фреймы (обрамление высказывания, контекст), как “образование”, “трудовая деятельность”, “профессиональный успех”. При этом концепт “образование” является обязательным компонентом, опорной составляющей структуры сценария “карьера”, в котором доминирует такой признак, как результативность (совокупность полученных знаний)» [Шебураков, Чирковская 2016]. Авторы ссылаются на результаты исследования в области лингвокогнитивистики Т.В. Маминой, изложенными ею в диссертации [Мамина 2011].

Все три губернатора Севастополя не являются уроженцами этого города. Двое (Овсянников и Развожаев) родились в Сибири. Меняйло — уроженец Северного Кавказа. Не связаны они с Севастополем и местом получения образования или повышения квалификации.

Таблица 3

**Главы исполнительной власти Севастополя в 2014–2019 гг.:**  
**год и место рождения, образование**  
**(первое высшее, дополнительное, повышение квалификации)**

| Губернатор                            | Год и место рождения  | Образование  |
|---------------------------------------|---|--|
| Меняйло<br>Сергей<br>Иванович         | 22 августа<br>1960 г.,<br>г. Алагир,<br>Северо-Осетинская АССР,<br>СССР | 1983 г. — окончил Каспийское высшее военно-морское краснознаменное училище им. С. М. Кирова по спец. «инженер-штурман». 1995 г. — окончил Военно-морскую академию им. адмирала флота Советского Союза Н. Г. Кузнецова  |
| Овсянников<br>Дмитрий<br>Владимирович | 21 февраля<br>1977 г., г. Омск  | 1999 г. — Удмуртский госуниверситет. Спец. «финансы и кредит». 2001 г. — Тольяттинская академия управления. Спец. «государственное и муниципальное управление». 2007 г. — РАНХиГС. г. Спец. «юриспруденция». 2011 г. — Высшая школа экономики. Спец. «управление реформируемыми предприятиями ОПК» (Executive MBA) |
| Развожаев<br>Михаил<br>Владимирович   | 30 декабря<br>1980 г.,<br>Красноярск                                    | 2002 г. — исторический факультет Красноярского государственного педагогического университета. 2017–2018 гг. — прошел обучение в первом потоке Программы развития кадрового управленческого резерва Высшей школы госуправления РАНХиГС  |

Из всех троих только Меняйло в течение нескольких лет по долгу службы находился непосредственно на базе Черноморского флота РФ. В 2009–2011 гг. занимал должность заместителя командующего Черноморским флотом РФ. На должности губернатора оказался в 2014 г., после того как несколько лет (2011–2014) руководил госпредприятием «Крымские морские порты». В то же время Овсянников в течение 2014–2015 гг. работал директором департамента региональной промышленной политики Минпромторга РФ, а затем вплоть до назначения и.о. губернатора Севастополя был заместителем министра промышлен-

ности и торговли РФ. Развожаев до губернаторства руководил исполкомом Общероссийского народного фронта, в течение полутора месяцев возглавлял правительство Хакасии, выполняя прежде всего поручение Президента РФ об организации региональных выборов (губернатора), но до этого в 2014–2018 гг. трудился вначале советником, а вскоре стал заместителем министра РФ по делам Северного Кавказа.

То есть с точки зрения бассейна рекрутирования все три губернатора — из сферы управления. Но первый с громадным специфическим военным опытом и некоторым опытом руководства государственной компанией. Овсянников, кроме службы в министерстве, несколько лет участвовал в высшем менеджменте крупных промышленных компаний. Он также имел опыт работы государственного управления: в 2001–2007 гг. — федеральный инспектор по Кировской области, Удмуртской Республике аппарата полпреда Президента РФ в Приволжском федеральном округе (табл. 4).

Таблица 4

**Главы исполнительной власти Севастополя в 2014–2019 гг.:  
бассейн рекрутирования**

| <b>Губернатор</b>               | <b>Предшествующая работа</b>  | <b>Предпредшествующая работа</b>   |
|---------------------------------|---|--|
| Меняйло Сергей Иванович         | 2011–2014 гг. — руководитель госпредприятия «Крымские морские порты»    | 2009–2011 гг. — заместитель командующего Черноморским флотом РФ                          |
| Овсянников Дмитрий Владимирович | 2015–2016 гг. — заместитель министра промышленности и торговли РФ       | 2014–2015 гг. — директор департамента региональной промышленной политики Минпромторга РФ |
| Развожаев Михаил Владимирович   | 2018–2019 гг. — руководитель исполкома Общероссийского народного фронта | 3 окт. — 15 нояб. 2018 г. — врио главы — председателя правительства Республики Хакасия   |

*Карьеры губернаторов.* Карьеры Д.В. Овсянникова и М.В. Развожаева похожи тем, что оба чиновника имеют большой опыт административной работы в органах исполнительной власти. В то же время у Овсянникова имеется опыт деятельности на руководящих постах в частном бизнесе (с 2007 по 2014 г.). В более ранний период (1993–2001 гг.) работал на предприятиях промышленности в различных должностях. Скорее всего, в то время он не входил в руководство компаний. Видимо, в дальнейшем продвижении по карьерной лестнице положительную роль сыграло

окончание в 2001 г. Тольяттинской академии управления по специальности «государственное и муниципальное управление». Потому что в том же году мы видим Овсянникова в должности федерального инспектора по Кировской области, Удмуртской Республике аппарата полпреда Президента РФ в Приволжском федеральном округе.

С точки зрения профессионализации как государственный служащий Развожаев имеет более значимый и адекватный должности губернатора опыт, поскольку работал более десяти лет в администрации Красноярского края. Видимо, неплохо справлялся, так как губернатор Л. Кузнецов пригласил его на работу в Министерство по делам Северного Кавказа, куда сам был назначен министром.

Карьера С.И. Меняйло совершила не один крутой вираж. 28 лет он прослужил на военном флоте сначала в СССР, потом в РФ. По окончании военной службы стал руководителем госпредприятия «Крымские морские порты», которое выступало как субъект хозяйственной деятельности на акватории пяти портов в Крыму (2011–2014 гг.), затем в течение двух лет губернатор Севастополя и, наконец, полпред Президента РФ в Сибирском федеральном округе.

Обращает на себя внимание, что выборы, которые уже прошли бывшие губернаторы Севастополя или предстоят нынешнему врио, по сути, первые в их карьере. Исключение — С.И. Меняйло, который в 1990 г. был избран депутатом Мурманского областного совета.

## ПРАВИТЕЛЬСТВО СЕВАСТОПОЛЯ

Проведем сравнительный анализ по некоторым характеристикам состава правительства Севастополя при трех губернаторах. Нами проведены дополнительно три замера, т.е. в итоге зафиксирован состав правительства на шесть дат. По сравнению с предыдущим исследованием мы добавили состав правительства на последний день перед отставкой Д. Овсянникова (10.07.2019) и два состава правительства, которые успел сформировать М. Развожаев (30.09.2019 и 09.10.2019).

*Возраст и пол.* Как видно из таблицы 5, в первом составе правительства тогда еще и.о. губернатора С.И. Меняйло только один из его членов моложе 40 лет. В то же время половина членов правительства старше 50 лет. Четверть членов правительства находятся в диапазоне от 41 до 50 лет. Во втором составе правительства при губернаторе С.И. Меняйло (на 10.04.2016) доля лиц, возраст которых более 50 лет, превы-

шает половину. Увеличился по сравнению с первым замером удельный вес тех членов правительства, возраст которых в диапазоне от 41 до 50 лет — с четверти до трети состава. По-прежнему невелика доля членов правительства в возрасте до 40 лет.

Существенно меняется картина в третьем замере (на 10.11.2016). Главе региона Д.В. Овсянникову всего 39 лет. Две трети членов правительства молодого губернатора — это лица моложе 50 лет. В этом составе правительства города нет ни одного чиновника старше 60 лет. Состав последнего перед отставкой губернатора Овсянникова правительства по-прежнему сохраняет высокий удельный вес сравнительно молодых лиц (2/3 тех, кому менее 50 лет). В нем только два чиновника старше 60 лет (63 и 66 лет). Оба «силовики». Значительная часть жизни одного была связана с Военно-морским флотом СССР и РФ, а затем Гражданской обороной, другого — с органами прокуратуры СССР и РФ. Первое собственное правительство М. Развожаева почти повторяет по численному и персональному составу, а также по возрасту последнее правительство Д. Овсянникова. В нем 23 человека, и оно также на две трети состоит из лиц, моложе 50 лет, но в нем еще больше тех, кому нет и 40 лет (1/2).

Таблица 5

### Возраст членов правительства Севастополя (2014–2019 гг.) (чел.)

| Губернатор      | Дата замера | До 40 лет | 41–50 лет | 51–60 лет | Более 60 | Иное | Итого |
|-----------------|-------------|-----------|-----------|-----------|----------|------|-------|
| С.И. Меняйло    | 22.05.2014  | 1         | 3         | 6         |          | 2*   | 12    |
|                 | 10.04.2016  | 3         | 8         | 11        | 3        |      | 25    |
| Д.В. Овсянников | 10.11.2016  | 2         | 6         | 4         |          |      | 12    |
|                 | 11.07.2019  | 3         | 11        | 5         | 2        |      | 21    |
| М.В. Развожаева | 30.09.2019  | 8         | 7         | 4         | 1        | 3*   | 23    |
|                 | 09.10.2019  | 7         | 5         | 3         | 1        |      | 16    |

\*нет данных о возрасте.

Отметим, что ни в первом, ни в третьем замерах в составе правительства нет ни одной женщины. И только во втором замере обнаруживаем единственную женщину — директора департамента культуры города Севастополя. В последнем правительстве Овсянникова (четвертый замер) также только одна женщина — и.о. заместителя губернатора. Иной подход к участию женщин в правительстве города демонстрирует Развожаев. В двух назначенных им правительствах пять женщин,

при этом в связи с уменьшением количественного состава правительства (16 вместо 23 человек) их доля выросла и составила почти треть. Причем три члена правительства женского пола занимают должности заместителя губернатора. Всего в правительстве семь заместителей губернатора.

*Первое высшее образование.* В таблице 6 приведены сведения о первом высшем образовании членов правительства Севастополя за 2014–2019 гг. Анализ трех составов правительства города после его присоединения к РФ показывает, что преобладающий тип образования членов правительства изменялся, поскольку в него входили люди, образовательная подготовка которых (на взгляд тех, кто его формировал) и управленческий опыт в наибольшей степени соответствовали задачам «текущего момента». Видимо, с обстоятельствами присоединения города к РФ связано то, что первое правительство на три четверти состояло из лиц, имеющих высшее военное образование и большой опыт службы на руководящих должностях в Вооруженных Силах СССР и РФ. Во втором замере в правительстве лиц, имеющих высшее военное образование, меньше, чем в первом, но все еще велико — почти половина. Но в то же время появляются чиновники, имеющие профессиональную подготовку в области экономики, финансов и государственного управления — 20 %, а также несколько человек с высшим юридическим образованием. Наконец, в составе правительства (третий замер), во главе которого молодой чиновник с довольно успешной карьерой и.о. губернатора Овсянников, около 60 % членов имеют высшее экономическое, финансовое и управленческое образование. Как следует из приведенных данных об образовании членов правительства города, тип и качество полученного ими высшего образования существенно изменился — в сторону большего соответствия задачам регионального управления.

Посмотрим, что происходило далее. В последнем правительстве Д. Овсянникова лиц, имеющих профильное экономическое, финансовое, управленческое образование, уже только около 40 %, с военным образованием около 20 %, зато появилось несколько юристов. В первом и втором собственном правительстве врио М. Развожаева наблюдаем дальнейшее уменьшение доли профессиональных экономистов, финансистов и управленцев — менее 1/3. Это совсем не означает, что уровень компетентности снижается. Просто недостаток знаний восполняется различными формами профессиональной переподготовки. Так, сам М. Развожаев и ряд членов его правительства прошли профессиональ-

ную переподготовку по различным программам, например в рамках Программы развития кадрового управленческого резерва Высшей школы государственного управления РАНХиГС РФ, окончили магистерские программы и т.д. К тому же имеют опыт практической деятельности в области государственного управления.

Таблица 6

**Первое высшее образование членов правительства города  
Севастополя (2014–2019 гг.) (чел.)**

| Дата замера | Экономическое,<br>финансовое,<br>управленческое | Юриди-<br>ческое | Техни-<br>ческое | Военное | Прочее | Итого |
|-------------|---|------------------|------------------|---------|--------|-------|
| 22.05.2014  |   | 2                |                  | 8       | 2*     | 12    |
| 10.04.2016  | 5   | 3                | 2                | 12      | 3      | 25    |
| 10.11.2016  | 7   |                  |                  | 1       | 4      | 12    |
| 11.07.2019  | 8   | 3                | 2                | 4       | 4****  | 21    |
| 30.09.2019  | 7   | 3                | 3                | 1       | 9***   | 23    |
| 09.10.2019  | 5   | 2                | 2                | 1       | 6**    | 16    |

\*нет сведений об образовании.

\*\*два члена правительства — нет сведений о полученной специальности, один практический психолог, один историк, один медик и один журналист.

\*\*\*по трем членам правительства нет сведений о высшем образовании, два члена правительства — нет сведений о полученной специальности, один практический психолог, один историк, один медик и один журналист.

\*\*\*\* один практический психолог, один медик, один географ, один — нет сведений о полученной специальности.

*Бассейн рекрутирования правительственных чиновников Севастополя.* В целях анализа бассейна рекрутирования рассмотрим показатель *предшествующей работы*, т.е. работы, предшествующей занятию нынешней должности. Он демонстрирует, из какой сферы деятельности рекрутируются чиновники. В таблице 7 приводятся сведения о предшествующей работе членов правительства Севастополя за 2014–2019 гг.

В первом составе правительства города (22.05.2014) половина членов правительства до того, как были приглашены в него на работу, были заняты на различных должностях в высшем менеджменте предприятий и банков. Еще треть — это люди, занимавшие посты в администрациях различного уровня в органах муниципального и государственного управления. Другими словами, основной бассейн рекрутирования севастопольских правительственных чиновников в первом замере — это

менеджмент бизнеса и сфера муниципального и государственного управления.

Таблица 7

**Предшествующая работа членов правительства города Севастополя  
(2014–2019 гг.) (чел.)**

| Дата замера | Должности в высшем менеджменте предприятий и банков | Посты в администрациях муницип., город., регион., федерал. органов | Депутаты различного уровня | Должности в армии или служба в другом силовом ведомстве | Прочее | Итого |
|-------------|---|--|----------------------------|---|--------|-------|
| 22.05.2014  | 6   | 4  | 1                          |   | 1*     | 12    |
| 10.04.2016  | 5   | 19   |                            | 1   |        | 25    |
| 10.11.2016  |   | 12   |                            |   |        | 12    |
| 11.07.2019  | 1   | 17   |                            |   | 3***   | 21    |
| 30.09.2019  | 2   | 15   | 2                          |   | 4**    | 23    |
| 09.10.2019  | 2   | 8  | 2                          |   | 4**    | 16    |

\*нет сведений о предшествующей работе.

\*\*руководители Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию».

\*\*\*один директор филиала МГУ, один директор частного учреждения здравоохранения, один контролер ОАО «Концерн Энергоатом».

Второй состав правительства (10.04.2016) демонстрирует тенденцию усиления роли муниципального и государственного управления как бассейна рекрутирования правительственных чиновников (3/4). Объяснение, на наш взгляд, лежит на поверхности: город нуждается в квалифицированных управленцах на всех уровнях, прежде всего на уровне правительства субъекта РФ. Доля выходцев из бизнеса, занимавших различные должности в высшем менеджменте предприятий и банков, составила 20 %.

В третьем замеры (10.11.2016) состава правительства города, во главе которого сравнительно молодой (39 лет), но имеющий богатый опыт чиновник, все члены правительства (100 %) — люди, занимавшие до прихода в правительство различные посты в администрациях (муниципальных, городских, региональных, федеральных органов управления) и имеющие, как мы показали ранее, профессиональное образование



в области экономики, финансов и управления. Обозначившаяся тенденция свидетельствует о серьезности намерений улучшить качество управления. Еще на первом этапе исследования мы говорили о дефиците управленческих кадров. Эта проблема хорошо понималась руководством. Приведем слова главы Республики Крым С. Аксенова: «Кадровая скамейка практически пуста и зачастую состоит из тех, кто уже работал в органах власти при Украине» [Аксенов 2017]. О напряженности кадровой проблемы говорят и авторы экспертного доклада о межэтнических отношениях и религиозной ситуации в Крыму [Межэтнические отношения 2018: 46–47].

Последнее правительство Д. Овсянникова по показателю предшествующей работы практически не отличается от того, что зафиксировано на 10 ноября 2016 г. (еще до выборов губернатора). Три члена правительства, отмеченные в графе таблицы «Прочие», отличаются не должностями или характером работы, не выполняемыми функциями, а лишь отраслью, в которой они трудились до прихода в правительство (образование, здравоохранение) и необычным названием должности — контролер (это административная работа высшего менеджмента). Так что все члены правительства имели предшествующую работу административно-управленческого характера.

Два правительства М. Развожаева отличаются от прежних (кроме самого первого правительства С. Меняйло) присутствием двух бывших членов представительных органов власти. Это бывший член Совета Федерации ФС РФ и бывший депутат Законодательного собрания Севастополя первого созыва. В правительствах уменьшилось количество выходцев из органов исполнительной власти и муниципальных администраций. В правительстве от 30.09.2019 количество заместителей не изменилось (7), а количество руководителей департаментов теперь 9, а не 16. Четыре члена правительства, включая его председателя, имели предшествующую работу в руководстве одной организации — Общероссийском общественном движении «Народный фронт “За Россию”».

*Предпредшествующая работа членов правительства города Севастополя.* Показатель предпредшествующей работы позволяет бросить ретроспективный взгляд на процесс рекрутирования в элитные группы, оценить также степень профессионализации элитных персон, представляющих различные сектора элиты. То есть появляется возможность через карьерные перемещения индивидов проследить процесс форми-

рования корпуса элиты и ее различных сегментов, в данном случае административной элиты города Севастополя.

Из данных таблицы 8 видно, что по показателю предпредшествующей работы роль управленческой сферы — и менеджмента бизнеса, и муниципального и государственного управления — ниже. Зато появляется служба на различных должностях в армии или других силовых ведомствах. В первом составе правительства таких персон менее 20 %, во втором — около 30 %, в третьем — один человек. Третий состав правительства в этом смысле все равно демонстрирует подавляющую роль сферы управления, преимущественно муниципального и государственного, как бассейна рекрутирования в процессе формирования элитного корпуса. Роль силовых структур в процессе формирования административной элиты коррелирует со значительной долей лиц, имеющих высшее военное образование в первом и втором составах правительства Севастополя.

Последнее правительство Д. Овсянникова (11.07.2019) показывает практически ту же картину, что и по показателю предшествующей

Таблица 8

**Предпредшествующая работа членов правительства города Севастополя (2014–2019 гг.) (чел.)**

| Дата замера | Должности в высшем менеджменте предприятий и банков | Посты в администрациях (муниципал., городских, регионал., федерал. органов) | Депутаты различного уровня | Должности в армии или служба в другом силовом ведомстве | Прочее | Итого |
|-------------|---|---|----------------------------|---|--------|-------|
| 22.05.2014  | 5   | 3   |                            | 2   | 3*     | 12    |
| 10.04.2016  | 6   | 11  |                            | 7   | 1      | 25    |
| 10.11.2016  | 1   | 10  |                            | 1   |        | 12    |
| 11.07.2019  | 3   | 15  |                            |   | 3***   | 21    |
| 30.09.2019  | 5   | 14  | 1                          |   | 3**    | 23    |
| 09.10.2019  | 4   | 10  | 1                          |   | 1**    | 16    |

\*нет сведений о предпредшествующей работе.

\*\*нет сведений о занимаемых должностях.

\*\*\* один заместитель директора филиала МГУ, один заместитель директора автономного учреждения «Центр развития туризма», один заместитель директора Научно-исследовательского онкологического института.

работы. Характер труда на предпредшествующей работе — административно-управленческая деятельность, но большее число членов правительства были заняты в руководстве предприятиями и банками, попавшие в графу «прочие» занимались управленческим трудом в сфере образования, здравоохранения и туризма, но на более низком должностном уровне (заместители руководителя). Предпредшествующая работа в «силовых» структурах не зафиксирована.

В двух правительствах М. Развожаева по одному человеку — бывшие депутаты. Нет сведений о предпредшествующей работе трех членов первого правительства. О предпредшествующей работе одного члена второго правительства также ничего не известно. Про остальных членов и первого, и второго состава правительства можно сказать, что две трети были заняты на различных постах в администрациях муниципальных, городских, региональных и федеральных органов. Сравнение с данными о предшествующей работе свидетельствует о том, что в чиновной карьере ряда членов правительства были некоторые перерывы, связанные с бизнесом.

*Опыт работы в силовых структурах членов правительства Севастополя.* Севастополь — город военно-морской, здесь с незапамятных времен располагается база Черноморского флота РФ. Этим, по всей вероятности, можно объяснить назначение властями РФ вице-адмирала в запасе, бывшего заместителя командующего Черноморским флотом РФ С.И. Меняйло исполнять обязанности губернатора Севастополя. С.И. Меняйло, несомненно, выглядел человеком, подходящим по многим параметрам для руководства городом морской славы российского государства. Для наших целей важно, что с ним прибыла команда людей, также имевших большой опыт службы в силовых структурах. С.И. Меняйло прослужил в вооруженных силах более 30 лет, включая годы обучения в военных учебных заведениях. Четверть членов первого состава правительства и.о. губернатора Меняйло прослужили более 27 лет каждый. О четырех персонах сведений об их опыте службы в силовых структурах нет.

Второй состав правительства, во главе которого стоял уже избранный губернатор С.И. Меняйло, численно превосходил первый в два раза. Он, как и первый, напоминал штаб управления городом. Две трети членов правительства имели значительный опыт службы в силовых структурах. Конечно, это не означает, что они перешли на работу в правительство непосредственно из силовых структур. Таковых прак-

тически не было ни в одном составе правительства города. По окончании службы они успели попробовать себя в бизнесе и органах муниципального и государственного управления. Однако навыки работы, методы управления персоналом, способы решения проблем не могли не нести на себе печати «силовиков». Так что в профессиональном плане им не только предстояло привыкнуть к переходной ситуации нового субъекта РФ, но и продолжить адаптацию к гражданским условиям управления регионом, население которого привыкло к открытому выражению своего недовольства властям, если оно (недовольство) возникало. Можно предположить, что взаимодействие давалось нелегко.

В третьем составе правительства во главе с губернатором Д.В. Овсянниковым был только один бывший военный высокого ранга.

Ситуация, однако, изменилась, и к 2019 г. снова оказались востребованы в качестве управленцев в правительстве Севастополя люди, имеющие профессиональный опыт службы в силовых структурах. В последнем правительстве Д. Овсянникова доля таких людей составила треть (7 человек). Еще пять членов правительства прошли срочную службу в армии.

В двух правительствах М. Развожаева три его члена имели профессиональный опыт службы в силовых структурах: в органах внутренних дел (1), в ВС РФ (1) и в ВМФ СССР, а затем в органах Гражданской обороны СССР и Украины. Следует отметить, что все они имели военное образование (кроме практического психолога, служившего в органах МВД). Некоторые имели военно-инженерные и военно-финансовые специальности, поэтому имели сравнительно больше шансов успешной адаптации к гражданской жизни и управленческой деятельности в гражданской сфере и использовали их.

*Укорененность формирующейся элиты Севастополя по показателю места предшествующей работы.* Быстро разворачивавшиеся события «русской весны» в Крыму в целом и в Севастополе в частности означали необходимость быстрых решений относительно руководства Севастополем. Ситуация породила и.о. губернатора С.И. Меняйло и его правительство, в котором половина членов в Севастополе до событий весны 2014 г. не жила.

Второе правительство, сформированное после избрания губернатора С.И. Меняйло на заседании городского ЗАКС, также наполовину состояло из жителей других регионов. Около трети были выходцами из Москвы и Московской области. Вскоре обнаружилось, что некоторые «пришель-

цы» оказались замешаны в различных скандалах коррупционного свойства. То есть мотивы переезда на новое место работы были не всегда чистые. Очень скоро появились многочисленные публикации в региональной прессе с заголовками, в которых мелькали слова «мафия», «коррупция». Население города требовало на митингах отставки губернатора. Некоторые члены второго правительства скоро попали под следствие, кое-кто был уволен.

Но кадровый голод не был еще ликвидирован. И третье правительство продолжило сложившуюся тенденцию. Так, три четверти членов правительства Овсянникова — выходцы из других регионов РФ, в том числе один — бывший житель столицы. Представляется, что такое положение — вынужденное ввиду недостатка в регионе квалифицированных кадров, соответствующих задачам, стоящим перед региональными и федеральными властями. Кроме того, недостаточное присутствие в складывающейся элите местных активистов, во многом олицетворявших «русскую весну», выглядит неожиданным в то время, как можно было бы ожидать большей циркуляции местной элиты. Некоторые исследователи выявили значимую связь между активностью населения в период назревающих перемен и степенью циркуляции элит [Parliamentary 2014].

Сложившаяся тенденция приглашать в исполнительную власть (в отличие от законодательной) специалистов-управленцев из других регионов сохранялась на протяжении всего срока губернаторства Овсянникова. И в его последнем правительстве ряд постов по-прежнему занимали выходцы из других регионов, хорошо знакомые губернатору по прежним местам работы или учебы.

Врио губернатора Развожаев объявил о намерении увеличить участие местных жителей в правительстве города. В нем появились хорошо известные в Севастополе деятели «русской весны», например А.А. Кулагин, бывший депутат Законодательного собрания Севастополя первого созыва, и О.Л. Тимофеева, бывший сенатор и бывший депутат ЗАКС. Однако и Развожаев пришел со своей командой. Она состоит из нескольких человек, хорошо знакомых ему по совместной работе в ОНФ и Министерстве по делам Северного Кавказа, по совместной профессиональной переподготовке либо еще по работе в правительстве Красноярска.

*Карьеры членов правительства.* Карьеры членов правительств Меньяло разнообразны, но практически все укладываются в тип так называемых социальных карьер. Траектории этих карьер показывают

неоднократные переходы из одной сферы деятельности в другую, например из военной службы в бизнес, из бизнеса в государственное управление. Такие карьеры, как правило, свойственны периодам существенных перемен в обществе и государстве.

Карьеры членов правительства Овсянникова в первый год его губернаторства выглядят более профессиональными. У чиновников профильное для административной элиты образование. Многие последовательно продвигались со ступеньки на ступеньку карьерной лестницы в рамках одной структуры. Карьеры чиновников правительства заключительного года губернаторства Овсянникова иные. Среди них появились люди, имеющие опыт работы в различных сферах деятельности. В частности, несколько выходцев из силовых структур, но в основном с не очень длительным сроком службы.

Сугубо профессиональной можно назвать карьеру только одного чиновника из правительства и.о. губернатора Развожаева — самого молодого (1986 г. р.) и.о. директора департамента по имущественным и земельным отношениям, который стал государственным служащим в 21 год. У всех остальных чиновничьим должностям предшествовал опыт работы в другом качестве. Профессиональной карьерой можно назвать трудовой путь самого и.о. губернатора Развожаева, поскольку карьере в сфере административного государственного управления предшествовала только непродолжительная работа в профсоюзной организации студентов Красноярского государственного университета. Затем Развожаев занимался административной деятельностью в Правительстве Красноярского края при губернаторах А. Хлопонине и Л. Кузнецове. Последний получил назначение на должность министра РФ по делам Северного Кавказа. Развожаев перешел на службу под его началом советником министра, а затем (через несколько месяцев) стал его заместителем. С должности заместителя министра он был назначен врио губернатора Республики Хакасия уже при новом министре по делам Северного Кавказа С. Чеботареве. Задача, поставленная Президентом РФ В.В. Путиным перед врио главы республики — «взять под контроль» ситуацию в Хакасии и «помочь провести чистые, открытые и в полном смысле отвечающие нашим законам выборы» [Биография 2019] — была выполнена. После этого Развожаев вошел в состав центрального штаба Общероссийского народного фронта, и менее чем через месяц стал руководителем его исполкома. Организация имеет статус общественной, поэтому нельзя назвать работу в ней государственной службой. Вскоре

последовало назначение исполняющим обязанности губернатора нового субъекта РФ города федерального значения Севастополя. Развожаев также становится председателем правительства Севастополя, конечно, с приставкой и.о.

Другие члены правительства имеют более или менее продолжительный опыт работы в сфере бизнеса и финансов, в отличие от губернатора. Два чиновника до работы в органах власти служили в органах МВД и Гражданской обороны, ВМФ. При этом один из чиновников — женщина, имеющая специальность по первому высшему образованию «практический психолог», — прослужила в органах МВД девять лет. Другой чиновник имеет за плечами Севастопольское высшее военноморское инженерное училище (специальность «физико-энергетические устройства») и Военно-инженерную академию им. В.В. Куйбышева (командно-штабная работа). Его стаж работы в силовых структурах более 20 лет: ВМФ СССР, гражданская оборона СССР и Украины. После окончания службы оказался в руководстве администрации города Измаила, затем был приглашен в администрацию Севастополя и.о. губернатора С.И. Меняйло (май 2014 г.). С тех пор руководит социальной защитой населения — при всех главах города.

*Вытягивающие факторы карьеры.* Формирование правительства Меняйло шло при участии полпреда Президента РФ в Крымском федеральном округе О.Е. Беловенцева, обладавшего большими связями и полномочиями. В судьбе губернатора Овсянникова роль вытягивающей силы, видимо, принадлежит С.В. Кириенко, под началом которого он трудился федеральным инспектором аппарата полпреда Президента РФ в Приволжском Федеральном округе по Кировской области, Удмуртской Республике. Эта работа обеспечила правительство Овсянникова многими кадрами именно из Удмуртии. Для членов правительства этого губернатора оказалась значимой также совместная учеба.

Ряд членов правительства Развожаева также имеют в своих биографиях периоды совместной работы или учебы с его главой. Так, и.о. заместители губернатора А.Н. Парикин и С.В. Пирогова одновременно с ним трудились в Министерстве РФ по делам Северного Кавказа, а затем в руководстве ОНФ. Еще один член правительства — А.С. Солопеко, и.о. директора департамента общественных коммуникаций города Севастополя, — сподвижник М. Развожаева по ОНФ. К тому же она уроженка Красноярска, известная в крае журналистка и телеведущая, лауреат всероссийских профессиональных конкурсов, в том числе

«ТЭФИ-РЕГИОН» 2011 г. Уроженкой Красноярского края является и С.В. Пирогова. Карьера самого М. Развожаева тесно связана с губернаторами Красноярского края А. Хлопониным и Л. Кузнецовым. Под руководством Л. Кузнецова нынешний и.о. губернатора Севастополя работал не только в Красноярском крае, но и в Министерстве РФ по делам Северного Кавказа.

*Судьба губернаторов и правительств Севастополя.* За пять с половиной лет в Севастополе сменился третий глава исполнительной власти. Два предыдущих — С. Меняйло и Д. Овсянников — не доработали до конца своих сроков и вынуждены были просить об отставке по собственному желанию. Во многом они воплощали два разных типа чиновника высокого ранга. Но их постигла одна судьба. Причины в обоих случаях в самом общем виде можно связать с трудностями коммуникаций и взаимодействий с органом представительной власти, его председателем. Герой «русской весны» А.М. Чалый, народный мэр, как его иногда называют, оказался упорным и трудным партнером-противником. В начале каждого губернаторства был небольшой период поиска взаимопонимания, но каждый раз он не давал длительного результата. Сейчас Чалый не является депутатом, но его сторонники имеют небольшой перевес в ЗАКС. В правительствах двух губернаторов были люди Чалого, но они не удерживались там надолго. В итоге все эти годы в Севастополе функционировала конфликтная модель взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, исключительная для сегодняшней РФ. Конфликтная ситуация всякий раз разрешалась с помощью федерального центра методом отставки губернатора. В сентябре 2019 г. в ходе выборов в ЗАКС в Севастополе оппоненты потеснили сторонников «народного мэра». Однако ситуация далека еще от привычного образца гегемонии региональной администрации. Формирование административной элиты всегда идет под влиянием складывающегося контекста под задачи государственного управления, но и в соответствии с интересами самих бюрократов (насколько это возможно в борьбе с другими группами интересов — политиков, бизнеса, «силовиков», центра и регионов). Административной элите не нужна война с представительной властью или полное подчинение ей, но автономия весьма желательна для выполнения предписанных функций. Ситуация формирования-адаптации элиты каждый раз уникальна сочетанием действующих факторов, но универсальна в принципе. Примером может служить положение многих новых членов Евро-



союза, когда административные элиты конкретных стран вынуждены адаптироваться к новым условиям (см., например: [Паньков 2017]).

Пока ситуация повторяет начальные месяцы двух предшествующих губернаторств: руководители двух ветвей власти проводят встречи, обещают сотрудничество. Может быть, получится наладить коммуникацию, прийти к взаимопониманию. Другой положительный момент — это работа городского правительства по созданию кадрового резерва. Работа идет с 2016 г., но пока не дала существенных результатов. Однако создание кадрового резерва поможет сделать формирование элиты более открытым для широкой публики.

## ВЫВОДЫ

Процесс формирования российской элиты нового субъекта РФ города федерального значения Севастополя происходит всего пять с половиной лет. Он является частью более широкого и глубокого процесса адаптации городского сообщества к новым для него институциональным условиям. В этом процессе становление российской административной элиты города особенно важно, поскольку, по сути, означает создание института, без которого невозможно эффективное управление. В ходе исследования нашли подтверждение некоторые гипотезы, выявлены следующие тенденции.

В период 2014–2019 гг. в Севастополе действовали три губернатора. Анализ персонального состава правительств показал, что имеет место положительная динамика в формировании элитного корпуса. Речь идет об известном омоложении членов правительства, преобладании членов правительства с высшим образованием в сфере экономики, финансов и управления, имеющих серьезный опыт работы в сфере управления.

В первых составах правительства Севастополя был значительный удельный вес людей, имевших длительный опыт работы на высоких должностях в силовых структурах. Видимо, это связано как с персоной губернатора (вице-адмирал в запасе), так и с опасениями федеральных властей в том, что могут потребоваться специальные навыки организации жизни города в условиях адаптации региона к российскому политическому, экономическому и правовому пространству. К 2019 г. у губернаторов Овсянникова и Развожаева, вполне гражданских, снова появились члены правительства с большим опытом службы в «силовых ведомствах».

Анализ биографий и карьер членов правительства при трех главах города показывает, что основным бассейном рекрутирования правительственных чиновников служат администрации (органы исполнительной власти) регионального и федерального уровней, а также муниципалитетов. Редко — бывшие депутаты представительных органов власти. При губернаторе Меняйло среди членов правительства было немало бывших менеджеров предприятий и банков. Есть такие чиновники и в правительстве и.о. губернатора Развожаева.

Все правительства выглядят как «десант с материка». Активность населения в «русской весне» не воплотилась в интенсивную циркуляцию местных элит. В то же время губернаторы «приютили» людей с неоднозначной репутацией и соответствующими привычками. Их присутствие вызвало протесты населения, вслед за этим увольнение и возбуждение уголовных дел. В правительствах первого губернатора около трети состава были выходцами и з Москвы и Московской области, губернатор Овсянников пригласил на работу немало выходцев из Удмуртии, нынешний и.о. губернатора Развожаев привел с собой коллег по работе в Министерстве по делам Северного Кавказа и исполкома ОНФ. То есть оказалось важным на новом месте иметь надежных помощников, хорошо знакомых по совместной работе и учебе. Непоследнее значение имеет недостаток местных квалифицированных кадров. Хотя тенденция горизонтальной мобильности региональных чиновников высокого ранга прослеживалась нами и в других регионах РФ.

Все пять с половиной лет персональный состав правительства постоянно изменялся, нередко перемены не поддавались разумному объяснению. Велика текучка кадров в органах исполнительной власти. Сохраняется неустойчивый характер формирующегося корпуса административной элиты, представленный правительством и его главой.

### Литература

*Борщевский Г.А.* Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России // *Полития*. 2018. № 1 (88). С. 82–99. DOI: 10.30570/2078-5089-2018-88-1-82-99. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vyshhie-gosudarstvennye-sluzhaschie-kak-politiko-administrativnaya-elita-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 19.11.2019).

*Борщевский Г.А.* Социологический портрет политико-административной элиты современной России // *Социология власти*. 2017. Т. 29, № 4. С. 148–171. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskij-portret-politiko-administrativnoy-elity-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 20.11.2017).

Быстрова А.С. Формирование российской элиты Севастополя // Власть и элиты. Т. 3 / отв. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2016. С. 187–205.

Быстрова А.С. Влияние социального контекста на построение карьерных траекторий: карьеры представителей различных политических поколений региональных административных элит Российской Федерации // Власть и элиты. Т. 4 / отв. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2015. С. 170–203.

Картовский В.С., Чернов С.Н. Правовой статус города-героя Севастополя до исторического воссоединения с Российской Федерацией // Актуальные проблемы юриспруденции: сб. ст. по мат-лам X междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск: СибАК, 2018. № 5 (10). С. 88–92. URL: <https://sibac.info/conf/jurisprudence/x/110344> (дата обращения: 18.11.2019).

Мамина Т.В. Специфика лингвокогнитивного моделирования сценария «карьера» в русском языке: дис. ... канд. филол. наук. Томск, 2011.

Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Крыму: экспертный доклад за первое полугодие 2018 года / ред. Т.А. Сеньюшкина, В.В. Степанов, Р.А. Старченко. М.; Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018.

Паньков И. Административные элиты: автономия или подчинение? // Журнал Белорусского гос. ун-та. Социология. 2017. № 2. С. 111–118. URL: <https://journals.bs.u.by/index.php/sociology/article/view/1694/944> (дата обращения: 20.11.2019).

Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины от 28 мая 1997 года (г. Киев) // Дипломатический вестник. 1997. № 8. С. 31–35.

Тев Д.Б. Бизнес как источник рекрутирования федеральной административной и политической элиты России // Власть и элиты. Т. 5 / отв. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2018. С. 54–86.

Тев Д.Б. Государственная Дума РФ шестого созыва: социальные-профессиональные характеристики бассейна рекрутирования депутатов // Власть и элиты. Т. 4 / отв. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2017. С. 67–128.

Федоров А.Б. Правовой статус Крыма и Севастополя. Год 1999. М.: Изд. МГУ, 1999. URL: <http://mnib.malorus.org> (дата обращения: 18.11.2019).

Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation / ed. by E. Semenova, M. Edinger, H. Best. London: Routledge, 2014.

Vercesi M. Approaches and lessons in political career research: Babel or pieces of patchwork? // Revista Española de Ciencia Política. 2018. № 48. P. 183–206. DOI: <https://doi.org/10.21308/recp.48.07>.

## Источники

Аксенов: Крым испытывает дефицит кадров, готовых заменить ушедших в отставку чиновников // ТАСС. 31.07.2017. URL: <http://tass.ru/politika/4452495> (дата обращения: 31.07.2017).

Биография врио губернатора Севастополя Михаила Развожаева // ТАСС. 11.07.2019. URL: <https://tass.ru/info/6656656> (дата обращения: 16.09.2019).

Відомість про результати Всеукраїнського референдуму, 1 грудня 1991 р. // ЦДАВО України. Ф. 1. Оп. 28. Спр. 144. Арк. 6. URL: [https://www.archives.gov.ua/Sections/15r-V\\_Ref/index.php?11](https://www.archives.gov.ua/Sections/15r-V_Ref/index.php?11) (дата обращения: 18.11.2019).

За воссоединение с Россией проголосовали 95,6 % севастопольцев // Севастопольская газета. 2014. 17 марта. URL: <http://sevastopol.press/2014/03/17/zavossoedinenie-s-rossiej-progolosovali-95-6-sevastopolitsev/> (дата обращения: 7.11.2019).

Закон города Севастополя от 14 апреля 2014 г. № 1-ЗС «Устав города Севастополя» // Сайт Законодательного Собрания города Севастополя. URL: [https://sevzakon.ru/view/laws/bank/aprel\\_2014/ustav\\_goroda\\_sevastopolya/tekst\\_zakona/](https://sevzakon.ru/view/laws/bank/aprel_2014/ustav_goroda_sevastopolya/tekst_zakona/) (дата обращения: 17.10.2019).

Конституция Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР (принята на пятой сессии Верховной Рады Украины) (с изм. и доп. по сост. на 07.02.2019 г.) // Информационная система «ПАРАГРАФ». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30391155#pos=6;-155](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30391155#pos=6;-155) (дата обращения: 18.11.2019).

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров об участии Российской Федерации в развитии социально-экономической сферы г. Севастополя и других населенных пунктах, в которых дислоцируются воинские формирования Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, от 16 марта 2000 г. (г. Киев) // Сайт «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901874417> (дата обращения: 19.11.2019).

*Шебураков И.Б., Чирковская Е.Г.* Влияние участия в работе проектных команд на динамику личностно-профессионального и карьерного развития руководителей системы государственного управления. 2016 // Сайт факультета оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления РАНХиГС. URL: <http://foir.hspra.ranepa.ru/index.php/наука-практике/item/1954.html> (дата обращения: 19.11.2019).

## FORMATION TRENDS OF THE RUSSIAN ELITE OF SEVASTOPOL: FIVE YEARS AFTER JOINING THE RUSSIAN FEDERATION

*A. Bystrova*

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2019.6.1.7>

**Abstract.** *The work is devoted to the analysis of the processes of formation of the Russian elite of the city of Sevastopol during the five and a half years that have passed since joining the Russian Federation. This is a continuation of the study, the results of which were published earlier in the almanac “Power and elites” (2016). The focus is on the administrative elite of the city. The author analyzes the composition of several governments operating in Sevastopol in 2014–2019 and identifies the main trends in the formation of the administrative Russian elite of the city, represented mainly by members of the government. During this short period, the city was ruled successively by three governors: S. I. Menyailo, D. V. Ovsyannikov and currently (since July 2019) M. V. Razvozhaev. The personal composition of the government changed significantly. The exception is the government of acting Governor Razvozhaev. The current head of Sevastopol, who is often called the “crisis” manager by the media, was content with the old government for a short period of time and continued to work with associates of the former governor Ovsyannikov. Then he made a number of personnel decisions, dismissing some of his deputies and members of the government. The analysis of all compositions of the government of Sevastopol, biographies and career paths of its members, pools of recruitment, education and other characteristics showed the following trends. All governments look like “landing from the mainland”, because they have a significant proportion of immigrants from other regions of the Russian Federation. That is, the formation of the administrative elite of Sevastopol (Executive power) clearly shows the trend of horizontal territorial mobility of regional officials of high rank. This trend was also recorded by us in the study of the administrative elite of other subjects of the Russian Federation. In the government of Governor Menyailo there were quite a few former military men who had long experience in high positions in the security forces. After the change of the Governor, the composition of the city government underwent significant changes. So, there was a significant rejuvenation and professionalization. Young people with specialized economic and management education, as well as extensive experience in management activities in public authorities have appeared in the government. It inspired positive dynamics of development of the city, the solution of social problems. However, the hopes were not fully justified. There is ample evidence that the Governor and the government have failed to find common ground with the representative authority on a number of critical issues. Governor Ovsyannikov was replaced by a Federal official*

*Razvozzhaev, whose life and professional experience is not associated with either the Crimea or Sevastopol. Four years prior to the appointment to Sevastopol, the official closely dealt with the problems of the North Caucasus (Deputy Minister of the Russian Federation for the North Caucasus). A bright episode of his career-work for a month and a half in Khakassia (October — November 2018). The task set before him by the President of the Russian Federation: “To take control” of the situation in Khakassia and “help to hold clean, open and fully meet our laws elections.” The formation of the administrative elite corps in the Federal city of Sevastopol, which understands the problems and prospects of development of the city and the population and adequately acts, remains on the agenda.*

**Keywords:** regional elites, administrative Russian elite of Sevastopol, recruitment, career.

## References

Borshchevskiy G.A. Sotsiologicheskiy portret politiko-administrativnoy elity sovremennoy Rossii [Sociological portrait of the Russian political administrative elite]. *Sotsiologiya vlasti* [Sociology of Power], 2017, 29 (4), pp.148–171. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskiy-portret-politiko-administrativnoy-elity-sovremennoy-rossii> (accessed: 20.11.2017). (In Russian)

Borshchevskiy G.A. Vysshie gosudarstvennyye sluzhashchiye kak politiko-administrativnaya elita sovremennoy Rossii [Top civil servants as the political and administrative elite of modern Russia]. *Politeia*, 2018, 1, pp. 82–99. (In Russian)

Bystrova A. Formirovanie rossijskoj e'lity` Sevastopolya [Formation of the Russian elite of Sevastopol]. In: *Vlast' i elity* [Power and Elites]. Ed. by A. Duka, vol. 3. St. Petersburg: Intersotsis, 2016, pp. 187–205. (In Russian)

Bystrova A. Vliyanie social'nogo konteksta na postroenie karyernyh traektorij: karyery predstavitelej razlichnyh politicheskix pokoleniy regional'nyh administrativnyh elit Rossijskoj Federacii [The influence of the social context on the construction of career trajectories: careers of representatives of different political generations of administrative elites in the Russian Federation]. In: *Vlast' i elity* [Power and Elites]. Ed. by A. Duka, vol. 4. St. Petersburg: Intersotsis, 2015, pp. 170–203. (In Russian)

Fedorov A.B. *Pravovoy status Kryma i Sevastopolya. God 1999* [Legal status of Crimea and Sevastopol. Year 1999]. Moscow: MGU, 1999. URL: <http://mnib.malorus.org> (accessed: 18.11.2019). (In Russian)

Karpovskij V.S., Chernov S.N. Pravovoy status goroda-geroya Sevastopolya do istoricheskogo vossoedineniya s Rossijskoj Federatsiey [The legal status of the hero city of Sevastopol prior to historical incorporation with the Russian Federation]. In: *Aktual'nye problemy yurisprudencii: sb. st. po mater. X mezhdunarodnoj nauch.-prakt. konf.* [Actual problems of jurisprudence: collection of books. Art. by mater. X international scientific and practical. Conf.], 5 (10). Novosibirsk: SibAK, 2018, pp. 88–92. URL: <https://sibac.info/conf/jurisprudence/x/110344> (accessed: 18.11.2019). (In Russian)

*Mezhetnicheskiye otnosheniya i religioznaya situatsiya v Krymu. Ekspertnyy doklad za pervoye polugodiye 2018 goda* [Interethnic relations and religious situation in Crimea. Expert report for the first half of 2018]. Ed. T.A. Senyushkina, V.V. Stepanov, R.A. Starchenko. Moscow; Simferopol': ARIAL, 2018. (In Russian)

Pankov I. Administrativnyye elity: avtonomiya ili podchineniye? [Administrative elites: autonomy or submission?]. *Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsiologiya* [Journal of Belarussian State University. Sociology], 2017, 2, pp. 111–118. URL: <https://journals.bsu.by/index.php/sociology/article/view/1694/944> (accessed: 19.11.2019). (In Russian)

*Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation*. Ed. by Elena Semenova, Michael Edinger and Heinrich Best. London: Routledge, 2014.

Soglashenie mezhdru Rossijskoj Federaciej i Ukrainoj o statuse i usloviyax prebyvaniya Chernomorskogo flota Rossijskoj Federacii na territorii Ukrainy` ot 28 maya 1997 goda (g. Kiev) [Agreement between the Russian Federation and Ukraine on the status and conditions of stay of the black sea fleet of the Russian Federation in the territory of Ukraine of May 28, 1997 (Kiev)]. *Diplomaticheskij vestnik* [Diplomatic Herald], 1997, 8, pp. 31–35. (In Russian)

Tev D. Biznes kak istochnik rekrutirovaniya federal'noy administrativnoy i politicheskoy elity Rossii [Business as a source of recruitment of the federal administrative and political elite of Russia]. In: *Vlast' i elity* [Power and Elites]. Ed. by A. Duka, vol. 5. St. Petersburg: Intersotsis, 2018, pp. 54–86. (In Russian)

Tev D. Gosudarstvennaya Duma RF shestogo sozyva:sotsial'no-professional'nyye kharakteristiki basseyna rekrutirovaniya deputatov [The State Duma of the sixth convocation: socio-professional characteristics of the recruiting pool of deputies]. In: *Vlast' i elity* [Power and Elites]. Ed. by A. Duka, vol. 4. St. Petersburg: Intersotsis, 2017, pp. 67–128. (In Russian)

Vercesi M. Approaches and lessons in political career research: Babel or pieces of patchwork? *Revista Española de Ciencia Política*, 2018, 48, pp. 183–206. DOI: <https://doi.org/10.21308/recp.48.07>.