

УДК-323:352(470.53)

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-2-111-127

ВЛАСТЬ В МОНОГОРОДЕ: ВЕКТОРЫ ПЕРЕМЕН

Алла Чирикова

Федеральный научно-исследовательский социологический центр РАН

Валерий Ледяев

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва)

Аннотация

Представлены результаты эмпирического исследования в моногороде Пермского края. Исследование проводилось в рамках изучения власти в пяти малых городах России в Пермском крае, Ивановской и Тамбовской областях в 2011–2015 и 2018–2019 гг. Основной эмпирический материал был получен в ходе глубинных интервью (всего – 165, в моногороде – 33) с лидерами городской политики и бизнеса, а также с региональными руководителями и экспертами. Цель исследования заключалась в выявлении и оценке изменений, которые произошли в структуре и характере властных отношений в моногороде в период между двумя этапами исследования. Результаты исследования показали, что за прошедшие 8 лет произошли довольно значительные перемены во властной иерархии и взаимоотношениях основных акторов, но при этом многие существенные характеристики городской политики сохранились и воспроизводятся. Уменьшилась роль градообразующего предприятия в политическом процессе в результате снижения экономического потенциала завода и отказа владельцев предприятия от активного участия в городской политике. В процессе слияния городской и районной структур муниципальной власти исчезли серьезные трения между отдельными группами внутри городской элиты. В результате сформировался новый расклад сил в локальной элите. Если ранее в городском политическом пространстве было три примерно равных центра влияния, представленных руководством города, района и градообразующего предприятия, то в настоящее время в городе нет серьезной политической конкуренции и можно говорить о формировании сравнительно гомогенной локальной элиты, ядро которой фактически образует единую команду.

Ключевые слова: власть; моногород; градообразующее предприятие; городская политика; глава городского округа; городские режимы.

Введение

Изучение власти в локальных сообществах, давно ставшее одним из наиболее продвинутых направлений исследования в политической науке и социологии (Harding, 2009; Ледяев, 2012), в последнее десятилетие стало динамично развиваться российскими учеными (Подвинцев, 2007; Панов, 2008, 2019; Борисова, 2010; Гельман, 2010; Пустовойт, 2014, 2019а, 2019б; Тыканова, Хохлова, 2015; Сельцер, 2017; Чирикова, Ледяев, 2017; Шкель, 2017, 2018; Красильщиков, Троицкая, 2018).

В качестве объектов исследования выступили различные городские сообщества, в том числе моногорода (Чирикова, 2005; Витковская, Рябова, 2011; Тев, 2012; Малый, Гусев, 2014; Чирикова, Ледяев, 2016; Филиппова, Рябова, 2018). Особое внимание к ним обусловлено не только их значительным количеством,¹ но и тем обстоятельством, что они часто оказываются в числе проблемных и требуют специального внимания со стороны региональных и даже федеральных властей. Исследовательский интерес к изучению власти в моногороде связан и со специфической конфигурацией наиболее влиятельных акторов в локальном сообществе, в числе которых ведущую позицию нередко занимает руководство градообразующего предприятия, обладающего широким спектром ресурсов власти и влияния. Наконец, актуальность темы возрастает в связи с институциональными реформами в системе местного самоуправления и противоречивыми результатами управления в условиях укрепления вертикали власти. Последнее обстоятельство требует оценки современных тенденций в развитии ло-

© Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., 2020

¹ В 2019 г. в перечень моногородов входили 321 населенный пункт (В перечень моногородов добавили 7 новых территорий, 2019) (В перечень моногородов добавили 7 новых территорий. Фонд развития моногородов (19.08.2019).

кальной системы власти и объяснения их специфики и движущих сил. На этом сфокусирован наш анализ властных практик в российском моногороде.

В данной статье представлены результаты эмпирического исследования в моногороде Пермского края. Исследование проводилось в рамках изучения власти в пяти малых городах России в Пермском крае, Ивановской и Тамбовской областях. Основной эмпирический материал был получен в ходе глубинных интервью. Интервьюируемыми были региональные руководители и эксперты, руководство законодательной и исполнительной власти во всех локальных сообществах, депутаты местных представительных учреждений, чиновники и работники аппарата исполнительной власти и легислатур, руководители местных газет и телевидения, предприниматели, бизнесмены и руководители предприятий, лидеры и активисты местных партийных и общественных организаций, эксперты (всего – 165, в моногороде – 33).

Исследование проводилось в два этапа – в 2011–2015 гг. и 2018–2020 гг. Результаты первого этапа исследования уже описаны нами ранее (Чирикова, Ледяев, Сельцер, 2014: 88–105; Чирикова, Ледяев, 2017), в том числе в моногороде (Чирикова, Ледяев, 2016).

На первом этапе исследования нами было обнаружено, что конфигурация наиболее влиятельных акторов в моногороде заметно отличалась от тех, которые имели место в других городах. По оценкам респондентов в моногороде было три примерно равных центра силы: руководство города, района и градообразующего предприятия. В этом «треугольнике власти» лидерство смещалось от одной вершины к другой. Наиболее влиятельным актором в моногороде являлся директор градообразующего предприятия. Это обуславливалось доминирующей ролью завода в экономической и социальной жизни города. Отмечались и персональные качества директора, и наличие солидной группы депутатов в местных легислатурах, формально и неформально аффилированных с заводом. В этом плане включенность завода в локальный политический процесс была весьма высокой, что в целом соответствовало ситуации в общероссийском контексте в тот период (Филиппова, Рябова, 2018; Панов, 2019).

Три наиболее влиятельных городских актора имели разные наборы ресурсов и, соответственно, преимущественное влияние в разных сферах городской жизни. Потенциал влияния района был выше, чем у города, поскольку его бюджет был значительно больше. Безусловное первенство респонденты отдавали району в вопросах, касающихся социальной политики. Но в других сферах, несмотря на более серьезный бюджет, район не выглядел однозначным лидером, что было во многом обусловлено субъективным фактором: в силу недостаточных профессиональных компетенций главы района, многие его функции перешли к членам его команды, прежде всего, к его первому заместителю по финансам, а также к заместителю по юридическим и политическим вопросам. Немалую роль сыграл и тот факт, что между директором завода и главой района имел место скрытый конфликт.

Кроме трех основных акторов – руководства завода, главы города и администрации района, в локальном политическом пространстве города других сильных игроков не было. Потенциально им должен был быть сити-менеджер, возглавлявший городскую администрацию; однако в момент исследования он только вступил в должность и фактически находился под контролем главы города. Представительные институты в городе – местные легислатуры, партийные и общественные организации были акторами второго уровня влияния. Местный (малый) бизнес занимал невысокое место в локальной властной иерархии, и по оценкам наших информантов его потенциал влияния был относительно невелик. Кризис осложнил положение малого бизнеса, поскольку резко снизилась ресурсная база помощи завода малому бизнесу. Партия власти, по оценкам наших респондентов, стремительно теряла свои ресурсы влияния в городе; при этом они весьма скептически относились и к ее роли на федеральном уровне.

Взаимоотношения акторов в моногороде обнаружили довольно много сходства с подобными взаимоотношениями в других городах; но имели место и заметные различия. Так же, как и в других городах, открытые конфликты, наблюдаемые в публичном пространстве, возникали лишь между акторами, представляющими различные структуры муниципальной власти. Конфликты между городом и заводом, между районом и заводом, если и имели место, то носили скрытый характер. Наиболее острым был конфликт между городской и районной структурами власти. Помимо традиционных разногласий по поводу распределения функций, полномочий и обязанностей и персональных трений, обусловленных конкуренцией руководителей города и района на выборах, источником конфликта стали разногласия относительно вариантов реформирования системы муниципальной власти в городе / районе.

Отношения между другими структурами муниципальной власти оказались значительно менее конфликтными, чем между районом и городом. Городская дума обычно не ссорилась с администрацией. Это вполне закономерно, учитывая, что депутаты «подобраны», а их руководитель умел гибко управлять думой и был гораздо влиятельнее сити-менеджера. В думе имела группа депутатов, представляющих градообразующее предприятие; но поскольку между руководством города и предприятием в момент исследования имели место вполне лояльные (коалиционные) отношения, серьезных трений не возникало.

Оценивая сложившуюся в моногороде ситуацию с точки зрения наличия / отсутствия городского режима в его классической интерпретации¹, на первом этапе исследования мы пришли к выводу, что установившиеся отношения между городской администрацией и руководством завода можно было, с определенными оговорками, квалифицировать как городской режим. Коалиционные отношения, сложившиеся между руководством города и завода, играли важную роль в политико-управленческой жизни города и во многом определяли повестку, приоритеты и перспективы развития локального сообщества; к этому «тандему» примыкал местный бизнес, заинтересованный в кооперации с обоими главными субъектами.

Размышляя о том, какие факторы могут вызвать существенные изменения в структуре власти в моногороде, мы предположили, что к таковым относятся: во-первых, изменение ресурсного потенциала и/или включенности градообразующего предприятия в локальную политику. Во-вторых, институциональные изменения в структуре муниципальной власти. В-третьих, персональный фактор, новые фигуры в руководстве городом. В-четвертых, уровень общественно-политической активности населения и гражданского общества. В-пятых, региональный фактор: политика региональной власти по отношению к У, взаимоотношения городской элиты с губернатором и его командой. Второй этап нашего исследования в целом подтвердил наши предположения.

Градообразующее предприятие, его ресурсный потенциал и включенность в локальную политику: несколько лет спустя

Наиболее заметное изменение в конфигурации основных акторов, обнаруженное нами на втором этапе исследования, обусловлено ослаблением политической роли завода: *«Завод сегодня не является экономическим и политическим лидером... Политическое влияние завода на территорию резко упало... И это главная трансформация, которая произошла»*, – констатирует глава городского округа.

Снижение роли завода в локальной политике обусловлено как объективными обстоятельствами, связанными с падением производства и сокращением численности работающих (с примерно 10 тыс. до 2 тыс. с небольшим), так и субъективными факторами. Председатель профкома завода считает, что снижение экономического потенциала завода было во многом обусловлено тем, что не была вовремя проведена его модернизация: *«Был упущен период, когда эту модернизацию надо было делать. Все крупняки в 90-х гг. переструктурировались весьма активно. Они в рынок вошли подготовленными... В постперестроечное время ничего такого на заводе сделано не было. Завод постепенно шел к положению неконкурентности на рынке»*.

Другим фактором, вызвавшим ослабление политического влияния завода, стало изменение отношения собственников и менеджмента завода к локальной политике: собственники завода взяли курс на снижение уровня участия завода в локальной политике (*«Это бизнес, который исходит из своих интересов»*). Если ранее у заводского начальства были политические амбиции, то теперь все, что нужно заводу – это стабильность политической ситуации. Председатель думы: *«Завод от меня ничего не хочет. Собственник хочет от меня социального спокойствия»*). Изменение курса отразилось в назначении нового директора завода, который фактически устранился от участия в городских делах. Предыдущий директор завода был влиятельной политической фигурой, нынешний – нет. Ранее

¹ Напомним, что в его классической интерпретации, каковой считается интерпретация К. Стоуна (Stone 1989), городской режим представляет собой кросс-секторальную коалицию, т. е. коалицию между акторами, представляющими публичные структуры власти (представители администрации, депутаты, чиновники) и акторами т.н. частного сектора (бизнес, НКО, гражданские организации); в ней нет жесткой субординации / подчинения, и она не сводится к электоральной коалиции, а предполагает более широкий спектр формальных и неформальных взаимодействий; режим относительно стабилен и имеет устойчивую повестку – т. е. цели и программы, которые символизируют определенное согласие по фундаментальным ценностям членов коалиции и должны быть достаточно устойчивыми, чтобы способствовать сохранению режима, несмотря на изменения в лидерстве и конфигурации акторов. В «европейских» версиях число обязательных признаков городского режима существенно меньше; поэтому режимами обозначаются и правящие коалиции, состоящие из акторов публичного сектора (Ледяев 2012: 150–176).

директор *«сам участвовал в политике. У него были свои ставленники и в городе и в Земском собрании. Новому директору это не надо. Перед ним стоят экономические задачи и только»* (заместитель главы городского округа по социальным вопросам).

Региональный эксперт, длительное время работавший в муниципальной структуре У, отмечает, что, изменив вектор развития завода, его хозяева поставили во главе предприятия совсем молодого директора, роль которого изначально не предназначалась для участия в общественно-политической жизни города: *«Директор назначенный, он очень молодой парень. Из Москвы. Он побеждал в конкурсах молодых менеджеров. Он окончил финансовую академию. Ему около 30 лет. На фотографиях он так молод, что можно подумать, что он только школу закончил. Его интересуют только экономические показатели. Ему никакая локальная политика вообще не нужна».*

Хотя экономический потенциал завода заметно снизился, а его руководство гораздо менее вовлечено в локальный политический процесс, это не означает, что предприятие совсем перестало участвовать в общественно-политической жизни города. Объем вложений в социальные проекты и помощь населению, хотя и несколько снизились, но стали, как подчеркивает председатель думы, *«более прозрачными»* и *«системными... Раньше, кто написал, тот и получил. Мы не знаем, на самом деле, нуждается он или нет. А кто-то нуждается, но не пишет».*

Председатель профкома завода подробно рассказывает о новом подходе к участию завода в социальных проектах: *«Мы и раньше помогали. Но деньги тратились неэффективно. Они шли на помощь конкретному физическому лицу, на его лечение... Теперь ситуация, по мнению респондента, кардинально поменялась: «Социальные деньги разделили на три составляющие... Это благотворительность, когда помогают инвалидам, детям, реабилитационным центрам... Второе, это когда сами жители пишут проект и с ним заявляются... Так называемый конкурс социальных проектов. Участники конкурса готовы свои проекты софинансировать и готовы сами их реализовать. Третье направление – «Начни свое дело». Это ОМК, это его грант. Так что теперь социальные проекты приобрели более устойчивый характер. Самый главный принцип – это инициатива самих заявителей».*

Чем мотивирован завод, сохраняя достаточно большой объем социальной помощи населению? *«Они боятся социального взрыва. Они очень потихоньку уменьшают объем финансирования на социальные нужды. Очень потихоньку»*, – объясняет заместитель главы города по социальным вопросам.

Однако снижение уровня непосредственной вовлеченности руководства завода в городские дела не означает, что его интересы реализуются в меньшей степени. Это обусловлено тем, что фактически его интересы защищает председатель думы, который и ранее был ключевой фигурой, представляющей завод (*«Директор завода просто спокоен, потому что я там»*), и, как мы увидим далее, остается им в настоящее время. Имея во главе думы своего председателя, завод, *«с точки зрения принятия решений держит руку на пульсе»*. Кроме того, и глава городского округа в свое время получил поддержку завода.

Можно ли предположить, что в будущем завод восстановит ведущую роль в общественно-политической жизни города? На наш взгляд, это маловероятно. Представители городской элиты не очень верят в финансовую поддержку собственников завода на своей территории, так как ранее заявленные ими проекты не были реализованы. Отчасти по этой причине глава городского округа считает приоритетным развитие малого бизнеса, а не градообразующего предприятия (*«Диверсификация экономики, а не развитие завода как монопредприятия»*).

Маловероятно и изменение позиции руководства завода относительно включенности в локальную политику. Политическая составляющая в деятельности градообразующих предприятий, по-видимому, имеет вторичный характер (Витковская, Рябова, 2011: 81). Традиционный интерес к местным политическим процессам был во многом обусловлен необходимостью контроля за распределением бюджетных средств. Но поскольку думой руководит человек, ассоциирующий себя с заводом, необходимость в непосредственной включенности завода в локальную политику снижается. До тех пор, пока нынешние руководители города учитывают интересы завода и не создают проблем, которые могли бы вызвать негативные последствия для производственной деятельности завода, его стабильности и репутации, собственники компании, по-видимому, сохраняют курс на снижение непосредственного участия предприятия в локальной политике.

Снижение экономической и политической роли завода повлекло за собой и другие изменения в структуре локальной власти. Наиболее существенная перемена заключается в том, что структура власти стала более типичной для современного малого города, где обычно наиболее влиятельными

актерами являются руководители муниципальной власти (Чирикова, Ледяев, 2017). Кроме того, по результатам второго этапа исследования у нас стало гораздо меньше оснований констатировать наличие в У городского режима. И ранее мы высказывали сомнения относительно правомерности использования стоуновского концепта «городской режим» для обозначения ситуации в городе; сегодня у нас скорее нет сомнений в том, что конфигурация и взаимоотношения основных акторов в У не образуют стабильную кросс-секторальную коалицию, определяющую ключевые решения и направление городской политики. Скорее, как мы увидим далее, можно говорить о довольно малочисленной элите, ядро которой образуют несколько ключевых локальных акторов.

Институциональные изменения в структуре муниципальной власти: создание городского округа

За полгода до второго этапа нашего исследования городское поселение и сельские поселения, ранее входившие в состав муниципального района У, были преобразованы в новое муниципальное образование «городской округ У». Напомним, что вопрос об институциональном устройстве муниципальной власти в У стал источником наиболее острого открытого конфликта между руководством города и района в период проведения первого этапа исследования.

Почему в 2012 г. слияние муниципальных властей не произошло? По мнению министра территориального развития края, в то время *«процессы объединения не стимулировались... были пущены на самотек»*. Нынешняя же попытка объединения была поддержана региональными властями. *«Это была задача нового губернатора. Он пришел в регион с задачей объединения»*, – отмечает региональный эксперт, длительное время работавшая в муниципальных структурах У. Во многом поэтому данный процесс происходил очень быстро *«Это истеричное объединение. Все очень торопились»*.

Некоторые наши респонденты даже полагают, что региональная власть фактически не оставила муниципалам выбора: *«Приезжает К из Перми и говорит, что если вы объединитесь, то у вас будут такие-то дивиденды, если нет – то вы этого не получите... Они нас поставили перед фактом: вам вообще никуда не деться.... И вот тогда все озадачились. Зачем мы это делаем? От нашего решения уже ничего не зависит?»* (бывший депутат думы).

Учитывая инициацию сверху, в этот раз объединение произошло довольно легко и мирно, по крайней мере, открытого сопротивления со стороны более-менее статусных акторов не было.

Хотя вопрос об институциональной структуре муниципальной власти в городе ранее, и в последний год, вызвал довольно активную полемику, большинство наших респондентов идею приняло. Нынешний глава всегда поддерживал идею городского округа. Основные аргументы: *«Концентрация кадрового потенциала... Концентрация финансового ресурса... Концентрация оперативности»*. Его заместитель по социальным вопросам также видит *«исключительно позитивные моменты такого объединения. Когда мы были в городе, у нас был один уровень календарного плана. Сейчас он гораздо масштабней»*.

Полностью поддерживает идею слияния в краевой администрации министр территориального развития, считая, что *«двухуровневая система власти абсолютно неэффективна. Оперативно решать задачи муниципального управления, особенно прикладные задачи, связанные с администрированием на месте, практически невозможно»*. Анализируя свой личный опыт руководства слиянием городской и районной структур в другом муниципальном образовании, он отмечает: *«Слияние уровней власти может привести к позитивным результатам»* и в других муниципальных образованиях, несмотря на то что *«территории все разные»*.

Разумеется, такой процесс не обходится без трудностей и проблем, причем большие трудности были с политическими элитами *«где-то пришлось даже принуждать политические элиты к миру»*), чем с экономическими, которым легче внушить, что *«к ним на территорию придут финансовые потоки»* и они *«опосредованно получают выгоду»*.

Слияние властей повлияло на расклад сил в городском политическом пространстве. Ранее между ветвями власти всегда имелись трения, а их представители часто сталкивались в борьбе за определенные позиции в локальной структуре власти. Теперь, судя по всему, какого-то серьезного политического соревнования нет. Глава городского округа, председатель думы и поддерживающие их значимые фигуры полностью контролируют ситуацию в локальном политическом пространстве; оппозиции, которая стремилась бы изменить сложившуюся ситуацию, не видно, а все те, кто потенциально мог бы составить конкуренцию нынешнему руководству городом, фактически приняли их лидерство. Об этом говорили многие респонденты, видя в этом и плюсы, и минусы. Наиболее ярко выразился наш эксперт, ранее активно участвовавший в местных политических баталиях: *«Раньше было против кого бороться – против меня. Победили. Способы оставим в стороне. Сейчас бороться не с*

кем». Подтверждает его слова и другой наш эксперт: *«После того, как команда [бывшего главы районной администрации] разбежалась, у [нынешнего председателя думы] там вообще не осталось конкурентов»*. Хотя наши респонденты и называют отдельные фигуры, выступавшие с критикой власти, все они не обладают достаточным статусом, персональным ресурсом и связями, чтобы реально конкурировать с руководством муниципалитета в локальном политическом пространстве.

Поддержанное наверху слияние властей не было случайным. Городской округ более естественно вписывается в логику «вертикали власти», чем прежняя структура муниципальной власти.

Персональный фактор, новые фигуры в руководстве городом

Институциональная реформа и снижение роли градообразующего предприятия внесли существенные коррективы в конфигурацию наиболее влиятельных акторов в городском сообществе: выпадение двух статусных позиций – директора завода и главы районной администрации – потенциально снизило численность ядра локальной элиты. Тем самым по формальным основаниям основными претендентами на лидерство в городе стали глава городского округа, новый председатель думы и/или какие-то наиболее влиятельные люди в его окружении. Анализ ситуации в других городах, где обычно лидирующие позиции занимали руководители администрации (Чирикова, Ледяев, 2015; Ledyayev, Chirikova, 2017), позволил предположить, что и в моногороде в условиях снижения влияния градообразующего предприятия лидером – наиболее влиятельным актором – станет глава городского округа. Однако результаты исследования показали, что сложившийся расклад сил оказался более сложным.

Практически все наши респонденты считают наиболее влиятельными акторами в локальном политическом пространстве главу городского округа и председателя городской думы. Глава городского округа руководит администрацией и осуществляет управление всеми ключевыми процессами в городе. Он активно взаимодействует с региональной властью и с помощью своей команды достает ресурсы для города. Причем, делает это энергично, снискав имидж неутомимого и честолюбивого руководителя. Он имеет поддержку со стороны всех значимых фигур, в том числе и регионального уровня (*«мне помогли знакомства, которые в свое время были приобретены... За меня замолвили словечко Басаргину»*).

Председатель думы тоже достаточно высоко ценит руководителя городского округа. *«Я думаю, что он справится»*. Считает, что тот *«умеет быть и лидером, и исполнителем. У него это четко получается»*. Отмечает его мотивацию, работоспособность, инстинкт самосохранения (*«он же политик»*), гибкость (*«Ему достаточно подумать часов 7–8, и он на следующий день может с тобой согласиться... Может сказать – ты же был прав»*). Но у него есть серьезный недостаток: *«он до сих пор не научился говорить нет»*.

Позитивно к главе городского округа относятся и подавляющее большинство наших респондентов. Бизнесмен, депутат думы отмечает его амбиции (*«пока он не реализует проект этот, он вряд ли уйдет»*), твердость, гибкость и одновременно лояльность, мотивацию (*«блеск у него есть в глазах»*), готовность поставить дело выше всего остального (*«он практически пожертвовал семьей, друзьями»*), осторожность (*«он лучше на воду подует»*), обязательность (*«все обещания и договоренности запоминает»*) и порядочность (*«не ворует»*). Нынешний глава округа *«относится к числу людей, которые заставляют всех остальных работать на него... работать на территорию»*; он, безусловно, сильнее *«старых лидеров»*, которые бы городской округ *«не потянули»*. Поэтому *«на сегодняшний день у нас нет другого лидера, который бы хотел взять на себя это бремя»*, и его надо поддерживать (министр территориального развития).

Однако не у всех наших респондентов сложился позитивный образ руководителя городского округа. Один из наших респондентов-депутатов, критично относящийся ко всем руководителям города, не доверяет главе городского округа, считая, что тот неэффективно использует бюджетные средства и *«может выходить сухим из воды»*.

Наш эксперт, ранее работавший заместителем главы районной администрации и отмеченный нашими респондентами ранее как чрезвычайно умелый и грамотный руководитель, не считает нынешнего руководителя городского округа ни лидером, ни умелым руководителем. Он не очень верит в то, что у того получится успешно руководить новой муниципальной структурой. *«Он как человек не является лидером. Он боязливый и трусливый»*. У него есть определенные позитивные качества, он *«производит впечатление человека адекватного, очень неглупого... умеет взаимодействовать с людьми, понимает, как это надо делать. В свое время он начал взаимодействовать с региональной властью, он вышел на необходимых людей и договорился»*. Поэтому, заключает наш эксперт, *«на безрыбье и рак рыба»*. Другой наш информант, длительно время работавший с главой городского округа, убежден, что у того *«хорошие лидерские качества, [только] когда речь идет о его карьере»*.

На наш взгляд, некоторые различия в оценках обусловлены тем, что они исходят от людей с разным потенциалом влияния и лидерства. Наш эксперт, ранее один из наиболее влиятельных фигур в политическом пространстве У, очевидно, имеет более высокую шкалу требований к руководителю города, по сравнению со многими другими респондентами, и, по-видимому, сопоставляет персональный ресурс главы городского округа со своим собственным.

Обычно наиболее влиятельными акторами в российских городах являются руководители администраций. Поэтому лидерство председателя думы в локальном политическом пространстве У, разделяемое им с главой городского округа, требует пояснения.

Председатель думы обладает незаурядными деловыми и персональными качествами. Он настоящий политик; для него политика – и призвание, и профессия. Ему нравится быть политиком. Политика, по его признанию, это его *«любимое хобби»*, которое *«переросло в работу»*. Несмотря на относительную молодость (около 50 лет), он уже успел активно поучаствовать в самых разных формах политической деятельности – административной, депутатской, партийной, профсоюзной, предвыборной, PR и др., и возглавляя соответствующие структуры, и будучи неформальным лидером. Наши региональные эксперты считают его *«классическим манипулятором»*, человеком, который *«сделал фантастическую теневую карьеру»*.

Потенциал влияния председателя думы в политическом пространстве У во многом обусловлен тем, что он обладает разными по характеру институциональными ресурсами – административными и партийными (руководство местным отделением ЕР), а также большим практическим опытом, управленческими умениями и авторитетом, в том числе даже у своих оппонентов. Если раньше он был скорее тенью лидером (поэтому мы в свое время недооценили его влияние на политику в У), то теперь он стал статусным политическим лидером. Как отмечает наш эксперт, *«он вылез из тени и стал одним из первых лиц. Каким он всегда был. Он реально всегда руководил всеми процессами»*.

Наиболее очевидным индикатором лидерства главы думы является его определяющая роль в назначении на ключевые посты в муниципальных структурах: *«Он определил каждому свою роль»* (бывший депутат городской думы). И руководитель округа, и его заместитель, и другие важные фигуры в администрации, и основная масса депутатов – его протеже (*«так получалось, что всеми этими процессами занимался я»*). Это признает и нынешний глава городского округа (*«именно он подержал меня со стороны завода»*). Фактически председатель думы сам сформировал ее состав (*«я всех их выставлял»*). Даже глава городского округа, фигура наиболее заинтересованная в лояльности депутатского корпуса, признал, что именно он *«дает список членов собрания»*.

Лидерство председателя думы заключается и в том, что он эффективно влияет на взаимоотношения других ключевых фигур в локальном политическом пространстве У. В частности, когда еще не было слияния городских и районных структур власти, он успешно разрешал потенциальные и актуальные конфликты между бывшими руководителями города и района, которые в настоящее время руководят городским округом. *«Часто между ними проходят рабочие конфликты. Мне иногда приходится быть «третьей стороной». Выслушать одну сторону. Выслушать другую сторону. Мне это очень удобно. Если не будет конфликтов, то зачем я нужен?»*

Наш эксперт, ранее занимавший высокий пост в районной администрации и фактически определявший ее политику, считает, что председатель думы *«по сути координирует политический процесс... Он никогда не был исполнителем. Он всегда проецировал свои вещи. Ему интересна возможность влиять на людей. Он закулисный человек и не хотел быть на первых ролях. Сейчас он вынужден это делать»*.

Если нынешний председатель думы вдруг уйдет из политического пространства У, то расклад сил в городе существенно изменится, завод *«в политическом смысле... рассыплется. Особенно, если подключатся такие люди, как я. Тогда завод не сможет противостоять. На самом деле у нас страна, регионы, муниципалитеты – это конкретные люди, конкретные лидеры»*.

Сам руководитель думы в разговоре фактически отождествляет себя с городом (*«Мы ходим по тем же пешеходным дорожкам, мы ездим по тем же дорогам... Наш персонал живет в городе»*).

Следует отметить, что именно председатель думы стал своего рода архитектором создания муниципального округа. Хотя проект слияния активно поддерживался сверху, именно он подбирал кадры и фактически руководил этим процессом (*«Я считаю, что в этом году я свою задачу выполнил. Власть объединили. Людей, каких надо, поставил»*).

Председатель думы понимает, что формально его *«позиция ниже, чем позиция главы [городского округа]»*. Но судя по оценкам наших респондентов, именно он доминирует в непубличном пространстве в паре с руководителем городского округа, хотя между ними сложились весьма близкие,

практически дружеские отношения. Это дает нам возможность поставить их на одну ступеньку в иерархии влияния. Председатель думы прекрасно понимает, что иерархия власти не является линейной («*смотря на что влиять, тут нет единой шкалы*»). Поэтому можно говорить о лидирующим тандеме в городской политике, поскольку основные решения принимаются ими вместе или по согласованию друг с другом.

Третье место во властной иерархии вслед за главой городского округа и председателем думы, судя по всему, занимает нынешний заместитель главы городского округа, бывший глава администрации города. Ранее он занимал многие важные посты в локальном сообществе и в принципе мог бы претендовать на должность главы городского округа. Так считают многие наши респонденты, в том числе сам председатель городской думы: «*Это самый порядочный чиновник из тех, которых я знаю*».

Почему в таком случае он не стал главой городского округа? Наши респонденты объясняют это отсутствием у него серьезных политических амбиций. «*В отличие от [главы городского округа он] не лезет в политику вообще... занимается чисто хозяйством. Но он реальная фигура. У него нет честолюбия и амбиций. Он не лез никуда. Он – фигура, которая бы устроила наверно всех*» (эксперт, бывший заместитель главы районной администрации У).

Другие наши респонденты также подтверждают, что нынешнему заместителю главы городского округа «*вся эта возня вообще не интересна*», отмечая его порядочность и компетентность. «*Он хорош как исполнитель... Он очень аккуратный. Он тщателен в исполнении задач. Обязательный. Но инициатива... у него не фонтанирует. Он не политик. Но как исполнитель – он очень порядочный человек...*», – так думает бывший депутат думы. При этом наши респонденты полагают, что глава городского округа и его заместитель хорошо дополняют друг друга. Заместитель – «*основательный... степенный... он на земле... а [глава городского округа] – где-то высоко. И в тандеме они хорошо работают*» (заместитель главы города по социальным вопросам).

Сам нынешний заместитель главы городского округа фактически соглашается с данными оценками. Он не видит проблемы в том, что глава городского округа и он – очень разные. Скорее наоборот, это позволяет им взаимно дополнять друг друга и сосредоточиться на тех направлениях работы, которые у них лучше получались. «*Наше мировоззрение отличается... Мы по-разному видим ситуацию. Я немного приземлен, а он в полете. Изначально, когда мы в город пришли, мы договорились, что он занимается политическими вопросами, а я хозяйством. Он зарабатывает деньги, вытягивает территорию на другой уровень, а я их грамотно здесь распределяю. После того, как он научился доставать деньги, у него появился интерес самому их тратить. Это нормальное решение. На каком-то этапе мы стали с ним работать не вместе, а параллельно. Хотя это тоже неплохо, когда существует два мнения*».

Возможно, у нынешнего заместителя главы городского округа и были амбиции занять руководящее кресло, но обстоятельства сложились против этого. В данном случае сыграла роль поддержка губернатором кандидатуры нынешнего главы округа: «*Я понимаю, я трезвый человек, если губернатор поддерживает одного главу, то создавать конфликт ни к чему. ... Выиграть в этой ситуации невозможно. Я не из революционеров, которые ради идеи или на баррикады. Я трезво оцениваю ситуацию*».

Таким образом, наибольшим авторитетом и влиянием в политико-управленческом пространстве У обладают три фигуры: председатель думы, глава городского округа и его заместитель. Других людей с сопоставимыми ресурсами власти и влияния в городе нет, по крайней мере, они не были названы ни одним из наших респондентов.

Как выстраиваются отношения между этими фигурами? К настоящему времени между председателем думы и главой городского округа сложились хорошие рабочие, почти дружеские отношения. Об этом говорят и они сами, и другие наши респонденты. Председатель думы: «*Все понимают, пока [председатель думы] с [главой округа] – все получится*». Он полагает, что их тандем будет прочным и долгим: «*Думаю, что он пришел во власть не на 5 лет, а на 10. Через 5 лет мы власть точно не отдадим. Это сто процентов*». Он уверен в том, что они оба будут придерживаться достигнутых между ними соглашений: «*У нас есть с [главой городского округа] договоренности, которые позволят нам идти по одной дороге. Цели у нас одни. Если что-то поменяется, и кто-то начнет путать бюджет со своим карманом, тогда нам не по пути. И он об этом знает*».

Так же мыслит и глава городского округа, убежденный, что они работают в единой команде: «*Он сегодня стал председателем городской думы. Я планирую его поддерживать. Я считаю, что мы одна команда*».

Таким образом, спустя 8 лет расклад в ядре локальной элиты, с одной стороны, так же, как и раньше, может быть обозначен как триумвират или тандем. Хотя эти конфигурации представлены иными акторами, тем не менее, определенные параллели можно провести. Хотя в числе трех наиболее влиятельных акторов нет директора завода, сам завод, так или иначе, представлен в лице председателя думы, который и ранее, и сегодня, идентифицировал себя с заводом. Как и ранее, в числе наиболее влиятельных акторов оказался председатель думы, захвативший лидерство в политическом пространстве города и составляющий лидирующую пару с главой городской администрации. Третий по своему потенциалу влияния актор – заместитель главы городского округа – заменил в треугольнике власти главу районной администрации.

Однако характер отношений между акторами существенно изменился. В период проведения первого этапа исследования между городской и районной структурами власти были постоянные трения, а конфликт по поводу реформы муниципальной власти открыто обсуждался в публичном пространстве. Тогда имела место связка «город-завод», которой, в определенном смысле, противостояла районная власть. Сегодня все три наиболее влиятельных актора, по сути, находятся в единой команде и между ними нет сколько-нибудь серьезных конфликтов. Вместе с тем, у них уже нет значимого оппонента, каким тогда было руководство района. Политические баталии в публичной сфере имеют очень ограниченный характер и, по сути, проявляются только в период выборов.

Характеризуя иерархию наиболее влиятельных акторов и их взаимоотношений, мы не упомянули две силы, которые потенциально могут оказывать серьезное влияние на локальный политический процесс.

Как и ранее, нам было трудно оценить реальное влияние со стороны силовых структур. Оно, судя по всему, есть. Хотя глава городского округа и говорит, что *«такого нет, чтобы они мне диктовали»*, он отмечает, что в последнее время определенное давление имеет место: *«Прослеживается нехорошая тенденция, что они начинают действовать под заказ конкретных людей. Это меня напрягает. Они пытаются блокировать работу через какие-то нарушения»*. Другие респонденты, в том числе, бывший председатель думы, также отмечают, что, находясь на руководящих позициях в городе, они не ощущали давления силовиков.

Как и в других городах, представители прокуратуры участвуют в заседании думы. К прокурору отношение позитивное. *«Прокурор следит за городом. Он, как и [глава городского округа] ездит по городу. Если что-то не так, информацию рассылают сразу всем. Наказывают, требуют... Он очень деятельный человек... Хороший прокурор. Он не кичится своей властью, он просто делает свое дело. Выполняет свою правильную функцию. Он сам очень активный»*.

Еще труднее оценивать реальное влияние криминала на управленческие процессы в городе. Оно, судя по всему, в лучшем случае незначительное. *«У нас криминала нет. И среди депутатов, людей, представляющих интересы криминала, нет»* (председатель думы). Глава городского округа не допускает, что к нему могут зайти представители криминала и что-то попросить/потребовать. Но есть посткриминальный бизнес, с которым, как и с любым бизнесом, могут выстраиваться отношения. По его мнению, *«слабые попытки посткриминального бизнеса...[влиять] есть. Это выражается в виде неформальных отношений. Мы выросли в одном дворе, у меня есть человек, который с ними разговаривает»*.

Разумеется, криминал присутствует в любом городе. Наши респонденты даже называли какие-то фамилии. Но ничего конкретного. Некоторые респонденты считают, что в этом отношении эффективно поработали правоохранительные органы. *«Лет 5–6 назад, кого посадили, кого припугнули... И они успокоились. Сейчас я их давления не чувствую. Органы в этом плане стали работать более активно. Они стали это пресекать на корню. Но это все зависит от начальника полиции. Вот был у нас... он их быстро всех приструнил»*, отмечает предприниматель – депутат думы. И, видимо, с ними можно вполне согласиться.

Представительные структуры, гражданское общество и общественно-политическая активность населения

Подконтрольность думы руководству города и отсутствие серьезной оппозиции естественным образом снижает роль думы как самостоятельной (независимой от ее председателя) силы, претендующей на ведущую роль в городской политике. О степени самостоятельности депутатов и их субъектности свидетельствует и тот факт, что своим собственным нормотворчеством они фактически не занимаются. *«На протяжении трех созывов нормотворчества не было от депутатов. Мы рассматривали те документы и нормативки, которые нам предлагались»*.

То, что самостоятельность депутатов муниципального образования относительна, отмечает и глава городского округа (*«Депутатский корпус, тоже по сути контролируется. Потому что это бюджетники»*). С реальными и потенциальными оппозиционерами *«проводится работа»*. Свидетельствует бывший депутат Земского собрания: *«Сейчас идет торг. Оппозиционерам обещают, кому субсидии, кому благосклонность... Кому еще что-то... заведомо есть люди... Сейчас еще стоит задача – чтобы оппозиционеры сильно не выступали... Им косточку кинут»*. Поэтому он считает, что в ее нынешнем составе дума не может быть автономной. *«Там есть громкие оппозиционеры, такие, как Х... есть случайные люди, которые туда попали на протестном голосовании, пара человек. Я думаю, что они не бойцы»*.

Наш респондент в целом невысоко оценивает уровень и потенциал влияния думы: *«Еще мое мнение – нынешний состав думы в плане выработки идей опустился, в сравнении с думой предыдущей, и даже с Земским собранием»*.

Судя по всему, *«громкий оппозиционер»* во всей думе только один, что он и подтвердил в интервью. *«Я всю жизнь высказываюсь, как считаю нужным... Я на сегодня единственный депутат, который пришел в думу городского округа сам»*. Остальные депутаты *«подобранны»* и более-менее лояльны руководству думы и города. Они *«голосуют так, как предлагает администрация»*, поэтому серьезных конфликтов в думе нет: *«Когда я задаю ... вопросы, все тонет в 17 депутатах от ЕР. Потом в перерыве мне говорят, да мы с вами согласны...»*.

По-разному оценивают наши респонденты роль партийных организаций в городской политике. С одной стороны, продолжают признания о потере авторитета ЕР и других партий (*«У нас в городе к ЕР плохо относятся. Особенно, если посмотреть сети. Вообще у нас к партиям отношение не самое хорошее»*) (председатель думы). Как и ранее, более всего критики направлено на ЕР. Председатель профкома завода: *«ЕР авторитет утратила напрочь. Был вброс, что партия ЕР – это враги народа, и не надо голосовать за них. Это нашло большой отклик у людей. Даже заводские говорили, он хороший человек, но из партии ЕР, я за него голосовать не пойду»*.

Тем не менее, местная организация партии власти играет заметную роль в локальном политическом процессе. Во многом это обусловлено тем, что ее возглавляет председатель думы, а в политсовет входят многие влиятельные фигуры, в том числе глава городского округа и его заместители. Можно предположить, что в данном случае действует скорее не чисто партийный фактор, а персональный авторитет и административные возможности руководителя местной парторганизации. Но, так или иначе, лидеры городского политического пространства, по их признанию, могут *«мобилизовать население»*. Каналами мобилизации выступают телевидение, пресса, блоги в Интернете.

Кроме ЕР, в городе работают и другие партии. Наиболее успешно, судя по всему, обстоят дела у ЛДПР (*«у них есть членство, и не маленькое»*). А вот коммунисты *«вымирают»*. Но пока их активность еще заметна. Председатель профкома завода признает, что сотрудничал с ними в акциях против пенсионной реформы: *«Это партия стариков. Но когда я протестовал против пенсионной реформы, мы с коммунистами работали. Стояли у беседки и меняли друг друга»*.

Глава городского округа, хотя и отмечает падение авторитета всех партий (*«потому, что население все больше становится аполитичным. Они озабочены не политикой, а собой»*), тем не менее, признает партийный фактор весьма значимым, подчеркивая важность региональных партийных структур, которые влияют на лидеров локального уровня: *«Тот, кто руководит партиями на уровне края, тот и является авторитетным для этих людей»*.

В целом понятно, что, находясь под контролем председателя думы, основная масса местных депутатов, как и партийная организация ЕР все же играют скорее роль ведомых, нежели ведущих.

Как и в других городах, в У были инициативы формирования новых общественных структур. В частности, недавно проговаривалась возможность создания общественного совета и были сделаны определенные шаги по его организации. В нем, как планируется, будут участвовать авторитетные граждане города, бывшие депутаты и, по замыслу, совет будет не при администрации, а, возможно, при председателе думы. Этот вопрос пока дебатруется.

Потенциально роль влиятельного субъекта локальной политики мог бы играть местный бизнес, как это имеет место в США и, в меньшей степени, в европейских городах. Однако вместе со снижением роли градообразующего предприятия, снизился и общий уровень влияния бизнеса на городскую политику, хотя завод и глава городского округа делают достаточно креативные шаги по его развитию (конкурс проектов по поддержке малого бизнеса *«Первые шаги»*, проводимый заводом, обучающие программы бизнес-центра и др.). Как и 8 лет назад, в городе нет эффективных организаций бизнеса; бизнес разобщен и не способен играть роль самостоятельного актора городской полити-

ки. Как и везде, бизнесмены довольно широко представлены в депутатском корпусе, но мотивы их участия часто ограничиваются реализацией частных и/или корпоративных интересов. Глава городского округа понимает, что бизнесмены идут в депутаты, *«чтобы сохранить свой бизнес»*.

Другой мотив – возможность получения необходимой информации. Предприниматель, депутат думы объясняет это следующим образом: *«У нас нет такого бизнеса, который можно было лоббировать через депутатов. Идут ради инсайдерской информации. Возможность быстро получать разрешительные документы. Ввод в эксплуатацию каких-то объектов. Но самое главное – это инсайдерская информация, что завтра на территории будет, куда перегруппировать свой бизнес. Еще важна возможность общаться с главой, который этой информацией обладает»*. Хотя такая информация не всегда подтверждается.

В У, как и в других городах, предприниматели рассчитывают в основном на себя и не хотят объединяться: *«У нас предпринимательство очень разрозненно. И конкурентная среда этому способствует»*. Попытки нашего респондента как-то организовать местный бизнес и вместе с другими выступить в защиту своих интересов оказались неудачными: *«В связи с вмененным налогом я пытался всех объединить. Мне в ответ: все равно это бесполезно. Все равно этого не будет... Все равно мы ничего не добьемся»*.

Те организации бизнеса, которые есть, малоэффективны. «На бумаге» есть клуб директоров, но *«он практически перестал работать»*. Есть и Совет предпринимателей. *«Но это не рабочий орган. Это больше показуха для отчетности. Защиты реальной у предпринимателей нет, поэтому такая апатия»*.

Что касается условий для развития бизнеса, то предприниматель-депутат выразил очень сильное недовольство постоянным вмешательством различных контролирующих органов: *«Сегодня налоговика – это беспредельщики... им дали такой уровень власти... Все предприниматели просто вздрагивают, потому что невозможно работать»*. Другие местные акторы и институты, по мнению нашего информанта, особого влияния на бизнес не оказывают.

Все респонденты отмечают пассивность населения. Депутат-оппозиционер с сожалением констатирует, что *«активность населения с каждым годом падает»*. Для него наиболее очевидным проявлением снижения общественной активности и роста равнодушия стал нежелание горожан стать депутатами городской думы: *«Если бы не ЕР и компартия, которые выдвинули своих кандидатов, то неизвестно, сколько бы вообще человек участвовало в этой выборной кампании»*. Не верит он и в то, что активизировать людей могут новые общественные образования, например, Общественный совет: *«У нас тьма механизмов, которые были бы должны активизировать население. И сделать все, чтобы никаких общественных палат не возникало. Они не нужны в том случае, если работает закон... Потребности такой в создании общественной палаты – ее просто нет»*.

Другие организации также не обладают реальным потенциалом влияния: *«За последние 20 лет уничтожены все общественные структуры, институты, которые могли бы в какой-то форме аккумулировать протестные настроения. Они все уничтожены. Существующие профсоюзные организации – они формальны. И у медиков, и у учителей. Они молчат. Это плохо»*.

Недовольство населения есть, но гражданских протестов нет. *«Открытых протестов нет. Но зайдите в школу и спросите, сколько учеников хочет прийти на завод?»*. Это устраивает власть, для которой *«главное – не допускать социальной напряженности»* (председатель профкома завода).

Региональный фактор: политика региональной власти по отношению к У. Взаимоотношения городской элиты с губернатором и его командой

Восемь лет назад город У мало интересовал предыдущего губернатора: его много лет не было в городе. Спустя восемь лет ситуация несколько изменилась. Новый губернатор¹, проявил больше интереса к городу; наши респонденты подробно описывают визиты губернатора и его встречи с жителями города. Но в целом, судя по мнению наших информантов, нельзя сказать, что уровень взаимодействия региональных и городских властей существенно повысился, хотя определенные позитивные сдвиги имели место.

Министр территориального развития края подчеркивает, что роль региона очень велика, прежде всего, в организации различного рода проектов и прежде всего в привлечении инвесторов: *«Регион ведет все инвестиционные проекты... В каких-то вещах подключаем Минпром»*. Об этом свидетельствуют и другие наши респонденты, рассказывающие про инициативы, поддержанные ре-

¹ Уже после завершения сбора информации губернатор был вызван в Москву и занял высокий пост в правительстве.

гионом. Речь идет, прежде всего, о тепличном хозяйстве и о запуске завода по ремонту труб, с которыми город связывает возможность трудоустройства своих жителей: *«Есть два крупных проекта. Это проект «Тепличный комплекс». Они получают федеральные деньги на инженерные сети. Еще есть проект завода по восстановлению труб. Есть еще один интересный проект – это цементный завод в поселении. Они сейчас начинают строить жилье».*

Министр территориального развития в целом позитивно оценивает взаимодействие региона с нынешним главой городского округа, в том числе, по вопросам реализации проектов развития города. При этом он отмечает, что в некоторых вопросах *«главе надо хотя бы не мешать»*, тем более что многие проекты – это проекты, инициируемые главой городского округа, и ради них он *«зашел на федеральный уровень».*

Как и раньше, модель взаимоотношений региональных и городских властей может быть обозначена как «эпизодическое вмешательство»: акторы регионального уровня включаются в пространство локальной политики только в случае явной необходимости или по инициативе местных властей (Чирикова, Ледяев, 2013, Ledyayev, Chirikova, 2019).

Важную роль сыграло руководство региона в проведении реформы муниципальной власти в городе. Восемь лет назад регион был вынужден вмешаться в конфликт, вызванный противостоянием районной и городской администраций по поводу устройства муниципальной власти. В этот раз, как уже отмечалось, все разрешилось достаточно быстро и безболезненно, во многом потому, что региональные власти поддержали реформу и назначение нынешнего главы городского округа. Под контролем губернатора и его команды находятся вопросы, касающиеся первых лиц в структурах муниципальной власти. Как подчеркивает глава городского округа, даже формально представитель администрации имеет решающий голос при выборе главы муниципального образования, а *«степень сговорчивости думы при голосовании за тех или иных глав во многом зависит от людей в администрации губернатора, которые отвечают за это направление».*

Наконец, наши респонденты отмечают усиливающийся поток директив и «бумаг», которые приходится исполнять. В частности, в настоящее время пресс-секретари городских и районных центров регулярно отправляют отчеты напрямую в краевую администрацию. С этой точки зрения, вертикаль власти стабильно работает; при этом возможности региональной власти влиять на ситуацию в городе практически не ограничены. *«Губернатор в городе может абсолютно все. Он может снять, поставить и помочь»*, – считает бывший депутат городской думы.

Отношение к губернатору у локальной элиты У разное. Предприниматель – депутат скорее негативно оценивает деятельность губернатора и его отношение к делу: *«Отношение сегодня к губернатору – временщик... Он приехал, он завтра уедет¹. Все понимают – он просто выполняет определенные задачи. Он просто ломает край этими реформами... Думают, что мы живем в глубинке и все мы здесь дураки, не понимаем ничего».*

Настороженно относятся наши респонденты и к проводимой губернатором политике централизации. *«У губернатора очень конкретные цели. Он все централизует. Он [главе городского округа] поставил на вид, что деньги за капремонт надо перечислять региональному оператору. У Вас тут местных много развелось. Если бы мне так сказали, я бы этого человека отправила куда надо... Губернатор подгребают все под себя. С мусором мы же до сих пор не можем разобраться. Но [глава городского округа] вынужден подчиняться».*

Невысоко оценил управленческие и профессиональные качества губернатора и наш региональный эксперт: *«Он плохой менеджер, и он не умеет работать с людьми».*

Глава городского округа считает, что нынешняя региональная власть «технократичная»; она *«из человека делает функцию».* Хотя у него, судя по всему, неплохо получается взаимодействовать с командой губернатора. Тем не менее, он не уверен в том, что регион сможет должным образом выполнить свои обязательства, данные при проведении реформы муниципальной власти в городе. Другие респонденты, как уже отмечалось ранее, также видят факты неисполнения обязательств со стороны региональных властей.

Так или иначе, хотя региональный фактор и претерпел определенные изменения по сравнению с ситуацией восьмилетней давности, они не стали решающими в динамике перемен, произошедших в городе.

¹ Этот прогноз, как уже отмечалось ранее, подтвердился.

Заключение: динамика перемен

Сравнение современной ситуации в моногороде с той, что имела место восемь лет назад, показало, что за истекший период произошли довольно значительные изменения во властной иерархии и во взаимоотношениях акторов, но при этом многие существенные характеристики городской политики сохранились и воспроизводятся.

Что не изменилось?

Во-первых, как и ранее, в городе сложился триумвират наиболее влиятельных акторов. Однако его состав претерпел изменения. Нам представляется, что это стало следствием как экономического, так и персонального фактора, который, как мы убедились в очередной раз, играет огромную роль в политическом процессе.

Во-вторых, как и ранее, число влиятельных фигур в городе очень невелико. Городская политика – это ограниченная политика (Peterson, 1981). Политическое пространство малого города ограничено вдвойне; в нем мало акторов и мало тех, кто может занять ведущие позиции в политической системе города. Вряд ли ситуация может измениться в обозримом будущем, особенно учитывая сильную авторитарную составляющую российской политики.

В-третьих, представители и организации бизнеса и гражданского общества играют, в лучшем случае, вторые роли в локальной политике и реально не могут навязывать волю структурам публичной власти по сколько-нибудь широкому спектру проблем. Разумеется, определенное влияние на политическую жизнь города, как и ранее, оказывают силовые структуры и криминал. Однако адекватно оценить степень их влияния вряд ли возможно. Но, судя по полученным оценкам, оно, по крайней мере, не усилилось.

В-четвертых, дума (если вывести «за скобки» ее председателя, влияние которого обусловлено, прежде всего, его персональным ресурсом) по-прежнему не является институцией, претендующей на ведущую роль в городской политике. Ее «подобранность», подконтрольность руководству города и отсутствие в ней серьезной оппозиции обуславливают ее ведомое положение в структуре муниципальной власти. Все основные решения формулируются в узком кругу и фактически только легитимируются представительным органом. Тем не менее, со временем, можно ожидать роста влияния городской думы, в том случае, если ее председателю удастся перейти от «послушного голосования за проекты власти», к реальному инициативному нормотворчеству.

Что изменилось?

Во-первых, произошло снижение роли градообразующего предприятия в локальной политике. Это обусловлено двумя обстоятельствами: сокращением экономического потенциала завода и отказом владельцев предприятия от активного участия в городской политике. Это повлияло и на конфигурацию наиболее влиятельных акторов, и на содержание локального политического дискурса.

Во-вторых, в процессе слияния городской и районной структур муниципальной власти исчезли и имевшие место серьезные трения между отдельными группами внутри городской элиты.

В-третьих, сформировался новый расклад сил в локальной элите. Если ранее в городском политическом пространстве было три примерно равных центра влияния, представленных руководством города, района и градообразующего предприятия, то в настоящее время в городе нет серьезной политической конкуренции и можно говорить о формировании сравнительно гомогенной локальной элиты, ядро которой фактически образует единую команду.

В-четвертых, новый расклад сил и характер взаимоотношений в локальной элите не позволяют, даже с оговорками, говорить о городском режиме в У в его классической стоуновской интерпретации. В силу узости круга людей, реально участвующих в принятии решений на уровне города, отсутствия сколько-нибудь серьезной оппозиции и акторов, претендующих на выстраивание партнерских отношений с местными властями, кросс-секторальная режимная коалиция фактически невозможна.

Какие факторы более всего повлияли на динамику перемен в моногороде?

Исследование показало, что более других на структуру власти в локальном сообществе повлияли три фактора, между которыми трудно выстроить иерархию: снижение роли завода, реформа муниципального устройства в городе и персональные изменения в ядре городской элиты. Влияние выделенных нами других факторов оказалось менее значимым. Роль гражданского общества и общественно-политическая активность населения за истекший период существенно не изменились, а некоторое возрастание внимания к городу со стороны региональных властей не стало решающим фактором в динамике перемен.

Разумеется, на ситуацию в моногороде могли повлиять и какие-то иные факторы, в том числе общая ситуация в стране. Последний фактор в стратегическом плане является решающим: именно от вектора развития страны в конечном счете зависит вектор перемен в моногороде. Таков удел локальной политики.

Финансовая поддержка

Публикация подготовлена в ходе проведения исследования (проект № 19-01-13) В. Г. Ледаевым в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2019–2020 гг. и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5–100».

Библиографический список

- Борисова, Н. (2010) 'Пермь: локальный режим в крупном российском городе', *Неприкосновенный запас*, 2, сс. 92–102. [Borisova, N. (2010) Perm: local regimes in the big Russian city [Perm: lokal'niy rezhim v крупном rossiyskom gorode], *Neprikosnovenniy zapas*, 2, pp. 92–102. (In Russ.)].
- Витковская, Т., Рябова, О. (2011) *Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы*. Екатеринбург. РИО УРО РАН. [Vitkovskaya, T., Ryabova, O. (2011) *Single-industry towns of the Middle Urals: local elites and political processes* [Monogoroda Srednego Urala: lokal'nyye elity i politicheskiye protsessy]. Yekaterinburg. RIO URO RAS. (In Russ.)].
- Гельман, В. (2010) 'Власть, управление и локальные режимы в России', *Неприкосновенный запас*, 2, сс. 53–62. [Gel'man, V. 'Power, government and local regimes In Russia' [Vlast', upravliniye i lokal'niye rezhimi v Rossii], *Neprikosnovenniy zapas*, 2, pp. 53–62. (In Russ.)].
- Красильников, Д. Г., Троицкая, Е. (2018) 'Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края)', *Ars Administrandi*, Т. 10, 2, сс. 19–34. [Krasilschikov, G., Troitskaya, E. (2018) 'Dynamics of inter-elite relations at the local level (the case of the agrarian municipal district of Perm Territory)' [Dinamika mezhelitnikh vzaimootnosheniy na lokal'nom urovne (na primere agrarnogo munitsipal'nogo rayona Permskogo kraya)], *Ars Administrandi*, Vol. 10, 2, pp. 19–34. (In Russ.)].
- Ледаев, В. (2001) *Власть: концептуальный анализ*. Москва: РОССПЭН. [Ledyayev, V. (2001) *Power: A conceptual analysis* [Vlast: kontseptual'niy analiz]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)].
- Ледаев, В. (2012) *Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах*. Москва: ГУ-ВШЭ. [Ledyayev, V. (2012) *Sociology of power: Theory and experience of empirical study of power in urban communities* [Sotsiologiya vlasti: teoriya i opit empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh]. Moscow: GU-VSHE. (In Russ.)].
- Малый, В., Гусев, В. (2014) 'Влияние политического и экологического акторов на социальный механизм современного моногорода', *Вестник Томского университета. Сер. Философия. Социология. Политология*, 25(1), сс. 56–66. [Maliy, V., Gusev, V. (2014) 'Influence of political and ecological actors on the social mechanism of modern mono-industrial company town' [Vliyaniye politicheskogo i ekologicheskogo aktorov na sotsial'niy mekhanizm sovremennogo monogoroda], *Vestnik Tomskogo universiteta. Ser. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya*, Vol. 25, 1, pp. 56–66. (In Russ.)].
- Панов, П. (2008) 'Локальная политика в разных измерениях', *Политическая наука*, 3, сс. 9–31. [Panov, P. (2008) 'Local politics in different dimensions' [Lokal'naya politika v raznikh izmereniyakh], *Politicheskaya nauka*, 3, pp. 9–31. (In Russ.)].
- Панов, П. (2019) 'Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города', *Вестник Пермского федерального исследовательского центра*, 3, сс. 95–107. [Panov, P. (2019) 'Town councils of small and medium-sized towns of the Sverdlovsk region: the potential of autonomy in relations with the head of the town' [Gorodskiye dumi malikh i srednikh gorodov Sverdlovskoy oblasti: potential avtonomii v otnosheni-

- yakh s glavoy goroda], *Vestnik Permskogo federal'nogo issledovatel'skogo tsentra*, 3, pp. 95–107. (In Russ.).
- Пустовойт, Ю. (2014) 'Городские политические режимы: координация внутриэлитного взаимодействия в крупных индустриальных городах', *Государственное управление. Электронный вестник*, 46, 4, сс. 85–106. [Pustovoi, Yu. (2014) 'Urban political regimes: coordination of intralite interaction in large industrial cities' [Gorodskiy politicheskiy rezhim: koordinatsiya vnutrielitnogo vzaimodeistviya v krupnikh industrial'nikh gorodakh], *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*, 46, 4, pp. 85–106. (In Russ.)].
- Пустовойт, Ю. (2019 (а)) 'Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах', *Полис*, 4, сс. 104–118. [Pustovoi, Yu. (2019 (a)) 'How the regime is formed: power coalitions in siberian towns' [Kak sozdaetsia rezhim: vlastniye koalitsii v sibirskikh gorodakh], *Polis*, 4, pp. 104–118. (In Russ.)].
- Пустовойт, Ю. (2019 (б)) '«Контрэлита»: местная власть и ее оппоненты в сибирском мегаполисе', *Власть и элиты*, 6, сс. 48–70. [Pustovoi, Yu. (2019 (b)) "'Contréelite": local authorities and its opponents in Siberian towns' ["Kontrelita": mestnaya vlast' i yeye opponenti v sibirskom megapoilise], *Vlast' i eliti*, 6, pp. 48–70. (In Russ.)].
- Сельцер, Д. (2017) 'Рекрутирование локальной административной элиты России: исходные данные для построения системно-динамической модели', *Pro Nunc*, 2 (18), сс. 27–32. [Seltser, D. (2017) 'Recruiting of the local administrative elite of Russia: initial data for building a system-dynamic model' [Rekrutirovaniye lokal'noy administrativnoy eliti Rossii: iskhodniye danniyé dlia postroeniya sistemno-dinamicheskoy modeli], *Pro Nunc*, 2 (18), pp. 27–32. (In Russ.)].
- Подвинцев, О. (2007) *Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах*. Пермь: Издательский дом «Типография купца Тарасова». [Podvintsev, O. (2007) *Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns* [Takaya raznaya Rossiya. Politicheskiye protsessi i mestniye soobschestva v malikh gorodakh]. Perm: Izdatel'skiy dom "Tipografiya kuptsa Tarasova". (In Russ.)].
- Тев, Д. (2012) 'Моногорода: бассейн рекрутирования глав администраций и специфика структуры власти', *Управленческое консультирование*, 3, сс. 74–83. [Tev, D. (2012) 'Mono-industrial company towns: the recruitment pool for the heads of administrations and the specifics of the power structure' [Monogoroda: bassein rekrutirovaniya glav administratsiy i spetsifika strukturi vlasti], *Upravlencheskoye konsultirovaniye*, 3, pp. 74–83. (In Russ.)].
- Тыканова, Е., Хохлова, А. (2015) 'Городской политический режим в Санкт-Петербурге: роль реальных и воображаемых «машин роста» в борьбе за городское пространство', *Журнал исследований социальной политики*, 13 (2), сс. 241–256. [Tikhanova, E., Khokhlova, A. (2015) 'Urban political regime in St. Petersburg: the role of real and imaginary "growth machines" in the struggle for urban space' [Gorodskoy politicheskiy rezhim v Sankt-Peterburge: rol' real'nikh i voobrazhaemikh "mashin rosta" v bor'be za gorodskoye prostranstvo], *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki*, 13 (2), pp. 241–256. (In Russ.)].
- Филиппова, Е., Рябова, О. (2018) 'Градообразующие предприятия в политическом пространстве промышленных городов Урала: вариативность включенности', *Вестник Пермского федерального исследовательского центра*, 4, сс. 81–86. [Filipova, E., Riabova, O. (2018) 'Town-forming enterprises in the political space of industrial cities of the Urals: variability of inclusion' [Gradoobrazuyuschiye predpriyatiya v politicheskom prostranstve promishlennikh gorodov Urala: variativnost' vkluchennosti], *Vestnik Permskogo federal'nogo issledovatel'skogo tsentra*, 4, pp. 81–86. (In Russ.)].
- Чирикова, А. (2005) 'Социальная политика в монопрофильном городе: корпорация и власть', в: *Социальная политика бизнеса в российских регионах*. Москва: ИНИОН РАН. [Chirikova, A. (2005) Social policy in a mono-industrial company town: corporation and power [Sotsial'naya politika biznesa v rossiyskikh regionakh. Moscow: INION RAN. (In Russ.)].
- Чирикова, А., Ледяев, В., Сельцер, Д. (2014) 'Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие ос-

- новых акторов', *Полис*, 2, сс. 88–105. [Chirikova, A., Ledyayev, V., Seltser, D. (2014) 'Power in a small Russian town: configuration and interaction of the main actors' [Vlast' v malom rossiyskom gorode: konfiguratsiya i vzaimodeystviye osnovnikh aktorov], *Polis*, 2, pp. 88–105. (In Russ.)].
- Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г. (2015) 'Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти', *Мир России: Социология, этнология*, 3, сс. 6–32. [Chirikova, A., Ledyayev, V. (2015) 'Power in small Russian towns: models of interaction between executive and representative branches of local government' [Vlast' v malikh rossiyskikh gorodakh: modeli vzaimodeystviya ispolnitel'noy i predstavitel'noy vlasti], *Mir Rossii: Sotsiologiya, etnologiya*, 3, pp. 6–32. (In Russ.)].
- Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г. (2016) 'Власть в моногороде' в: *Власть и элиты* / гл. ред. А. Дука. Т. 3. Санкт-Петербург: Интерсоцис, сс. 206–234. [Chirikova, A., Ledyayev, V. (2016) 'Power in a mono-industrial company town' [Vlast' v monogorode] in: *Vlast' i eliti* / ed. by A. Duka. Vol. 3. Sankt-Peterburg: Intersotsis, pp. 206–234. (In Russ.)].
- Чирикова, А., Ледяев, В. (2017) *Власть в малом российском городе*. Москва: НИУ ВШЭ. [Chirikova, A., Ledyayev, V. (2017) *Power in the small Russian town* [Vlast' v malom rossiyskom gorode]. Moscow: NIU VSHE. (In Russ.)].
- Шкель, С. (2017) 'Рекрутирование локальных элит в условиях субнационального авторитаризма: опыт Республики Башкортостан', *Политическая наука*, 4, сс. 137–160. [Shkel', S. (2017) 'Recruiting local elites in the context of subnational authoritarianism: the experience of the Republic of Bashkortostan' [Rekrutirovaniye lokal'nikh elit v usloviyakh subnatsional'nogo avtoritarisma: opit respublikli Bashkortostan], *Politicheskaya nauka*, 4, pp. 137–160. (In Russ.)].
- Шкель, С. (2018) 'Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах республики Башкортостан', *Ars Administrandi*, т. 10, 4, сс. 667–686. [Shkel', S. (2018) 'Why deputies do not rebel: political potential of assemblies in small town in the Republic of Bashkortostan' [Pochemu deputati ne buntuyut: politicheskiy potentsial assambley v malikh gorodakh respublikli Bashkortostan], *Ars Administrandi*. Vol. 10, 4, pp. 667–686. (In Russ.)].
- Harding, A. (2009) 'The history of community power', in: *Theories of Urban Politics*. Second edition / ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London: Sage. Pp. 27–39.
- Ledyayev, V., Chirikova, A. (2019) 'Governors and Local Elites In Russia: Patterns of Interaction', *European Politics and Society*, Vol. 20, 3, pp. 315–332.
- Ledyayev, V., Chirikova, A. (2017) 'Power in the local Russian Communities: Patterns of Interaction Between Legislative and Executive Branches of Local Government', *Urban Affairs Review*, Vol. 53, 6, pp. 990–1024.
- Peterson, P. (1981) *City Limits. Chicago and London*. The University of Chicago Press.
- Stone, C. N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

Информация об авторах

Чирикова Алла Евгеньевна – доктор социологических наук, главный научный сотрудник Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН. E-mail: chirikova_a@mail.ru (ORCID: 0000-0002-7980-3150. ResearcherID: P-3106-2016).

Ледяев Валерий Георгиевич – профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва). E-mail: vledyayev@hse.ru (ORCID: 0000-0002-5616-9660).

Статья принята к печати: 15.04.2020

**AUTHORITIES IN A MONO-INDUSTRIAL TOWN:
TRAJECTORIES OF CHANGE**

A. E. Chirikova

Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences

V. G. Ledyayev

National Research University "Higher School of Economics" (Moscow)

Abstract

This article presents the outcomes of empirical research in the mono-industrial town in the Perm region. This research is a part of the empirical survey conducted in five Russian towns in the Perm, Ivanovo, and Tambov regions in 2011–2015 and 2018–2019 through in-depth interviews with local politicians, public officials, entrepreneurs, and local and regional experts. The purpose of the study was to identify and evaluate changes that occurred in the power relations in a mono-industrial town between the two stages of the research. The outcomes of the study show that the power hierarchy and the relations within it over the past 8 years have changed significantly, yet many of the essential characteristics of urban politics have been preserved and reproduced. The role of the town-forming enterprise in the political process decreased along with a decrease in the economic potential of the plant and the refusal of the enterprise owners to be actively involved in urban politics. After the town and district structures of the municipal government merger, serious tensions within the local elite disappeared, resulting in the formation of a new configuration of actors. Whereas earlier there were three approximately equal centers of power (leadership of the town, district, and town-forming enterprise), now there is no serious political competition in the community, while the local elite constitutes a single team. The new configuration of the top actors and the nature of the relationships between them do not allow explain them in terms of urban regime in its classical interpretation.

Keywords: power; mono-industrial company town; city-forming enterprise; urban politics; mayor; urban regimes.