

ВЛАСТЬ В ГОРОДЕ

ВЛАСТЬ В МОНОГОРОДЕ

А.Е. Чирикова, В.Г. Ледяев

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2016.3.7>

Аннотация. *Статья опирается на результаты эмпирического исследования, проведенного в 2011-2015 гг. в пяти малых городах России, в том числе в моногороде в Пермском крае. Основной эмпирический материал был получен в ходе глубинных интервью с местными политиками, чиновниками, бизнесменами, местными и региональными экспертами.*

Исследование показало, что конфигурация наиболее влиятельных акторов в моногороде заметно отличается от тех, которые мы обнаружили в других городах, где доминировали акторы, представляющие исполнительную власть. Наиболее влиятельными акторами в моногороде являются глава города, руководство градообразующего предприятия и лидеры районной администрации; при этом в оценке их властного потенциала наблюдаются заметные разногласия между экспертами. Другие акторы — городская и районная легислатуры, малый бизнес, общественные организации являются акторами второго уровня влияния, а руководитель исполнительной власти в городе, позиция которого в других локальных сообществах обеспечивала лидерство ее инкубенту, не обладал достаточным персональным ресурсом и потому фактически оказался зависимым от главы города.

Как и в других городах, открытые конфликты в публичном пространстве возникали лишь между акторами, представляющими

различные структуры муниципальной власти; при этом наиболее острым был конфликт между городской и районной структурами власти, связанный не только с традиционными разногласиями по поводу распределения функций, но и с противоположными позициями, занятыми сторонами в вопросе о реформировании самой системы местного самоуправления. Менее конфликтными были отношения между местными администрациями и legislatures, хотя наличие солидных фракций «заводских» в Городском совете и, особенно, в Земском собрании во многом определяли городскую повестку и специфику локального политического процесса.

Наиболее значимая коалиция была сформирована между городскими властями и руководством градообразующего предприятия; в большинстве ситуаций коалиция успешно реализует свои интересы и с определенными оговорками может рассматриваться как основание городского режима в терминах К. Стоуна. Однако неформальная составляющая взаимоотношений заметно превалирует над формальной, а сколь-нибудь серьезные формальные организации, призванные защищать интересы бизнеса и способствовать оптимизации его взаимодействия с местными структурами власти отсутствуют. Это представляется вполне естественным в нынешнем (авторитарном) российском контексте, сужающим возможности политического действия и выстраивания коалиций между равноправными и автономными акторами в публичном пространстве.

Ключевые слова: *власть, моногород, градообразующее предприятие, городская политика.*

ВЛАСТЬ В МОНОГОРОДЕ: ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПРАКТИКИ

Власть в городских сообществах является одним из важных объектов эмпирического исследования в политической науке и социологии (Ледяев 2010: 23–52; Ледяев 2012). Ее изучение дает возможность не только объяснить источники и характер политических

процессов на локальном уровне, но и обозначить перспективы развития тех или иных территорий.

К числу локальных сообществ, которые требуют специального внимания исследователей, относятся моногорода: конфигурация власти в них может заметно отличаться от других городов, при этом они чаще оказываются проблемными и социально неблагополучными, что наглядно демонстрирует современная российская практика.

Первое солидное эмпирическое исследование власти в моногороде, ставшее классическим, было проведено М. Кренсоном в г. Гэри (Индиана, США) (Crenson 1971). Кренсон попытался выяснить, почему в этом городе уделялось меньше внимания охране окружающей среды по сравнению с другими и пришел к выводу, что это стало результатом сильного скрытого влияния со стороны предприятия («Ю.С. Стил»), занимавшего доминирующее положение в экономике города. Внешне ее политическая роль была весьма пассивной, однако ее интересы были хорошо представлены, поскольку те, кто принимал политические решения предполагали возможные реакции корпорации на принятие жестких антиполлюционных мер (снижение производства, сокращение рабочих мест, перенос производственных мощностей на другие территории и т.п.). Законодатели фактически действовали по принципу: что плохо для «Ю.С. Стил» — то плохо и для Гэри; поэтому корпорацию вполне устраивал существовавший уровень контроля за загрязнением окружающей среды в городе. Кренсон убежден, что отсутствие прогресса в создании системы действенного контроля за загрязнением воздуха стало результатом не простого стечения обстоятельств, а было обусловлено наличием влиятельного актора, незаинтересованного в решении проблемы. При этом власть корпорации осуществлялась не через принятие каких-либо решений, а путем предотвращения постановки «нежелательных» вопросов и/или их невключения в повестку дня.

Довольно много аналогий с ситуацией в Гэри было обнаружено российскими исследователями в г. Череповце (Бычкова, Гельман 2010:

73–82; Bychkova 2007). В экономике и политике этого города доминирует Череповецкий металлургический завод — одно из основных подразделений компании «Северсталь». Однако властный потенциал предприятия и его влияние на политические процессы не ограничивается «правлением предвиденных реакций»¹, а во многом обусловлен активным включением его руководства в городскую политику и процесс принятия решений. Его участие в общественно-политической жизни Череповца весьма значительно и проявляется в различных формах. Местная власть практически полностью зависит от городской экономической элиты. Компания выступает основным поставщиком управленческих кадров: все мэры Череповца — бывшие работники металлургического завода. Она же формирует стратегии городского развития, определяя круг вопросов, которые включаются в городскую повестку дня. Компании удается в целом успешно поддерживать позитивный имидж и лояльное отношение со стороны горожан. Завод позиционируется компанией и местными властями как «символ прогресса и поступательного развития»; при этом негативное влияние завода, например, на городскую экологию, либо замалчивается, либо оправдывается как неизбежный продукт современного развития. При этом компания четко разделяет собственные интересы и интересы города, дистанцируясь от решения многих городских проблем, которые, по ее мнению, должен решать сам город (ЖКХ, транспорт, детские и медицинские учреждения).

Разумеется, структуру власти в городе нельзя рассматривать однозначно в терминах нулевой суммы и господства. Компания формирует благоприятный инвестиционный климат, способствующий

¹ Термин «правление предвиденных реакций» (the rule of anticipated reactions) был впервые использован К. Фридрихом для объяснения тех случаев осуществления власти, где объект действует в соответствии с предполагаемыми намерениями субъекта, предвидя его реакции (Friedrich 1937: 16–18).

притоку средств для развития местной инфраструктуры и жилищно-коммунальной сферы. Кроме того, испытывая потребность в квалифицированной рабочей силе, она вынуждена инвестировать в социальное развитие города и повышать его привлекательность. Исследователи заключают, что доминирование градообразующего предприятия не обязательно ведет к высокому и постоянно растущему уровню коррупции и увеличению неэффективных социальных затрат, а может оказывать благоприятное влияние на городское развитие, создавая условия для снижения транзакционных издержек. В отсутствии конкурентов, доминирующий актор тратит меньше ресурсов, что объективно способствует их перераспределению в пользу местного развития. Однако оборотной стороной режима роста в Череповце оказывается исключение ряда «неудобных» проблем из повестки дня и зависимость города от единственного экономического актора, что в определенных ситуациях (например, в условиях экономического кризиса) создает повышенные риски для его нормального функционирования.

В исследовании элит и политических процессов в моногородах Среднего Урала, проведенном Т. Витковской и О. Рябовой (Витковская, Рябова 2011) было обнаружено, что во всех локальных сообществах руководство градообразующих предприятий играло важную роль в местной политике. Интерес собственников и руководителей градообразующих предприятий к локальной политической сфере четко обозначился в нулевые годы, которые были относительно благоприятными для предприятий: город и завод стали восприниматься ими как некая единая экономическая, социальная и политическая система и пришло осознание необходимости активного участия в локальном политическом процессе.

В результате градообразующие предприятия в большинстве случаев становятся наиболее влиятельными акторами в локальном политическом пространстве, конкурирующими с главами муниципалитетов и складывающимися вокруг них неформальными

группировками. В силу превосходства в ресурсах, именно градообразующие предприятия во многом определяют характер взаимоотношений между основными акторами в моногородах. Авторы выделяют две основные стратегии, избираемые ими в отношении структур местного самоуправления и, соответственно, две модели их взаимоотношений. Первую модель (она преобладала в нулевые годы) они назвали «моделью поглощения»: представители градообразующего предприятия оккупируют ключевые позиции в муниципальных органах власти и играют определяющую роль в принятии решений исполнительными и законодательными структурами. «Конвенциональная модель» складывается в результате отказа руководства градообразующего предприятия от явного доминирования в локальном политическом пространстве и ориентации обоих основных акторов на конструктивный диалог, которая воспринимается ими как более целесообразная и эффективная, чем конфликт. По мнению исследователей, в условиях кризиса данная модель взаимоотношения получает все большее распространение

ИЕРАРХИЯ ВЛИЯТЕЛЬНЫХ АКТОРОВ В МОНОГОРОДЕ

В нашем исследовании в пяти малых городах России¹ один из них был моногородом в Пермской крае; градообразующее предприятие —

¹ Исследование проводилось в Пермском Крае, Ивановской и Тамбовской областях. Основной эмпирический материал был получен в ходе 76 интервью. Интервьюируемыми были руководители законодательной и исполнительной власти во всех локальных сообществах, ряд их заместителей (18), депутаты местных legislатур (12), чиновники и работники аппарата исполнительной власти (16) и legislатур, руководители местных газет и телевидения (6), предприниматели, бизнесмены и руководители предприятий (14), лидеры и активисты местных партийных и общественных организаций (5), эксперты (5). Отдельные фрагменты исследования были уже описаны нами ранее (Чирикова, Ледяев, Сельцер 2014: 88–105; Чирикова, Ледяев 2015: 6–32).

металлургический завод. Его выбор был обусловлен желанием определить, какую роль играет градообразующее предприятие во властных отношениях в локальном сообществе и какова специфика конфигурации наиболее влиятельных акторов и их взаимоотношений в моногороде.

Исследование показало, что конфигурация наиболее влиятельных акторов в моногороде заметно отличается от тех, которые мы обнаружили в других городах (в порядке убывания): руководство градообразующего предприятия, глава города ¹ /районная администрация ², ситименеджер, малый бизнес, ЕР. При этом в моногороде иерархия наиболее влиятельных акторов выглядит, пожалуй, наименее очевидной, чем в других городах, где, как правило, наиболее влиятельными акторами были руководители администраций города. Первые три актора — глава города, руководство градообразующего предприятия, районная администрация — обладают примерно равными властными ресурсами, и в оценке их властного потенциала наблюдаются заметные разногласия между экспертами. Бесспорно, что и структура власти, и трудности в выстраивании иерархии наиболее влиятельных акторов во многом обусловлены наличием градообразующего предприятия, а также высоким потенциалом влияния районной администрации, обладающей большим объемом финансовых ресурсов, чем администрация города³.

Таким образом, в данном локальном сообществе имеют место три примерно равных центра силы — руководство города, района и градообразующего предприятия; при этом лидерами города и района

¹ Глава города избирался из числа депутатов и возглавлял местную легислатуру; администрацию возглавлял сити-менеджер.

² Мы не смогли определить, кто из двух данных субъектов публичной власти городского и районного уровней более влиятелен.

³ В других локальных сообществах ресурсы города, как правило, существенно превосходили ресурсы района.

оказались не городской сити-менеджер и глава районной администрации (что более естественно для отечественной политической практики), а, как мы увидим далее, другие лица. Поэтому вполне правомерно предположить, что в городе сложился своеобразный «треугольник власти», в котором, по аналогии с объяснением структуры властвующей элиты в США Ч.Р. Миллсом (Mills 2000), лидерство смещается от одной вершины к другой. Другие субъекты локальной политики играют существенную, но менее значимую роль в управлении городом.

На момент исследования наиболее влиятельным актором, по оценкам наших респондентов, считался директор машиностроительного завода. Основные аргументы, используемые экспертами в пользу данной конфигурации, исходили из его доминирующей роли в экономической и социальной сферах жизни города: *«Завод всегда являлся центром жизни в городе... Его сила строится на финансовой основе, и это трудно разрушить. Завод является экономическим базисом города, и от этого никуда не деться»*, — убежден профсоюзный лидер завода.

Ведущая роль завода сохраняется, несмотря на кризис и уменьшение ресурсов. В этих условиях, как полагают наши респонденты, решающими становятся уже не экономические, а человеческие и организационные возможности завода: *«Во время кризиса экономические потери завода тут же отразились на близлежащей инфраструктуре, которая раньше существовала за счет завода. Рейтинг завода в условиях кризиса явно упал. Но все равно влияние завода было и остается очень существенным. Люди от завода, которые входят в Земское собрание, в Думу, все они убеждают в том, что возможности у завода сильные. Персонал завода все равно более общественно активен. Работники завода более организованы»*, — продолжает свои размышления профсоюзный лидер.

Лидирующие позиции завода в неформальной иерархии статусов отмечают и другие респонденты. Глава районной администрации

подчеркивает важность не только экономических ресурсов, которыми обладает завод, но и его авторитет в городском сообществе: *«Я не дам однозначного ответа на вопрос, кто самый влиятельный. Почему? Потому что по закону должен быть самым влиятельным район. Все потоки, экономические и политические сверху, с края идут через район. С другой стороны, есть градообразующее предприятие, хотя оно сейчас находится в достаточно тяжелом финансовом положении. Сейчас его влияние несколько упало. Но когда оно было сильным, в докризисное время, то бюджет этого предприятия в месяц, равнялся годовому бюджету района. Влияние завода очень большое. Здесь имеют значение авторитет, вес... у людей, а не только деньги».*

Авторитет завода и, соответственно, его руководителя, во многом опирается на доверие своих работников и понимание его значимости как главного работодателя в городе. При этом имеют значение и персональные качества директора: *«Директор — главный работодатель в городе. И этим все сказано. Но главное в нем — он не так часто, как другие меняет свою позицию. Он предсказуем. Чего не скажешь о других руководителях в городе»,* — отмечает один из пермских экспертов.

Основными каналами влияния завода на политические процессы в городе являются городская и районная легислатуры. В обеих завод имеет своих представителей, причем в Земском собрании (районная легислатура) их почти половина (10 из 21), что, как мы увидим далее, во многом определяет характер ее взаимоотношений с иными акторами локальной политики. *«Город на те решения, которые мы в районе принимаем, формально не может на них влиять. А вот завод... Вспомните поговорку, которая была в Советском Союзе... Тот прав, у кого больше прав... В кризис завод немного просел... Но все равно он проводит своих депутатов в легислатуры. Если провел — значит, он может влиять на политическую ситуацию. И на принятие решений»,* — убежден глава администрации района.

Представители завода в легислатуре города не обязательно являются непосредственно работниками завода: *«На решения главы города вполне может влиять директор предприятия, у него для этого существует инструмент. Властный инструмент. Это дума городского поселения, в которой в значительной степени занимают депутатские места представители металлургического завода. Даже если они не являются напрямую работниками металлургического завода, то это люди, которые ушли в представительную власть с поддержкой финансовой завода. Организационной поддержкой. Поэтому рычаг воздействия здесь существует очень прямой. Он создан для того, если глава города или глава администрации займут непредсказуемую позицию»*, — полагает местный журналист.

Хотя большинство наших респондентов и называют руководство завода в качестве наиболее влиятельной силы в моногороде, его ресурсы влияния вряд ли (существенно) превосходят ресурсы других акторов «треугольника власти». Тем более, что отношения между ними довольно часто меняются: *«Я бы не отдавал заводу пальму первенства по всем направлениям. Смена власти может произойти мгновенно. Вы знаете, что наша городская власть часто меняет свои позиции. Бывшие враги запросто становятся друзьями и наоборот. Так что завод не безусловно влиятельная фигура. Но все же завод на фоне остальных все равно более влиятелен. В любой конфликт в городе обязательно втягивается завод»*, — замечает один из наших респондентов.

Другие респонденты более склонны говорить о динамическом равновесии основных акторов и относительном равенстве имеющихся у них ресурсов. При этом они подчеркивают, что восприятие своих ресурсов у них может быть не вполне адекватным, и они часто переоценивают свое влияние на ситуацию в городе: *«Я хорошо знакома с геометрией, в которой говорится, что три точки определяют плоскость. Поэтому важен каждый в этом треугольнике власти. Завод*

— это экономика. Это основные налоги. Власть муниципальная — это обеспечение жизнедеятельности и среды, в которой обитает население. Именно эта власть определяет отношение населения к территории. Район определяет общий политический фон на уровне восприятия губернатора. Район является внешним уровнем формирования политики. Но что интересно: каждый тянет свое одеяло на себя, заявляя о том, что именно он — главный. Заслуги того или иного руководителя каждым из этой тройки занижаются, причем сознательно. Для выпячивания собственного Я. Сегодня каждый пытается навешать себе орденов на грудь, причем совершенно незаслуженно. Совершенно не понимая того, что в одиночку они погибнут», — считает бывший заместитель главы администрации района по социальным вопросам, а ныне специалист по работе с территориями в областной администрации.

По ее мнению, первое известное снижение ресурсов влияния завода, позволившее говорить о приблизительном равенстве трех акторов, произошло в марте 2011 года, когда завод не смог убедить своих работников голосовать так, как этого хотел руководитель завода: «Мартовские выборы в 2011 году четко показали, что корпоративная дисциплина, на которую так рассчитывал завод, не сработала. Неправильно выстроенная композиция из двух фигур против третьего, как раз на выборах сыграла злую шутку. Я не могу сказать, кто сильнее из этих трех фигур. За каждым из них есть проигрыши и победы».

В наличии равновесия между тремя ключевыми фигурами в городе убежден и заместитель главы администрации района. Он также считает, что снижение влияния завода отчасти связано с неправильно выстроенным в ходе избирательной кампании альянсом. Кроме того, сказываются и ухудшившаяся в то время экономическая ситуация, и трудности в модернизации предприятия, которая давно назрела: «Завод сдал свои позиции. Он проиграл выборы. Завод поддержал главу, который выборы проиграл. Как руководитель завода директор тоже

проиграл. Сначала он публично называл воров и мошенником главу города, а потом его поддержал. При таком уровне статуса этого нельзя было делать... Заводу надо делать реконструкцию, без нее завод потихоньку умирает. Осталось только два цеха, которые сегодня более или менее функционируют. И неизвестно, что будет дальше. Завод, конечно, работает, но он не развивается. Если он и дальше не будет развиваться, то через некоторое время он просто не сможет конкурировать. Директор должен что-то сделать, если он ничего не сделает, то в дальнейшем заводу будет еще хуже. Так что сегодня они все примерно на одном уровне влияния»¹.

Бывший мэр города (2004-2007 гг.) вообще не считает, что руководство завода является наиболее влиятельным актором в городе: «Никто из трех фигур не обладает преимущественным влиянием. Из-за этого у нас все разногласия. Ни у кого нет контрольного пакета влияния на территорию. У кого он больше? Если судить по избирательной компании, то по факту получается — у главы администрации района. Но реально это не так. И глава города тоже не обладает должным влиянием. Работодатели его не шибко воспринимают. Сегодня он сумел договориться с железной дорогой, с заводом, но бюджетники из образования и здравоохранения его не поддерживают. Они поддерживают главу администрации района. Я мог бы увидеть в фигуре директора такого влиятельного человека, но глава администрации района... играл против завода и выиграл. Директор не ближе ни к главе администрации района, ни к главе города. Он здравомыслящий человек. Хоть он и не руководит городом, но он за него болеет. Он понимает, что эти две муниципальные власти,

¹ В настоящее время, как нам стало известно, влияние завода снизилось. Это объясняется и экономическим кризисом, и нежеланием банков давать обещанные деньги на модернизацию предприятия.

которые не могут между собой договориться, требуют перемен. Но пока этого шага не сделано, полноты влияния у завода все равно нет».

Другие респонденты подчеркнули, что все три наиболее влиятельных актора имеют разные наборы ресурсов и, соответственно, преимущественное влияние в разных сферах городской жизни. В частности, пресс-секретарь районной администрации уверен, что именно это и порождает конфликты между ними: *«Влияние может быть разным. Финансовое влияние, моральное влияние... Однозначно нельзя сказать, что кто-то из трех фигур обладает всем набором влияния. У всех разные ресурсы. Более того, в сложившейся ситуации очень сильно все завязано на личностях. Мне кажется, что это узнаваемая ситуация. Я здесь работаю уже 6 лет, и все 6 лет у меня складывается ощущение, что эти люди просто бодаются».*

В отличие от других городов, как уже отмечалось ранее, мы не смогли определить, какая из двух структур муниципальной власти более влиятельная. По идее район должен быть влиятельнее города, поскольку его бюджет существенно больше. Однако оценки наших респондентов не подтверждают (заметного) лидерства района в этой паре.

Некоторые респонденты отдают пальму первенства району, полагая, что он с каждым месяцем наращивает свои ресурсы, а город их, наоборот теряет: *«У меня стойкое убеждение, что район город переигрывает. Возможно, город это понимает. Глава города пытается сформировать свою команду. Он даже одного специалиста увел из района, и тот сейчас на голову выше всех в городской команде»*, — замечает один из наших респондентов. При этом оценки потенциала влияния двух структур локальной власти имеют в основном экономические и кадровые основания: *«Сейчас идет борьба между городом и районом за право реализации инновационной инвестиционной программы. Я не думаю, что обе фигуры в связи с этим набирают только политические баллы. Я вижу в этой борьбе чистую*

экономику. Тот факт, что району удалось откусить от города строительство пятнадцатикилометровой дороги, которое должен был делать глава города, говорит о том, что члены команды главы администрации района наращивают свои ресурсы влияния. Город понял, что у него нет кадров, которые смогут это сделать. Подготовить конкурсную документацию, найти подрядчиков, провести конкурс. В результате город все это отдал району. Так у кого ресурсов и возможностей больше? — замечает в своем интервью молодой руководитель одной из управляющих компаний.

Безусловное первенство респонденты отдают району в вопросах, касающихся социальной политики: «На мой взгляд, что касается социальной сферы, наиболее влиятелен район. Больше влияния на социальную сферу никто самостоятельно не оказывает. Директор завода, и глава городского поселения, они здесь живут, поэтому им нужна социальная сфера», — замечает в своем интервью нынешний заместитель главы администрации района по социальным вопросам. Здесь его роль более значима, чем даже у завода, который более ориентирован на себя: «Завод, конечно, обладает наибольшими ресурсами, но он их использует у себя за забором. Понятно, что он помогает городу и району, причем много помогает. Реализует социально-культурные проекты. Это действенный орган. Мы как городская администрация реализуем бюджетные обязательства, которые у нас заложены. Ресурсы у нас исключительно городские. Поэтому возможности наши малы. Не сравнить с заводом. Но при желании завод мог бы делать еще больше, если бы прислушивался больше к нашим просьбам», — убежден глава администрации города.

Но в других сферах, несмотря на более серьезный бюджет, район не выглядит лидером, а некоторые респонденты полагают, что с заводом по силе влияния может конкурировать скорее город, а не район. На наш взгляд, это во многом обусловлено субъективным (персональным)

фактором: персональный ресурс главы города несколько выше, чем у главы районной администрации.

Описывая политические и личностные ресурсы влияния главы города, представители местной элиты полагают, что он наиболее сильный политик в городе, гибкий, умелый, опытный, умеющий разговаривать с населением: *«Глава города изощреннее любых других политиков в городе. У него больше опыта. Он людей насквозь видит. Он с любым может договориться, и пойдет на любые компромиссы. Без вопросов. У него нет речи, но зато есть чутье и некая харизма. Он неизвестно что болтает, но его народ при этом слушает. Он свойский. Он разговаривает у подъезда с бабушками, и они его принимают. А потом идут за него голосовать. Хотя мысли свои он выражать совсем не умеет. Он абсолютно не подготовленный человек. Из его слов нельзя понять, что он, собственно говоря, имеет в виду. Только наше население его способно принять. У нас город рабочий. Поэтому здесь, такие как нынешний глава востребованы. Но люди в городе при этом все очень добрые. Это не их вина, что у них нет уровня культуры»,* — так характеризует главу города режиссер местного телевидения. Практически те же выражения использует и другой эксперт: *«Несмотря ни на что, у главы города существует до сих пор достаточно большой политический вес. Его поддерживает определенная электоральная часть. Не скажу, чем он берет население. В нем есть харизма... Он душа... Душа компании, может кого-то полить, может кого-то обласкать. Никакого другого качества у него нет. Душа компании. Он вырос из 90-х годов, из секретарей горкомов, председателя исполкома, из главы города. Это его профессия, это его жизнь. Он ничего другого не умеет делать».*

Пожалуй, важнейшим качеством, способствующим высокому потенциалу влияния главы города, является его умение выстраивать отношения с субъектами власти вышестоящих уровней: *«Это человек-лыба, как он сам себя называет. Сейчас мы вместе ходим и*

обиваем пороги правительства Пермского края. Он со всеми может договориться, обнимается с многими, и все его знают. И везде ему удастся договориться о том, что ему на данный момент больше всего надо», — так высказывается о нем глава администрации города. В этом убежден и сам глава города, уверенный в своих способностях осуществлять коммуникацию с самыми различными людьми: «Я люблю коллегиальность при принятии решений. Хотя окончательное решение выношу я сам. Еще у меня есть знание людей. Я умею выжать из них то, что мне надо. Я коллективный человек. Стал членом президиума союза малых городов. Вхожу в ассоциацию городских поселений. Возглавлял ассоциацию Союз лет 8 или 9. Потом появилась ассоциация «Согласие» построенная по тому же образу и подобию. Считаю, что я обладаю определенным авторитетом среди городов и районов Пермского края. Можно сказать, что мало кто меня не знает».

Разумеется, не вся местная элита в восторге от главы города. У некоторых респондентов его коммуникативные способности ассоциируются с манипуляцией: *«Он просто прелесть. Врет всем подряд и все подряд. Но при этом обладает своей харизмой. Очень хорош при разговоре с бабушками у подъезда, все его слова очень убедительны. Популист с большой буквы. Огромный опыт», —* отмечает пермский эксперт, бывший житель У. Другие открыто намекают на его связи с криминалом: *«У главы города сложилась такая репутация, что при необходимости он может доставить неприятности. В 90-е годы это было связано с криминалом. Все думают и сейчас, что он вполне может навредить, если захочет».* Но практически все признают, что ему удастся оставаться одним из наиболее влиятельных фигур в городе, даже несмотря на то, что позиция руководителя главы города и руководителя Городского совета формально дает ему меньше ресурсов, чем у сити-менеджера, возглавляющего городскую администрацию.

Иная конфигурация ресурсов у главы районной администрации. Обладая большими по сравнению с городом бюджетными ресурсами, он, по мнению многих респондентов, не смог стать наиболее влиятельным политиком в локальном сообществе. Главные причины этого они видят в его личных качествах и в недостатке профессиональных компетенций. Это привело к тому, что 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: *«Глава администрации района сегодня предстаёт голым королем, который наделен полномочиями, но при этом принимать какие-то самостоятельные решения, особенно в трудный момент, он не может. Он предпочитает куда-либо уехать, либо отправить в деревню с какой-либо проверкой. Лишь бы не принимать решения. И всегда это делает исполняющий обязанности»*, — замечает один из наших экспертов.

«Сегодня как получается? Власть в городе или районе получает не тот, у кого статус, а у кого лучшее знание законов и умение их обойти. Если ты профессионал, ты получаешь власть над главой администрации, потому что обычно глава администрации не разбирается до тонкостей в профессиональных вопросах», — продолжает эту мысль другой наш респондент.

В результате привычка передоверять решения своему окружению привела к утрате власти в команде: *«Глава администрации района из мужиков. Он из завода пришел. У него команда... которая им управляет. Когда я бывал у него, будучи еще главным инженером в водоканале, то он решение с ходу не принимал никогда. Он всегда советовался... и перестал замечать, что власть от него постепенно ушла в другие руки»*, — считает глава администрации города. Тем самым потенциал власти главы районной администрации оказался нереализованным, что существенно снизило его реальное влияние на локальный политический процесс и, соответственно, роль районной

администрации. В каких-то аспектах это было компенсировано фигурами из его команды, но не в полной мере.

Кроме трех основных акторов — руководства завода, главы города и администрации района в локальном политическом пространстве города других сильных игроков нет. Потенциально им должен был стать сити-менеджер, являющийся главой городской администрации; 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 уже являются акторами второго уровня влияния. В паре «Городская дума — Земское собрание» более субъектной представляется районная легислатура. Связано это с тем, что в ней сложились две примерно одинаковые по численности и ресурсному потенциалу группы — «заводские» и «районные», отражающие основное политическое размежевание в данном локальном сообществе; поэтому Земское собрание имело больший оппозиционный потенциал, чем Городской совет. *«Если Городская дума вообще никаким актором не является, то Земское собрание, все же претендует на эту роль»*, — так обозначил роли и потенциал влияния местных легислатур заместитель руководителя районной администрации, ее фактический лидер.

Объяснения слабости местных представительных органов у наших респондентов в моногороде, по сути, ничем не отличалось от того, что давали респонденты в других городах: депутаты «подобраны», многие не вполне самостоятельны, используют Думу для защиты своих собственных (корпоративных) интересов. Однако в отличие от других городов, где слабость городских легислатур была во многом обусловлены низким персональным авторитетом его представителей, в том числе руководителей, в моногороде глава города (он же председатель Городского совета) был весьма влиятельной фигурой, контролировавшей не только Совет, но и назначенного сити-менеджера. Тем не менее, вряд ли можно переносить на Думу властный

потенциал его руководителя, поскольку именно он определяет деятельность Думы, а не наоборот.

Местный (малый) бизнес занимает невысокое место в локальной властной иерархии и по оценкам наших информантов его потенциал влияния относительно невелик. В некотором смысле он не вполне автономен и зависит от завода, который обеспечивает его работой. Кризис осложнил положение малого бизнеса, поскольку резко снизилась ресурсная база помощи завода малому бизнесу. Своих ассоциаций у бизнеса нет, он разобщен и не способен играть роль самостоятельного актора городской политики: *«Мне неизвестны никакие заметные предпринимательские организации. Кое-где объединения возникают, но они не носят устойчивого характера. Бизнес идет за деньгами. Как и везде. Им незачем объединяться. Скорее они воюют друг с другом, нежели пытаются искать площадки взаимодействия»*, — уверен один из наших экспертов. Общая оценка политического потенциала и роли бизнеса нашими информантами такова: *«На сегодняшний день все попытки объединить бизнес ни к чему не приводят»*.

По сути, это означает, что предпринимательский слой в городе занят только своими собственными проблемами, договариваясь с властью об их решении исключительно на неформальной основе. Бизнес не доверяет власти и самому себе. Он не хочет выстраивать с властью формально-оформленных отношений, но одновременно он не заинтересован в координации своих действий с коллегами, наивно полагая, что может выжить в одиночку. Подобные установки представителей бизнеса не могут способствовать развитию бизнес-организаций, поэтому не случайно, что они не появляются в городском пространстве малых городов, или появляются, чтобы погибнуть через 2–5 лет, так и не оправдав надежд своих создателей.

Партия власти, по оценкам наших респондентов, стремительно теряет свои ресурсы влияния в городе; при этом они весьма скептически относятся и к ее роли на федеральном уровне: *«Я активно*

занимался выборами четыре года назад в федеральное собрание. И ситуация тогда была совершенно другая. На сегодняшний день я вижу, что, скорее всего, выборы партия ЕР проиграет. По крайней мере, в районе. На предыдущих выборах ЕР набрала порядка 70%. На этот раз так не будет. На сегодняшний день у нас есть политсовет, куда я вхожу, и который контролирует всю ячейку в 360 человек. Если мы не договоримся, то ситуация в городе, по сравнению с другими территориями, будет весьма неоднозначной. Нам сегодня удастся набрать не более 40–45 %», — полагает известный предприниматель, прогноз которого относительно потери голосов партии власти на выборах полностью подтвердился.

Объяснение стремительного падения рейтинга ЕР дает глава администрации города: «Я считаю, что ЕР должна быть другой. По крайней мере, все должно делаться не так, как у нас. Я не знаю, как партия выглядит в других городах. Но у нас работа делается очень формально.

Отсюда и результаты, которые мало кого устраивают».

Каких-то других реальных игроков в пространстве публичной политики в моногороде нет, поскольку институты гражданского общества практически не сформированы. К числу действующих организаций, которые можно считать институтами гражданского общества лишь условно, относятся общественная приемная президента Путина, Совет профсоюзов, действующий на территории района Совет ветеранов, комитеты общественного самоуправления. Но их влияние более чем скромное: «Сигналов, идущих к власти от населения нет. Реакция населения на власть выражается только в одном — в нежелании голосовать. Вероятнее всего гражданская схема, при которой можно влиять на власть снизу, у нас в городе не работает. Говорить о сформированном гражданском обществе не приходится... Сказать что-то о власти могут, но сделать — нет. Есть четыре гражданские структуры, которые можно назвать таковыми весьма

условно. Но и их надо интегрировать, чтобы получалось заметное воздействие на власть. Но я считаю, что это неэффективные и непоследовательно работающие структуры», — размышляет руководитель профсоюза машиностроительного завода. Его профсоюз пытался выстроить отношения с бизнесом, но тот ведет себя очень осторожно и не спешит к заключению соглашений.

Таким образом, конфигурация наиболее влиятельных акторов в У представляет собой некий триумвират — три группы акторов, обладающих наибольшими и сопоставимыми ресурсами: персоны, руководящие градообразующим предприятием, городом и районной администрацией; влияние других акторов незначительное. Данная конфигурация нам представляется вполне естественной для моногорода, где роль третьей силы — градообразующего предприятия — всегда будет весомой.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ И КОАЛИЦИИ МЕЖДУ ОСНОВНЫМИ АКТОРАМИ В МОНОГОРОДЕ

Взаимоотношения между основными акторами в моногороде обнаружили довольно много сходства с другими городами; но имели место и заметные различия. Также как и в других городах, открытые конфликты, наблюдаемые в публичном пространстве возникали лишь между акторами, представляющими различные структуры муниципальной власти; при этом наиболее острым был конфликт между городской и районной структурами власти.

Наряду с традиционными разногласиями по поводу распределения функций, полномочий и обязанностей, существенную роль сыграл персональный фактор: глава города на выборах главы района претендовал на лидирующие позиции, но так и не смог победить действующего претендента, ставшего главой администрации района. Это, как часто бывает, привело к взаимным обидам и попыткам обеих сторон принизить роль друг друга в локальной политике.

Но главная причина конфликта заключалась в том, что стороны заняли противоположные позиции в вопросе о реформировании самой системы муниципальной власти в городе/районе, которое привело бы в итоге к радикальному изменению состава политико-административной элиты и ее институционального статуса.

Суть конфликта заключалась в том, что глава города предлагал вернуться к идее городского округа и ликвидировать районный уровень власти, в то время как руководство района настаивало на т.н. «ленинградском проекте», при котором ведущим игроком в локальном политическом пространстве оказывался район, а город как политическая единица значительно терял в своем реальном статусе и фактически исчезал как управляющая единица. В любом случае, реализация того или другого проекта неизбежно привела бы к существенному сокращению должностей у одной из команд и, соответственно, всплеску конфликтных настроений; при этом оба лидера локальной власти поразному оценивали и сложившуюся ситуацию, и свои собственные перспективы.

Проекты институциональных преобразований муниципальной власти раскололи местную элиту и экспертное сообщество. Подавляющее большинство наших респондентов склонялись к тому, что для моногорода модель городского округа предпочтительнее ленинградского проекта. Например, такого мнения придерживается специалист территориального управления краевой администрации, бывшая зам. главы администрации района по социальным вопросам: *«Я считаю, что наиболее реалистичный вариант для города — это городской округ. Уже сложилась определенная практика, есть возможность проанализировать эту ситуацию. Вариант ленинградского проекта на территории нашего края никем не рассматривается, даже в перспективе, как идея изменения границ муниципального образования. Городской округ только в этом году проходит процедуру согласования на пяти территориях».*

Но в итоге ни один из проектов так и не был реализован: вмешалась администрация Края, которая почувствовала опасность дестабилизации управления в городе и угрозу поддержанному на федеральном уровне проекту модернизации завода. Этот исход предсказал бывший мэр города: *«У нас в городе при нынешних руководителях не будет ни городского округа, ни ленинградского проекта. Эти два человека не интересуются делами территории, им нужна власть ради власти. Они ее не отдадут. Край при этом вполне может отказаться от передела власти, потому что выбор новых лидеров труден, а ситуация должна быть стабильной. А они спокойно согласятся, чтобы не рисковать местом во власти. Но все рано это не решение вопроса, а его консервация. Этих двух фигур необходимо менять. Их нахождение во власти опаснее, нежели непредсказуемая смена властных фигур»*. С этим согласны и другие наши респонденты, уверенные, что вмешательство региональной власти отразило ее стремление сохранить старую конфигурацию власти из-за нежелания рисковать спокойствием и стабильностью на территории.

Отношения между другими структурами муниципальной власти оказались значительно менее конфликтными, чем между районом и городом. Городская дума обычно не ссорится с администрацией. Это вполне закономерно, учитывая, что депутаты «подобраны», а их руководитель умеет гибко управлять Думой и гораздо влиятельнее сити-менеджера. В Думе есть 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.

Несколько иные отношения сложились между районной администрацией и Земским собранием, в которой «заводские» и «районные» составляют две примерно одинаковые группы; поэтому, по оценкам наших респондентов, Земское собрание может занимать более независимую по сравнению с Городским советом позицию по отношению к администрации. Как уже отмечалось ранее,

противостояние группировок в Собрании, отчасти открытое, отчасти завуалированное, сохраняется, поскольку сохраняется конфликт интересов внутри сообщества и представляющей его политической страте. В некотором смысле это противостояние отражало трения между районной администрацией и заводом, который в период проведения исследования имел партнерские отношения с руководством города и нередко оппонировал районной власти. Представленность завода в собрании, его высокий авторитет и потенциал влияния в моногороде существенно нивелировали параметры асимметрии и доминирования исполнительной власти в районной легислатуре.

Отношения между исполнительной властью и бизнесом также во многом схожи с тем, что наблюдалось в других городах. Главное отличие заключается в особой роли градообразующего предприятия в локальной политике.

Поскольку других реальных акторов, хоть как-то влияющих на политические процессы в моногороде нет, то, соответственно, нет и скольнибуть серьезных конфликтов, вынесенных в публичную сферу. Это отражает слабость гражданского общества, не готового в необходимых случаях выступить оппонентом местной власти в отстаивании интересов отдельных индивидов и социальных групп.

Что касается коалиций и кооперации акторов в городе, то здесь, как и в других городах, были обнаружены самые разные по характеру и составу участников коалиции — как внутри публичных (муниципальных) структур власти, так и между представителями местной власти и бизнес сообщества.

Наиболее сильная (влиятельная, значимая) коалиция была сформирована между между городской властью и руководством градообразующего предприятия (*«Между городом и заводом сложился определенный тандем, заинтересованный друг в друге»*). В большинстве ситуаций коалиция успешно реализует свои интересы. Некоторые респонденты полагают, что она более выгодна городу, поскольку для

города завод — главный работодатель, он дает рабочие места, налоговые поступления; в то же время *«городу нечего предложить заводу»*. Но, судя по всему, это не совсем так. Заводу нужна социальная стабильность, и он хочет быть представленным в местной легислатуре, что без кооперации с властями, имеющими административный ресурс, вряд ли возможно. *«Конечно, я вступаю в различные коалиции с властью, — говорит директор завода. У меня для таких коалиций несколько интересов. Во-первых, мне важно социальное спокойствие на заводе. Подорвать это спокойствие можно достаточно легко. Второе — 4 декабря я буду избираться в ЗС Пермского края. Мне нужна железобетонная коалиция с [руководителями города и района]. За ними административный ресурс. Они могут подключить школы, больницы, бюджетников и пр. Если я с ними об этом договорюсь»*. Наконец, бизнес директора завода по уборке городской территории предположительно строится на заказах от городских властей: глава города *«имеет свой бизнес, аффилированный с заводом. И [директор завода] помогает ему его поддерживать. Вот вам мотив для взаимной поддержки»*, — поясняет наш респондент.

Что касается коалиций и кооперации акторов в городе, то здесь, как и в других городах, были обнаружены самые разные по характеру и составу участников коалиции — как внутри публичных (муниципальных) структур власти, так и между представителями местной власти и бизнес сообщества.

Наиболее сильная (влиятельная, значимая) коалиция была сформирована между городской властью и руководством градообразующего предприятия (*«Между городом и заводом сложился определенный тандем, заинтересованный друг в друге»*). В большинстве ситуаций коалиция успешно реализует свои интересы. Трудно однозначно сказать, какой из этих двух факторов оказался более значимым в плане формирования коалиции. Некоторые респонденты особо подчеркивают важность структурного фактора: заводу совсем не обязательно участвовать в местной политике, поскольку его интересы

всегда учитываются. Руководитель районной администрации уверен, что участие завода является, как минимум, избыточным и далеко не эффективным: *«Я не могу понять, зачем [директору завода] вмешиваться в работу Земского собрания и района. Нет причин для того, чтобы думать, будто бы район что-то делает не так для завода... Зачем человеку нужна власть?... Чтобы другой подчинялся и не отбирал кусок мяса. Тем более, что своим участием в политике он не обеспечивает социальной стабильности. Если бы ему действительно была нужна стабильная территория, то ряд шагов он бы просто не делал. Для того, чтобы не дестабилизировать обстановку».*

Но есть и противоположная точка зрения: завод должен активно участвовать в политике, поскольку без этого вряд ли можно обеспечить оптимальные условия для развития предприятия и формирования позитивного имиджа. *«Это правильно, это разумно, когда завод участвует в политике... Предприятие, которое своими налогами и активами добивается возможности территории развиваться, на мой взгляд, должно участвовать в формировании политики в целом на территории. Что такое сегодня политика? Практически политика — это есть деление денег, которые есть на территории. Это формирование того образа жизни, формирование той стратегии, по которой развивается территория, формирует свой имидж. Без денег сегодня имидж не сформировать. Раз деньги зарабатываются предприятием, то естественно, что руководство предприятия ощущает потребность участвовать в формировании такой стратегии»,* — убеждена специалист по работе с территориями в областной администрации, бывший заместитель главы района по социальным вопросам.

Ее поддерживает и профсоюзный лидер завода: *«Я помню все выборные компании 2008 года. И еще более ранние. Почему мы посылаем людей во власть? Чтобы гасить конфликты. Нам проще договориться с заводскими людьми. Сегодня на уровне Земского собрания и Городской*

думы конфликтов нет. По крайней мере, на этом уровне. Можно спокойно садиться за стол и разговаривать с ребятами».

Практически все респонденты указывают на то, что оба ключевых участника коалиции реально стремятся к поддержанию хороших отношений. При этом персональная составляющая коалиционного взаимодействия и мотивация первых лиц играют едва ли меньшую роль, чем соображения функциональной пользы для жителей города и работников завода. Многие из опрошенных убеждены, что тесное сотрудничество глав города и завода связано с их коммерческими интересами и выгодой, получаемой ими как политическими, и, особенно, экономическими субъектами.

Третья локальная сила — руководство района — часто выступает оппонентом первых двух, что не позволяет рассматривать ее в качестве полноправного члена правящей коалиции; между ней и «режимными акторами», как уже отмечалось ранее, имеют место довольно острые конфликты, возникающие и вследствие личных амбиций, и в силу расхождения интересов, и в связи с попытками изменить конфигурацию властных полномочий в свою пользу. Разумеется, нельзя утверждать, что руководство района постоянно проигрывает руководству города и завода в конфликтных ситуациях. Однако в целом перевес не на ее стороне.

Коалиции власти с другими представителями бизнес-сообщества прослеживаются не столь явно. Однако они есть, особенно в сфере социальных проектов, и они, по мнению наших респондентов, строятся главным образом на технологии откатов: *«Единственное, в чем власть и бизнес взаимодействуют, — это разные конкурсы. Здесь для власти важно, чтобы выиграли свои. Со своими есть договоренность — будет откат. Учитывая, что мы участвуем в программе «Моногород», то деньги на конкурсах разыгрываются немалые»,* — считает известный в городе журналист.

Есть скрытые договоренности главы города со строительным и дорожным бизнесом, которые выгодны и представителям власти, и

строительным кампаниям. Об этом говорит бывший мэр города: «У нас строители построили два дома, которые по сравнению с хрущобами и панельными домами намного лучше. Собственнику, который владеет этим жильем, надо было продать это жилье. И глава города, видимо используя откаты, взял и выкупил у собственника это жилье. Но точно я не знаю. Можем вспомнить также о ремонте дорог. Это всегда место, куда можно закатать много денег. Так что глава города — богатый человек».

Тесно взаимодействует городская власть с управляющими компаниями в сфере ЖКХ и ремонта. В этих сферах вращаются довольно большие (по меркам малого города) деньги и обе стороны научились их присваивать: «У нас есть договоренность среди депутатов, что желательно, чтобы работы по ЖКХ предлагались своим. А свои, — это глава города. Хотя все знают, что глава города принадлежит к криминальным структурам в городе. Речь идет в первую очередь о системе ЖКХ. Потoki неучтенные идут через подряды. Эти люди составляют его близкий круг, и именно с ними глава создает коалицию. Получается, что во многих вопросах при принятии решений, мы депутаты, просто пешки. Это очень коррумпированная структура... все строится на выигрывании конкурса. Это отработанная технология. Существуют комиссии, которые тоже должны в этом участвовать, но это чисто декоративные образования. Это выгодно обеим сторонам», — замечает в своем интервью депутат Городской думы.

Как и в других городах, неформальная составляющая взаимоотношений заметно превалирует над формальной, а сколь-нибудь серьезные формальные организации, призванные защищать интересы бизнеса и способствовать оптимизации его взаимодействия с местными структурами власти, отсутствуют.

Теневые договоренности позволяют ее участникам извлекать выгоды, прежде всего персональные и корпоративные. По-видимому,

данная ситуация представляется типичной для малого города, где «все друг друга знают» и потому предпочитают договариваться без институциональных посредников. В большинстве коалиций ведущую роль играют представители муниципальной власти; более равноправные отношения складываются у местной политико-административной элиты с руководством градообразующего предприятия, которые вполне могут претендовать на роль правящей коалиции (режима).

СЛОЖИЛСЯ ЛИ ГОРОДСКОЙ РЕЖИМ В МОНОГОРОДЕ?

Также, как и при анализе взаимоотношений между ключевыми акторами в других городах, мы испытывали известные трудности и сомнения относительно идентификации режима в моногороде¹. Однако аргументов в пользу наличия режима в этом городе у нас оказалась больше, чем относительно других городов, ставших предметом нашего исследования.

Главный из них заключается в том, что на момент исследования в городе имела место кросс-секторальная коалиция. Ее главными субъектами были руководство завода и представители политико-административной элиты, объединившиеся вокруг главы города. К ним примыкал местный бизнес, связанный с ними неформальными отношениями и также получавший выгоды из их взаимодействия.

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 формаль-

Как уже отмечалось ранее, коалиция города и завода имела безусловные структурные основания: правящая коалиция в моногороде маловероятна без участия градообразующего предприятия. Разумеется, при иных обстоятельствах такая коалиция могла (и может) возникнуть между заводом и руководством района. Но в любом случае наиболее влиятельные муниципальные акторы вынуждены «дружить» с заводом; при этом в период проведения исследования обе стороны стремились поддерживать друг с другом хорошие отношения, подтверждая идею Стоуна о том, что режимы не формируются стихийно, а являются результатом совместных усилий его основных участников.

Кроме того, если в других городах местный бизнес серьезно разобщен и потому не способен стать в полной мере равноправным участником правящей коалиции, то в моногороде эта трудность в некотором смысле снимается, поскольку у завода нет проблемы коллективного действия, и он может мобилизовать ресурсы, сопоставимые с ресурсами любой возможной городской бизнес-коалиции.

Наконец, в отличие от других городов, где асимметрия в отношениях между ключевым актором — руководством городской администрации и остальными акторами очень заметна, что в определенном смысле подрывает саму идею коалиции как союза акторов, в моногороде ядром коалиции выступают два примерно равных по силе влияния актора; поэтому

ных и неформальных взаимодействий; режим относительно стабилен и имеет устойчивую повестку — набор целей и программ, которая символизирует определенное согласие по фундаментальным ценностям членов коалиции и должна быть достаточно устойчивой, 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).

коалиционный характер отношений здесь более очевиден, а респонденты нередко используют термин «тандем» для их обозначения.

Но в моногороде складывание коалиционных отношений осуществлялось в условиях отсутствия организаций, координирующих усилия и активность ключевых акторов, что отличает пермскую практику от многих режимов в американских и европейских городах, где те или иные формальные организации нередко выступали одновременно и площадкой для переговорных процессов, и силой, обеспечивающей реализацию сложившихся договоренностей¹. Можно предположить, что данная ситуация типична и для других российских локальных сообществ: сказывается и общее превалирование неформальных практик, и неразвитость гражданского общества, и слабость локальных партийных структур, и ограниченный кадровый ресурс сравнительно небольших городов, следствием которого становится концентрация людей с высоким персональным ресурсом в публичных и коммерческих структурах.

Поэтому, в моногороде, как и в других городах, имеет место заметный дисбаланс формальных и неформальных связей в отношениях между основными акторами: явное превалирование неформальных отношений над формальными. Это не только фактически блокировало и без того ограниченные возможности локального сообщества контролировать структуры власти, но и усиливало ее ориентацию на достижение личных и корпоративных интересов. В этих условиях «распил» становится в некотором смысле более реальной повесткой, чем приоритеты населения, а отношения между акторами, как уже отмечалось ранее, скорее напоминают

¹ Такими, как, например, «Центральная ассоциация Атланты» и «Городская Лига» в стоуновской Атланте, АКРО в Питтсбурге в период исследования Барбары Ферман (Ferman 1996), «Партнерство Портсмута и Юго-Восточного Гемпшира» в Портсмуте, описанное Нэнси Холман (Holman 2007: 435-453) и др.

отношения между двумя преследующими свои цели группами бизнесменов.

Кроме того, сомнения в «полноценности» городского режима в моногороде возникают и в связи с тем, что имеет место очень сильная персональная составляющая режима, которая определяет не только ее состав, но и другие параметры: местная элита уверена, что при иных руководителях города и района взаимоотношения между ключевыми акторами могут кардинально измениться.

Таким образом, в моногороде, как и в других изученных нами городах, конфигурации акторов не вполне соответствуют стоуновским критериям режима. По-видимому, это неизбежно и закономерно в нынешнем (авторитарном) российском контексте, сужающим возможности политического действия и выстраивания равноправных коалиций в публичном пространстве; сказывается и общее доминирование политико-административных элит, усилившееся в последние два десятилетия.

Тем не менее, в городе налицо сеть коалиционных отношений, выстроенных как вокруг завода, так и глав города и района, которая обеспечивает относительно стабильную структуру локальной власти. И это дает нам основания рассматривать ее с помощью концепции городского режима.

Формирования подобных режимов («квазирежимов») в других моногородах представляется вполне вероятным, поскольку структурно заданная конфигурация наиболее влиятельных акторов стимулирует установление стабильных связей между структурами публичной власти и руководством градообразующего предприятия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, конфигурация власти и характер взаимоотношений между основными акторами в моногороде имеет заметные отличия от других городов. Роль градообразующих предприятий в локальной

политике обуславливается как их непосредственной включенностью в политический процесс, так и структурными факторами, способствующими поддержанию и воспроизводству их потенциала влияния и власти. Поэтому их лидирующие позиции в моногородах представляются вполне естественными; руководство градообразующих предприятий обречено участвовать в формировании правящих городских коалиций или быть их основным оппонентом, а вопросы, касающиеся ситуации на предприятиях неизбежно оказываются в числе центральных в городской повестке.

Все это не только во многом определяют специфику политики в моногороде, но и оказывают существенное влияние на качество и эффективность управления. Поэтому изучение власти в локальных сообществах разного типа остается актуальным направлением исследования в политической науке и социологии.

Литература и источники

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

Витковская Т.Б., Рябова О.А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: УРО РАН, 2011.

Ледяев В.Г. Изучение власти в городских сообществах: основные этапы и модели исследования // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 23–52.

Ледяев В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2012.

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

Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малых российских городах: взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти // Мир России. 2015. № 3. С. 6–32.

Bychkova O. *What Do Things Do in Policy? Describing the Heating Sector Reform in Post-Soviet Russia*. Ph.D. dissertation. . Ohio: Ohio State University, 2007.

Crenson M.A. *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision-Making in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.

Ferman B. *Challenging the Growth Machine. Neighbourhood Politics in Chicago and Pittsburg*. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

Friedrich C. *Constitutional Government and Politics*. NY: Harper and Brothers, 1937.

Holman N. Following the signs: applying urban regime analysis to a UK case study, *Journal of Urban Affairs*, 2007, 29 (5), pp. 435–453.

Mills C.W. *The Power Elite. With a New Afterword by Alan Wolfe*. New York: Oxford University Press, 2000.

Stone C.N. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

POWER IN THE CITY

POWER IN THE MONO-INDUSTRIAL COMPANY TOWN

A. Chirikova, V. Ledyayev

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2016.3.7>

Abstract. *The article is based on the outcomes of empirical research conducted in 2011-2015 in five small Russian towns including mono-industrial company town in the Perm region. The main corpus of empirical data was obtained by indepth face to face interviews with local politicians, public officials, businessmen, local and regional experts.*

Configuration of the most influential actors in the town substantially differs from what we discovered in other local communities where actors representing the local executives dominate. The most influential actors in the mono-industrial company town are: the head of the town, the leadership of the city-forming enterprise, and the leadership of the district administration; there are significant differences between the experts in the evaluation of their powerful potential. Other actors — municipal and regional legislatures, small business, civic organizations — are the actors of the second level of influence, while the head of the executive branch in the town whose position in other local communities usually guarantee the leadership of its incumbent, did not have sufficient personal resources and was in fact dependent on the head of the town.

As in other towns, open conflicts occur only between actors representing different branches of the local government. The most significant conflict was between the town and district municipal structures caused not only by traditional disagreements over the distribution of functions, but also by opposite positions taken by the parties on the question of reforming the system of local government. Relationships between the local governments and legislatures were less conflictual, although the presence of solid "plant" fractions in the town and, especially, in the district legislatures largely determine the urban agenda and the specifics of the local political process.

The most significant coalition was formed between the town authorities and the leadership of the main enterprise; in most situations the coalition successfully implements its own interests and with certain reservations can be considered as the basis of urban regime in terms of C. Stone. However, the informal component substantially prevails over the formal. The local community does not have any serious formal organizations, designed to protect the interests of business and contribute to the optimization of its interaction with the municipal power structures. It seems natural in the current (authoritarian) Russian context, narrowing the possibility of political action and building coalitions between equal and autonomous actors in the public space.

Keywords: Power, mono-industrial company town, city-forming enterprise, urban politics.

References

Bychkova O. *What Do Things Do in Policy? Describing the Heating Sector Reform in Post-Soviet Russia*. Ph.D. dissertation. Ohio: Ohio State University, 2007.

Bychkova O., Gel'man V. *Ekonomicheskiye aktory i lokal'nyye rezhimy v krupnykh gorodakh Rossii* [Economic actors and local regimes in large Russian cities], *Neprikosnovennyi zapas*, 2010, 2, pp. 73–82. (In Russian)

Chirikova A.Ye., Ledyayev V.G. *Vlast' v malyykh rossiyskikh gorodakh: Vzaimodeystviye ispolnitelnoy i zakonodatelnoy vetvey vlasti* [Power in small Russian towns: the interaction of the executive and legislative branches of government], *Mir Rossii*, 2015, 3, pp. 6–32. (In Russian)

Chirikova A.Ye., Ledyayev V.G., Sel'tster D.G. *Vlast' v malom rossiyskom gorode: konfi guratsiya i vzaimodeystviye osnovnykh aktorov* [Power in small Russian town:

the configuration and interaction of the main actors], *Polis*, 2014, 2, pp. 88–105. (In Russian)

Crenson M.A. *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision-Making in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.

Ferman B. *Challenging the Growth Machine. Neighbourhood Politics in Chicago and Pittsburg*. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

Friedrich C. *Constitutional Government and Politics*. NY: Harper and Brothers, 1937.

Holman N. Following the signs: applying urban regime analysis to a UK case study, *Journal of Urban Affairs*, 2007, 29 (5), pp. 435–453.

Ledyayev V.G. Izucheniye vlasti v gorodskih soobshchestvah: osnovnyye etapy i modeli issledovaniya [*The study of power in urban communities: milestones and research models*], *Neprikosnovennyy zapas*, 2010, 2, pp. 23–52. (In Russian)

Ledyayev V.G. *Sotsyologiya vlasti. Teoriya i opyt empiricheskogo izucheniya vlasti* [*Sociology of power. Theory and empirical research of power*]. Moscow: Izdatel'skiy dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2012. (In Russian)

Mills C.W. *The Power Elite. With a New Afterword by Alan Wolfe*. New York: Oxford University Press, 2000.

Stone C.N. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

Vitkovskaya T.B., Ryabova O.A. Monogoroda Srednego Urala: lokal'nyye elity i politicheskiye protsessy [*Company towns of the Middle Urals: local elites and political processes*]. Yekaterinburg: URO RAN, 2011. (In Russian)