

СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА

УДК 353

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ В РУКОВОДСТВЕ МАЛОГО РОССИЙСКОГО ГОРОДА¹

© Алла Евгеньевна ЧИРИКОВА

Институт социологии РАН, г. Москва, Российская Федерация,
доктор социологических наук, главный научный сотрудник
Института социологии РАН, e-mail: chirikova_a@mail.ru

© Валерий Георгиевич ЛЕДЯЕВ

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Российская Федерация, доктор философских наук,
профессор кафедры анализа социальных институтов
департамента социологии, e-mail: valeri_ledyaev@mail.ru

© Ольга Михайловна ЛЕДЯЕВА

Московский государственный строительный университет,
г. Москва, Российская Федерация, кандидат философских наук,
доцент кафедры истории и философии, e-mail: olyaledyaeva@mail.ru

Реформа муниципальной власти привела к появлению нового для нашей локальной управленческой практики института сити-менеджеров. В результате возникли новые конфигурации власти в корпусе лидеров локальных сообществ. До реформы наиболее влиятельными акторами публичной власти в городских сообществах были мэры (главы городов), которые избирались населением и руководили местными администрациями. В настоящее время ситуация стала менее определенной. Кто из руководителей города сегодня реально наиболее влиятелен? Глава города или сити-менеджер? Ответ на данный вопрос не так очевиден, как может показаться на первый взгляд. Большинство аналитиков полагает, что сити-менеджеры обладают большим диапазоном возможностей по сравнению с главами городов в силу большего институционального ресурса. Однако значимость персоналистского фактора в российской политике может существенно корректировать, а в ряде ситуаций нивелировать институциональные (структурные) преимущества. Данные исследований показывают, что сити-менеджеры не обязательно становятся главными фигурами в городском политическом пространстве, особенно если им противостоят опытные избранные населением главы города. В эмпирическом исследовании В. Ледеява, А. Чириковой и Д. Сельцера, проведенном в 2011–2014 гг., были обнаружены разные конфигурации власти в городах, имеющих сити-менеджеров. В одном из городов явно доминировал сити-менеджер, в другом – глава города, возглавлявший местную легислатуру, тогда как руководитель исполнительной власти (сити-менеджер) фактически занимал позицию ведомого. Различия в структуре власти в городских сообществах во многом объясняют, почему институциональные реформы и нововведения не всегда обеспечивают реализацию целей реформаторов: неформальные практики часто оказываются более значимыми и эффективными и в большей степени определяют характер взаимодействия между ключевыми акторами локальной политики, чем нормативные ресурсы.

Ключевые слова: власть в локальном сообществе; городская политика; сити-менеджер; глава города; ресурсы власти.

Кто обладает большим потенциалом влияния в малых российских городах: сити-менеджер или глава города?

Реформа системы местного самоуправления и появившиеся в ее результате новые

институциональные структуры вызвали естественные изменения в конфигурации власти в локальных сообществах. Наиболее существенная новация, внедренная в структуру муниципального управления, – это появление профессиональных управляющих (сити-менеджеров), выполняющих функции руководителей местной администрации. До этого

¹ Работа поддержана Российским гуманитарным научным фондом (грант № 14-03-00151).

очевидными топ-фигурами, аккумулирующими наибольший потенциал публичной власти в локальном сообществе, были мэры (главы городов), которые избирались населением и руководили местными администрациями. В настоящее время ситуация стала менее определенной. *Кто из двух руководителей реально наиболее влиятелен?* Ответ на данный вопрос не очевиден и требует анализа не столько их институциональных прав и полномочий, сколько всей совокупности ресурсов, обуславливающих их место и роль в системе муниципальной власти.

Само по себе внедрение института сити-менеджера имело вполне рациональные основания, поскольку данная модель организации местного самоуправления, безусловно, имеет свои достоинства. Конкурсная система назначения сити-менеджера позволяет выбрать высококвалифицированного управляющего, дистанцированного от местных кланов; передача управленческих функций наемному менеджеру может способствовать консолидации локальных элит, снимая напряженность во взаимоотношениях между депутатами и главой города и возрастанию роли представительных органов, отвечающих за выбор профессионального управляющего.

Однако не (с)только эти мотивы лежали в основе муниципальных инноваций. По мнению аналитиков, муниципальная реформа отразила стремление к бюрократической рационализации местного самоуправления; в соответствии с этим наиболее предпочтительным вариантом оказалась модель с нанимаемым сити-менеджером, позволяющая решить важные задачи, обозначившиеся в процессе децентрализации¹. Встраивание фигуры сити-менеджера в политико-управленческий каркас городского сообщества способствовало обеспечению малоконфликтного сосуществования городской и областной властей. Также появлялась возможность достигать баланса интересов и договоренностей между ними с помощью активных неформальных коммуникаций. Региональная власть рассчитывала, что именно сити-менеджеры станут проводниками ее полити-

¹ Поэтому на совещании губернаторов ЦФО в Курске в 2008 г. именно данная модель организации местного самоуправления была рекомендована для городских округов и муниципальных районов.

ки. Имея возможность поставить «своего» сити-менеджера, она получала структуру, которая могла реализовать ее интересы на муниципальном уровне; при этом вероятность трений с сити-менеджером была значительно ниже, чем с избираемым мэром, а снятие «неудобного» главы администрации существенно упрощало². Исполнительная власть фактически исключалась из поля непосредственной подотчетности населения муниципалитета, а публичный характер муниципальной исполнительной власти существенно сокращался [1, с. 143-146]. Несмотря на имеющее место сопротивление внедрению института сити-менеджера в ряде муниципальных образований, его легализация «приобрела характер устойчивой тенденции, некоего плана, срежиссированного на федеральном уровне и поспешно реализуемого посредством руководителей регионов» [2, с. 67, 68]. Поэтому данная модель становится наиболее распространенным вариантом организации местного самоуправления в нашей стране.

Таким образом, исходя из замыслов инициаторов муниципальной реформы, именно сити-менеджеры были призваны достроить нижние этажи «вертикали власти», а потому стать наиболее влиятельными фигурами городской политики.

Однако баланс власти и особенности ее распределения между главой города и сити-менеджером может зависеть от того, какой именно вариант муниципальной структуры выбирает локальное сообщество. В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г., уставом муниципального образования может быть предусмотрена одна из трех моделей построения муниципальной власти: 1) глава муниципального образования выбирается населением и возглавляет местную администрацию; работу представительного органа возглавляет председатель, избираемый из числа депутатов; 2) глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган

² Одну из значимых причин изменения институциональной структуры местного самоуправления емко выразил бывший руководитель одного из районных центров Ивановской области: *«Я был главой города и главой администрации одновременно. Теперь систему поменяли, потому что с теми, кто был в двух лицах – с ними сложно. Главное – их снять невозможно. Их можно снять только тогда, когда поймешь на чем-то».*

муниципального образования; руководство местной администрацией возлагается на профессионального управляющего, назначаемого по контракту главой муниципального образования; 3) глава муниципального образования избирается из состава депутатов и является его председателем; местную администрацию возглавляет профессиональный управляющий, назначаемый по контракту или главой муниципального образования или депутатами городской думы [3–6].

В первой модели сити-менеджеры не предусмотрены; во второй и третьей моделях их роль и функции одинаковы, а различия более касаются статуса главы города. В первой модели избираемый населением глава муниципального образования, безусловно, является наиболее влиятельной политической фигурой в локальном сообществе (за рубежом данная модель получила название «сильный мэ́р»). Во второй – его позиция выглядит заметно менее сильной, поскольку он уже не обладает контролем над администрацией («слабый мэ́р»); представляется, что в этой модели при всех иных равных условиях сити-менеджер обладает большим потенциалом влияния. В третьей модели ресурс главы города еще более ограничен, поскольку, в отличие от первого и второго случаев, он не избирается непосредственно населением; немногочисленные депутаты местного представительного органа могут манипулировать им и использовать для реализации своих персональных интересов. Таким образом, в этой модели шансы главы города стать таковым в действительности представляются совсем уж мало реальными.

На наш взгляд, эти рассуждения вполне релевантны и не вызывают особых возражений. Естественно предположить, что сити-менеджеры обладают большим диапазоном возможностей по сравнению с главами городов в силу (вероятно) большего институционального ресурса¹. При этом представляется, что современные тренды в общественно-политическом развитии российских локаль-

ных сообществ скорее усиливают позиции сити-менеджера, чем ослабляют их.

Однако высказанные предположения не означают, что структура локальной власти в настоящее время лишается вариативности и становится полностью унифицированной. На наш взгляд, сильный персоналистский фактор в российской политике, в т. ч. на локальном уровне, может существенно корректировать, а в ряде ситуаций нивелировать институциональные (структурные) преимущества; поэтому отечественная практика показывает, что сити-менеджеры не обязательно становятся главными фигурами в городском политическом пространстве, особенно если им противостоят опытные избранные населением главы города. В эмпирическом исследовании В. Ледяева, А. Чириковой и Д. Сельцера, проведенном в ряде малых российских городов в 2011–2015 гг., были обнаружены совершенно разные конфигурации власти в городах, имеющих сити-менеджеров [7; 8].

В городе Z (районный центр в Ивановской области) доминирование сити-менеджера над иными структурами локальной власти, в т. ч. и во взаимоотношениях с главой города было безусловным и хорошо осознавалось всеми сторонами. Показательна фраза из интервью с сити-менеджером: *«Может быть я покажусь нескромной, но сегодня я являюсь самой влиятельной фигурой в городе... И рядом я даже никого не вижу. Я считаю, что власть должна быть сильной»*. Местные респонденты подтверждают это, хотя и с несколько иным оценочным подтекстом. *«И по закону, и по нашему городскому уставу высшее должностное лицо – это глава города. Глава администрации, как задумывалось, должен наниматься по контракту и заниматься хозяйственной деятельностью. А когда началось, все было перевернуто с ног на голову. Глав городов и районов просто размазали... Кто не захотел смириться с новым положением, их просто убрали. А ведь глава – это высшее должностное лицо. То, что он возглавляет представительный орган, это одна из функций власти... На самом деле он должен контролировать и управлять городом. Сейчас же глава администрации фактически управляет главой города. Раз он управляет главой города, значит, он управляет представительными*

¹ Формальные полномочия этих двух руководителей не только различаются в зависимости от избранной модели местного самоуправления, но и располагаются в несколько разных плоскостях (сферах), которые затрудняют сравнение и возможность однозначного заключения об общем (кумулятивном) превосходстве формальных ресурсов власти одного из них.

ми органами», – с горечью замечает бывший глава Z.

Власть сити-менеджера в городе Z опиралась на солидный набор ресурсов, не сводящихся к формальным полномочиям, закрепленным за должностью главы администрации: личные качества, большой стаж работы, мотивация, знания (особенно в области финансов), стабильные связи с некоторыми субъектами власти более высокого уровня, успешный опыт деятельности в сфере внешнего финансирования города и включения его в федеральные программы и проекты¹.

Различный потенциал власти сити-менеджера и других локальных акторов Z, ее реальная способность реализовать угрозы негативных санкций в отношении депутатов и иных представителей локальной публичной власти в случае неподчинения и/или оппозиции практически исключал возможность открытого противостояния. При этом обычно угрозы санкций непосредственно не артикулируются, а подразумеваются; тем самым власть осуществляется на основе т. н. «правления предвиденных реакций»².

Доминирование главы администрации в политической системе Z осуществляется через контроль за составом представительных институтов – легислатуры, партийных структур и общественно-политических организаций. Оно обусловлено и проявляется в достижении оптимального (для исполнительной власти) состава Думы и ее лояльности, которые, в свою очередь, отражают зависимость депутатов от исполнительной власти в решении своих повседневных персональных

¹ В интервью сити-менеджер согласилась с тем, что ее власть опирается не только на формальные позиции, а во многом обусловлена опытом, наработанными компетенциями и неформальными ресурсами: *«Я работаю в администрации уже четырнадцатый год. Меня пригласил к себе бывший глава, я отработала с ним десять лет, потом два года с другим главой... И вот два года работаю самостоятельно... Я благодарна бывшему главе, я многому у него научилась... При одной и той же зарплате мои обязанности постоянно расширялись, и я этому не препятствовала... Я всегда говорю своим заместителям: «Никогда не отказывайтесь от работы, которую Вам предлагают... делать. Никогда работа лишней не бывает... Это опыт».*

² 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).

и корпоративных задач. В условиях слабой реальной защищенности местного бизнеса его защита становится важнейшим мотивом деятельности депутатов-бизнесменов (а их большинство). Аналогичные мотивы преобладают и у входящих в депутатский корпус бюджетников и руководителей муниципальных учреждений, опасющихся за свои рабочие места. Им не нужно напоминать о необходимости быть лояльными; они и без напоминаний прекрасно понимают, что могут потерять в случае несогласия с основной линией исполнительной власти в городе. При этом все хорошо осведомлены о том, что стало с теми, кто отважился идти на конфликт с властью имущими. *«Рядом со мной на заседании сидит заведующий детским садом. Снять руководителя муниципального учреждения можно без объяснения причин... Человека можно просто убрать с рабочего места... Дальше. Главный инженер муниципального предприятия. Его тоже можно убрать в течение одного рабочего дня. У нас снимали таких руководителей, которые как депутаты шли в пику администрации. Людей убирали, и они уходили в никуда...»*, – замечает бывший глава города, а ныне действующий депутат городского собрания.

Таким образом, зависимость депутатского корпуса от сити-менеджера в Z столь велика, что ей практически не приходится непосредственно вмешиваться в их деятельность, а нужные для нее решения депутатов достигаются «по умолчанию». Здесь «правление предвиденных реакций» практически не дает сбоев, поскольку депутаты четко осознают возможность и реальность санкций субъекта власти в случае их «неправильного поведения». Наши респонденты в Z вполне доходчиво объяснили, зачем исполнительной власти нужна слабая представительная власть. *«Имея в кармане представительный орган, исполнительная власть может делать все, просто не оглядываясь. Можно принимать любые решения. Даже неудобные, которые выносятся на представительный орган... и идут зачастую во вред населению»*, – замечает один из информантов.

В целом ситуация в Z подтверждает точку зрения о том, что наличие авторитетного сити-менеджера усиливает разрыв в ресурсах между исполнительной и законодательной структурами власти. В этой связи представ-

ляются вполне обоснованными опасения тех аналитиков, которые посчитали, что внедрение института сити-менеджеров не только снизит демократический потенциал местной власти (отмена выборов мэра), но и усилит роль бюрократического фактора в локальной политике в ущерб политическому [2; 9].

Однако отнюдь не везде наиболее влиятельной фигурой является сити-менеджер. В моногороде *У* (районный центр в Пермском крае), как показало исследование, сложился иной тип отношений между руководителями двух ветвей локальной публичной власти. Явным лидером городского сообщества является глава города, возглавляющий Городскую думу, тогда как руководитель исполнительной власти (сити-менеджер) фактически занимает позицию ведомого.

Данная, не вполне стандартная ситуация, возникла в силу того, что до введения должности сити-менеджера нынешний глава города был мэром, совмещавшим позиции главы исполнительной и представительной властей и сумевшим фактически сохранить за собой большой объем властных ресурсов (контроль над финансовыми потоками, взаимоотношения с исполнительными структурами более высоких уровней, выработка стратегических направлений деятельности администрации города и др.) и после институциональной реформы.

Сложившийся расклад сил можно обозначить как квазидоминирование представительной власти над исполнительной, поскольку реальные ресурсы исполнительной власти (не только законодательной) сосредоточены в руках главы города, формально возглавляющего местную легислатуру. При этом назначенный сити-менеджер даже не пытался отвоевать свои законные позиции. Не имея серьезного политического и административного опыта, он фактически полностью является зависим от главы города и вынужден согласовывать с ним свои действия; он не вмешивается в деятельность Городской думы и по сути не стремится влиять на нее, отдавая все бразды правления главе города и выполняя по сути технические функции по оперативному управлению.

Как и сити-менеджер *Z*, глава *У* стремится использовать весь имеющийся в его распоряжении арсенал ресурсов и методов влияния. Однако если в предыдущем случае

наиболее значимую роль в конфигурации форм власти играло скрытое принуждение, то в *У* едва ли не главным инструментом достижения цели субъекта власти стало скрытое манипулятивное воздействие, оказываемое лидером на акторов локальной политики, прежде всего на депутатов местной легислатуры.

В основе влияния главы города с «расширенными» (за счет сити-менеджера) реальными полномочиями явно прослеживается весьма тонкая психологическая стратегия, благодаря которой ему удается значительно повысить свой ресурс влияния. Она опирается на убеждение депутатов в том, что они представляют собой единое целое, образуют команду, а команда не может действовать вразнобой: *«Он использует в работе с депутатами тонкий метод. Он говорит примерно так: «Вы знаете ребята, у Вас такая команда, ни одной такой команды не было до Вас».*

Помимо этого глава города успешно формирует у депутатов (во многом ложное) ощущение причастности к решению важных проблем, давая им возможность «выпустить пар», выступая со своим видением проблемы или обсуждая те или иные вопросы на комиссиях. Элементы «третьего лица власти» способствуют формированию относительно позитивного восприятия депутатами политического процесса и снижают уровень их оппозиционности [10]. *«Глава – тонкий политик. Он умеет направить депутатов, повести разговор в нужном направлении»*, – убеждена депутат Городской думы.

Хотя главе города в целом удалось представить свое взаимодействие с Думой как неконфликтное, отдельные трения и проблемы во взаимоотношениях имеют место, что вынуждает главу использовать элементы торга и давления. Но последние используются гибко, не грубо и вполне конгруентны манипулятивным техникам.

Столь же грамотно глава города работает с населением, умело выстраивая прохождение непопулярных решений. Он позволяет себе несколько раз отложить решение непопулярного вопроса, чтобы потом возвратиться к нему на фоне привыкания горожан к непопулярным мерам. *«Глава опытный и старший аппаратчик. С громадным опытом административной и хозяйственной работы, включая советское время. Он никогда с ходу*

не принимает решений, которые могут вызвать протест Городской думы... Особым образом он работает при принятии непопулярных решений. Обсуждается вопрос. Народ заранее предупреждается, что такого-то числа будет рассматриваться этот вопрос. Решение в назначенный день не принимается. Депутатам предлагается еще раз проработать этот вопрос. Это предложение главы потом везде звучит. В том числе по телевизору... Так происходит два-три раза. Таким образом, население информационно подготавливается к принятию непопулярного решения. Со временем это решение все равно будет принято. Но он его растянет, от этого оно не будет резким ударом для населения. Если он видит, что он закинул удочку, а реакция не та, то он снова оттягивает решение этого вопроса», – объясняет один из респондентов.

Высокий потенциал влияния главы города обусловлен и выстроенными отношениями с руководством градообразующего предприятия. В данном конкретном случае наличие третьего ключевого игрока в городском политическом пространстве усиливает его позиции во взаимоотношениях с сити-менеджером: успешная политика в моногороде практически невозможна без налаженного взаимодействия с актором, контролирующим серьезные экономические ресурсы локального сообщества. В период проведения исследования между руководством города и заводом сложились довольно тесные отношения, которые можно считать коалиционными («Между городом и заводом сложился определенный тандем, заинтересованный друг в друге»). Они стали во многом результатом совместных усилий обоих акторов, обладающих не только значительными статусными ресурсами, но и высоким персональным авторитетом¹.

Сам сити-менеджер согласен с оценкой сложившегося положения дел, но убежден, что ситуацию нужно менять, поскольку ответственность за принятие решений лежит на нем, а решения принимаются далеко не им одним: «Я совсем недавно работаю во

¹ Важно отметить, что сити-менеджер изначально был креатурой директора завода, который рассчитывал на то, что тот постепенно займет ведущее место в структуре публичной власти *У*. Однако данная перспектива не реализовалась в силу недостаточного персонального ресурса последнего.

властных структурах города... Раньше я работал главным инженером на водоканале... Это абсолютно иная реальность и иная работа. Я пока плохо разобрался как работает эта структура, у меня нет команды, которая бы меня понимала и принимала... Поэтому я пока зависим... от главы города, который работает в исполнительной власти давно и держит у себя в кулаке все ниточки... Но я надеюсь, что, проработав год, я смогу эту ситуацию переломить. Прежде всего, подобрав свою команду, которая будет работать, слушая меня, а не кого-либо еще».

Вряд ли данная ситуация обусловлена только недостаточным опытом работы во властных структурах; скорее всего сказывается отсутствие авторитета сити-менеджера у городской элиты на фоне главы города, реально подмявшего под себя исполнительную власть².

Таким образом, сложившиеся конфигурации отношений в *Z* и *У* показывают, что наиболее влиятельными фигурами в городских сообществах могут быть как избираемые главы городов, так и назначаемые сити-менеджеры; при этом первенство тех или иных зависит не столько от институциональных (формальных) моментов, сколько от персональных характеристик конкретных субъектов и сложившихся традиций в каждом конкретном сообществе. К аналогичному выводу пришли авторы социологического исследования системы местного самоуправления в Бурятии. Оценивая возможность и эффективность работы наемного менеджера в должности руководителя администрации, большинство экспертов, как отмечает Е. Петрова, согласны с тем, что «все зависит от человека и его профессионализма» [11, с. 70, 71].

Реформа местного самоуправления в оценках локальных элит.

Оценки введения института сити-менеджеров представителями городских элит

² Исследование показало, что в одном из городов Тамбовской области сити-менеджер также был назначен совсем недавно, но всего за два месяца ему удалось сконцентрировать в своих руках серьезные властные ресурсы, прежде всего в хозяйственной сфере. Поэтому все больше решений по важнейшим (финансовым, экономическим) вопросам локальной политики переходит в распоряжение главы администрации, хотя он сознательно не стремится быть вовлеченным во многие другие аспекты городской политики, отдавая их на откуп главе города.

оказались очень противоречивыми. Исследование, проведенное в шести малых российских городах в период с 2011 по 2014 г., показывает, что новая властная конфигурация в большинстве случаев приводит к резкому перераспределению ресурсов власти в пользу сити-менеджера. Так, в частности, считает местный предприниматель из города Z: *«Назначение – это гарантия того, что у власти будет хозяйственник, обладающий определенными компетенциями. В главах же города пусть будет харизматичная личность. Но вертикаль власти не дает этого сделать. Вертикаль власти приводит к тому, что сити-менеджер – всегда главный в городе. У него деньги и у него реальная власть... Настоящий глава города в лучшем случае – популист, а в худшем – вообще никто».*

Особенно негативно подобная конфигурация власти, по мнению респондентов, сказывается на населении, которое фактически отодвинуто от управления города, т. к. представительный орган в этой ситуации фактически теряет возможность влиять на значимые городские процессы. *«Что получается сейчас? Глава администрации сегодня не избирается, не несет ответственности, ни перед населением, ни тем более перед представительной властью. Администрацию и раньше поругивали, это было и будет всегда, но, тем не менее, она была подконтрольна... представительному органу. Сейчас она вообще вышла из-под контроля населения и может делать то, что ей заблагорассудится»*, – убежден бывший глава города Z.

Некоторые респонденты подчеркивают, что в нынешних условиях местная представительная власть фактически не влияет на выбор сити-менеджера, поскольку городские советы всегда утверждают кандидатуры, спущенные региональной властью. По их мнению, последствия подобной беспринципности бывают весьма разрушительными не только для отдельных городов, но и для региона в целом. *«Де-юре сити-менеджер назначается представительной властью, а по факту – губернатором. Почему? Потому что две трети депутатских мандатов – это партийные списки. Жесткий партийный контроль, купленные мандаты... Когда ты идешь по одномандатному округу, выбирают лично тебя... Когда выбирают списком, пер-*

вые лица уходят, остаются те, кто заплатил. По большому счету то, что произошло у нас в области во всех муниципалитетах – это просто катастрофа. Вся стройная система, которая выстраивалась со слезами и кровью, с огромным трудом, просто рухнула», – подчеркивает в своем интервью один из наших информантов в городе Z.

Это нередко приводит к тому, что область, выбирая свою кандидатуру на должность сити-менеджера и предлагая ее на утверждение городскому совету или думе, заведомо руководствуется тем, что депутаты проголосуют «за того, за кого надо», и не утруждает себя работой по представлению предлагаемого сити-менеджера не только населению, но и самим депутатам. Именно такой случай имел место в городе С (районный центр в Ивановской области), где на выборы сити-менеджера и на знакомство с ним было отведено всего два часа, что привело к латентному протесту локальных элит, однако принципиально не изменило результатов голосования. *«Парень, как парень, я его и раньше знал по работе в правительстве. Но нам его привезли, посадили на Думу и говорят: «Голосуйте за него!». Разве я буду молчать? Разве так можно делать? Вы придите заранее, поговорите со всеми общественниками... организациям... Может он не знает, что говорить? Так пусть не говорит. Он не знает пока, что говорить. И тем не менее... Парень внешне симпатичный. И мы бы его тоже приняли. Нет, начали выкручивать руки... Надо и др. Ну и начался сыр-бор. Проголосовали, но не единогласно»*, – с возмущением делится своими размышлениями депутат городской думы города С.

В городе А (районный центр в Тамбовской области) власть также распределяется между двумя ключевыми фигурами – главой администрации города и главой города, председателем городского совета, однако, доминирующим актором, как и в случае с Z, вместе с губернатором области остается глава администрации города. По крайней мере, именно так считает сам глава администрации города А: *«В городе есть две наиболее влиятельные фигуры – это глава администрации области (губернатор) и глава администрации города. Это люди, которые определяют стратегию развития города и те, кому больше всего жалуются люди и находят*

поддержку. Большинство обращений граждан поступает именно ко мне и к губернатору».

В городе В (районный центр в Тамбовской области), как уже отмечалось ранее, сити-менеджер является новой фигурой. На этом посту он отработал два месяца, но сумел за это время стянуть на себя властные инструменты городской политики, касающиеся, прежде всего, хозяйственной сферы. В то же время сити-менеджеры осознанно отказываются «входить в политику», предполагая, что «политические игры» должны вестись главой представительной власти, а отнюдь не сити-менеджером. *«Я думаю, что до моего прихода наиболее влиятельным актором являлся глава администрации. На сегодняшний день, в связи с тем, что я нахожусь у власти всего лишь около двух месяцев, основными акторами стали глава города (председатель городского совета) и городской совет. Но сейчас оперативные вопросы все более переходят в распоряжение главы администрации. Но как глава администрации могу сказать, что не хочу брать на себя многие политические вопросы. У меня есть очень много вопросов, которые нужно решать сегодня, и к политике они никакого отношения не имеют. Мне очень жаль, что у нас в стране политические вопросы идут на первом месте, а экономические вопросы ушли на второй план. Мои главные задачи сегодня – дать тепло в дома, очистить город от мусора, сделать так, чтобы еженедельно не отключали воду в 10–12 домах (потому что сети старые, и они ломаются). Вот все это – вопросы мои. Все это надо решать. И я бы хотел, чтобы вся политика была бы сосредоточена у главы города. Мое дело – решать оперативные дела, заниматься приемом населения по хозяйственным вопросам, но представительские функции должны осуществляться главой города»,* – замечает глава администрации города В.

Модель разделения сфер влияния между двумя ключевыми акторами городской политики в перспективе может дать более позитивный результат, чем структуры власти, в которых имеет место субординация и доминирование.

Насколько фигуры, составляющие корпус действующих сити-менеджеров и отбираемые областной властью как профессиона-

лы в управлении городским хозяйством, на самом деле таковыми являются? Пока рано давать определенный ответ на этот вопрос, но ясно одно: скамейка запасных кандидатов на этот пост достаточно мала, а сегодняшние сити-менеджеры далеко не всегда становятся успешными управленцами даже при существующей системе отбора и закрепления в должности. Вот как оценивает работу сити-менеджеров вице-губернатор по внутренней политике одного из регионов: *«Уровень сити-менеджеров, к сожалению, очень разный... Мало тех, у кого многое впереди, потому что они мыслят как нормальные менеджеры и понимают, что они отвечают за очень серьезный участок работы... Остальные либо «кормящиеся», которые думают о том, как бы пожить, а Вы потом думайте, как из этой ситуации выбраться, либо «иждивенцы», которые думают, что они могут делать, что угодно, потому что мы потом их должны вытаскивать».*

Глава города + сити-менеджер – это не единственная конфигурация топ-лидеров городского сообщества. Например, в городе X (районный центр в Пермском крае) в 2011 г. и исполнительная, и законодательная ветви власти возглавлялись одним человеком. Сам мэр города полагал, что подобное неразделенное лидерство в политической и хозяйственных сферах позволяет более эффективно управлять и не тратить лишнего времени на согласование позиций: *«Я руковожу и исполнительной властью в городе, и Городским советом. Правомерно ли это? Думаю, что нет. Но фактически это очень сокращает мне время и дает дополнительный ресурс влияния на депутатов. Замена этой модели и введение позиции сити-менеджера сильно ослабит позиции главы законодательной власти и сделает его декоративным лидером. Особенно, если у главы города недостаточно авторитета среди городских элит. Его сместят по факту в сферу политики, которая в пространстве малых городов нередко превращается в интригу и даже конфликт, иногда личного характера».*

Однако эта модель, по мнению городских элит, таит в себе серьезные ограничения. Связаны они в первую очередь с тем, что выбор населения и концентрация власти в одних руках не обязательно означают, что полновесный лидер города всегда безупречен

в моральном и профессиональном отношениях. *«Раньше у нас был мэр, который концентрировал все функции. Но среди глав могли быть проходимицы. Это все-таки пиар, это деньги... умение преподать себя, определенная харизма... А дальше могло оказаться, что он совсем не может управлять городом. Так что в этом существует опасность и не следует думать, что это обязательно оптимальный вариант»*, – замечает один из наших респондентов в городе Z.

Полученные оценки городских элит новой конфигурации власти, на примере нескольких городов, расположенных в трех российских регионах, свидетельствуют о том, что политические перемены были вполне востребованы городскими элитами, однако полностью согласиться с тем, что сити-менеджеры фактически навязываются городскому сообществу вышестоящей властью, нельзя.

Заключение: последствия не однозначны.

Ситуация, сложившаяся в городах, ставших предметом нашего исследования, во многом объясняет, почему институциональные реформы и нововведения не всегда обеспечивают реализацию целей реформаторов: неформальные ресурсы и практики часто оказываются более значимыми и эффективными и в большей степени определяют характер взаимодействия между ключевыми акторами локальной политики, чем нормативные основания. Однако общий вектор российской политики, задаваемый федеральной элитой по-видимому будет усиливать ресурсный потенциал городского сити-менеджера. Поэтому можно согласиться с теми, кто предрекает концентрацию власти в руках назначенного сити-менеджера, являющегося ставленником высшего должностного лица региона [2, с. 73]. Однако потенциал влияния сити-менеджеров и особенности их встраивания в локальные структуры власти будут варьироваться в зависимости как от субъективных, так и объективных факторов, в т. ч. специфики того или иного региона, степени его централизации и жесткости политического режима.

Последствия движения в данном направлении могут быть неоднозначными. С одной стороны, это может привести к тому, что представительная власть потеряет даже те ресурсы, которыми она располагала до ин-

ституциональных инноваций, превратившись в совсем уж декоративный институт, который по своим ресурсам влияния не сопоставим с властью исполнительной. В этом случае еще более деформируется процесс представительства локальных интересов при одновременном усилении административной элиты.

Укрепление властной позиции сити-менеджера и в целом дальнейшая централизация всех уровней публичного управления чреваты серьезными рисками, в т. ч. избыточным сосредоточением властных ресурсов у региональных администраций, ослаблением стимулов к низовой самоорганизации, ограниченностью социальной базы реформы местного самоуправления и др. [12, с. 19, 20, 23, 24]. С другой стороны, концентрация власти в руках профессионального управляющего может иметь и бесспорный позитивный эффект, особенно в случаях, когда ему приходится преодолевать косность и сопротивление консервативных локальных элит и / или обеспечивать нужный уровень управляемости социумом. Все это делает весьма актуальным анализ персональной составляющей структуры власти в локальных сообществах.

1. *Слатинов Б.В.* Мэр или сити-менеджер: институциональные эффекты выбора модели муниципального управления в областных центрах Черноземья // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 2. С. 141-148.
2. *Выдрин И.В.* Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 2 (11). С. 67-73.
3. *Володин А.А.* Система распределения власти на уровне местного самоуправления // Власть. 2012. № 9. С. 66-68.
4. *Кандрина Н.А.* Модели организации муниципального управления, глава муниципального образования и сити-менеджер // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. № 3. С. 39-43.
5. *Фомина В.П., Алексеева С.Г.* Современное состояние организации местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2013.
6. *Ejersbo N., Svava J.H.* Bureaucracy And Democracy In Local Government // The Oxford Handbook Of Urban Politics / ed. by K. Mossberger, S.E. Clarke, P. John. Oxford, 2012. P. 152-178.

7. *Чурикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г.* Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. 2014. № 2. С. 88-105.
8. *Чурикова А.Е., Ледяев В.Г.* Власть в малых российских городах: взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти // Мир России. 2015. № 3.
9. *Гельман В.Я.* Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. С. 143-152.
10. *Lukes S.* Power: A Radical View. L., 2005.
11. *Петрова Е.В.* Местное самоуправление в Республике Бурятия // Власть. 2014. № 3. С. 68-72.
12. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М., 2009.
1. *Slatinov B.V.* Mer ili siti-menedzher: institutsional'nye efekty vybora modeli munitsipal'nogo upravleniya v oblastnykh tsentrakh Chernozem'ya // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk. 2012. № 2. S. 141-148.
2. *Vydrin I.V.* Siti-menedzhery v sisteme upravleniya munitsipal'nymi obrazovaniyami // Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. 2010. № 2 (11). S. 67-73.
3. *Volodin A.A.* Sistema raspredeleniya vlasti na urovne mestnogo samoupravleniya // Vlast'. 2012. № 9. S. 66-68.
4. *Kandrina N.A.* Modeli organizatsii munitsipal'nogo upravleniya, glava munitsipal'nogo obrazovaniya i siti-menedzher // Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava. 2011. № 3. S. 39-43.
5. *Fomina V.P., Alekseeva S.G.* Sovremennoe sostoyanie organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii. M., 2013.
6. *Ejersbo N., Svava J.H.* Bureaucracy And Democracy In Local Government // The Oxford Handbook Of Urban Politics / ed. by K. Mosserberger, S.E. Clarke, P. John. Oxford, 2012. P. 152-178.
7. *Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Sel'tser D.G.* Vlast' v malom rossiyskom gorode: konfiguratsiya i vzaimodeystvie osnovnykh aktorov // Polis. 2014. № 2. S. 88-105.
8. *Chirikova A.E., Ledyayev V.G.* Vlast' v malykh rossiyskikh gorodakh: vzaimodeystvie ispolnitel'noy i zakonodatel'noy vetvey vlasti // Mir Rossii. 2015. № 3.
9. *Gel'man V.Ya.* Reforma vlasti v gorodakh Rossii: mery, siti-menedzhery i mestnaya demokratiya // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2008. № 6. S. 143-152.
10. *Lukes S.* Power: A Radical View. L., 2005.
11. *Petrova E.V.* Mestnoe samoupravlenie v Respublike Buryatiya // Vlast'. 2014. № 3. S. 68-72.
12. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М., 2009.

Поступила в редакцию 19.01.2015 г.

UDC 353

MUNICIPAL REFORM AND THE DISTRIBUTION OF POWER IN ADMINISTRATION OF A SMALL RUSSIAN TOWN

Alla Evgenyevna CHIRIKOVA, University of Sociology of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation, Doctor of Sociology, Main Scientific Worker of University of Sociology of Russian Academy of Sciences, e-mail: chirikova_a@mail.ru

Valeri Georgievich LEDYAEV, National Research University "Higher School of Economics", Moscow, Russian Federation, Doctor of Philosophy, Professor of Analysis of Social Universities of Department of Sociology, e-mail: valeri_ledyaev@mail.ru

Olga Mikhailovna LEDYAEVA, Moscow State University of Civil Engineering, Moscow, Russian Federation, Candidate of Philosophy, Associate Professor of History and Philosophy Department, e-mail: olyaledyaeva@mail.ru

The municipal reform led to emergence of the appointed city-managers – a new local public institution. As a result, new configurations of leaders appeared in local communities. Before the reform mayors (heads of the local government) were the most influential actors in the local space; they were elected by people and led local administrations. At present, the situation has become less certain. Who of the public leaders is the most influential now: head of the town or city-manager? The answer to this question is not obvious as it might seem at first glance. Most scholars are sure that city-managers have a wider set of capabilities and powers than mayors due to the institutional resources. However, the importance of personal factor in the Russian politics can substantially reduce and even neutralize the institutional (structural) biases. Empirical data show that city-managers do not necessarily become the top figures in the local political space in cases when they are confronted by experienced and popular mayors elected by the population. In the research project conducted by A. Chirikova, V. Ledyayev and D. Seltser in several small Russian towns (2011–2014) different patterns of power has been discovered. One of the communities was dominated by the city-manager, the other – by the mayor who led the local legislature while the city-manager turned out to be a secondary figure. Differences in the power structures of the urban communities largely explain why institutional reforms and innovations do not always provide the realization of the goals of the reformers while informal practices are often much more effective and to a greater extent determine the nature of interaction between the key actors in local politics than normative resources.

Key words: power in local community; urban politics; city-manager; head of the town; power resources.