

---

## ВЛАСТЬ И БИЗНЕС

---

### Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти<sup>1</sup>

А.Е. ЧИРИКОВА\*, В.Г. ЛЕДЯЕВ\*\*

\***Чирикова Алла Евгеньевна** – доктор социологических наук, главный научный сотрудник, Институт социологии РАН. Адрес: 117218, Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, стр. 5. E-mail: chirikova\_a@mail.ru

\*\***Ледяев Валерий Георгиевич** – доктор философских наук, профессор, НИУ ВШЭ. Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vledyaev@hse.ru

**Цитирование:** Chirikova A., Ledyayev V. (2015) Power in Small Russian Towns: Models of Interactions Between the Legislative and Executive Branches of Local Government. *Mir Rossii*, vol. 24, no 3, pp. 6–32 (in Russian)

*На основе эмпирического исследования, проведенного в двух малых городах, одном районе Пермского края и малого города в Ивановской области, дается характеристика процессов взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. Показано, что во всех локальных сообществах представительные органы не обладают реальным паритетом, а наиболее сильными фигурами остаются руководители исполнительной власти. Различия между сообществами связаны, во-первых, с композицией лидерского пула исполнительной власти, во-вторых, с конфигурацией используемых властными акторами ресурсов и методов влияния. Лидерами исполнительной власти в локальных сообществах могут быть как избираемые главы города (района), так и назначаемые сити-менеджеры; при этом первенство того или другого актора зависит не столько от институциональных (формальных) моментов, сколько от персональных характеристик конкретных субъектов и сложившихся традиций в каждом конкретном сообществе. Данные исследования позволили выделить четыре разных типа (варианта) взаимодействия ветвей публичной власти: (1) «доминирование на основе принуждения», (2) «скрытое манипулирование», (3) «доминирование на основе торга», (4) «доминирование в условиях противостояния». Степень доминирования акторов, представляющих структуры исполнительной власти над местными депутатами, наиболее очевидна в первом варианте, где зависимость депу-*

---

<sup>1</sup> Работа поддержана Российским гуманитарным научным фондом (грант 14-03-00151).

*татского корпуса от сити-менеджера столь велика, что ему практически не приходится непосредственно вмешиваться в их деятельность, а нужные для сити-менеджера решения депутатов достигаются «по умолчанию». Во втором и третьем случаях зависимость менее очевидна, поэтому субъектам власти приходится действовать более активно; при этом в их арсенале средств воздействия значительную роль играют, соответственно, ресурсы и техники побуждения (торга) и манипуляции. В последнем случае ситуация для лидера исполнительной власти осложняется сохраняющимся расколом в локальной политико-административной элите, представляющим потенциальную угрозу его доминированию в локальной политике.*

**Ключевые слова:** власть, локальная политика, малый город, исполнительная власть, законодательная власть, городские режимы

## Введение

Хотя структура муниципального образования не сводится к органам представительной и исполнительной власти, отношения между ними представляются наиболее важными для понимания не только самой системы публичной власти, но и всего политического процесса на субрегиональном уровне. При этом изменение баланса власти и взаимовлияния этих структур во многом определяли общую конфигурацию власти и специфику политического конфликта в локальных сообществах.

В 1990-е гг. политический процесс в малых городах во многом определялся взаимоотношениями главы местного самоуправления и депутатов, а локальная легислатура зачастую выступала единственным конкурентом главы в борьбе за влияние на городскую политику.

В 2000-е гг., когда исполнительная власть обрела внушительные административные ресурсы, потенциал влияния представительной власти в городах существенно снизился. Это было особенно заметно в моногородах<sup>2</sup>, где на авансцену городской политики вышли градообразующие предприятия, которые хотя и стремились иметь своих представителей в органах представительной власти, все же выступали самостоятельными политическими акторами. Во многом именно поэтому легислатуры в моногородах стали не столько самостоятельными игроками на локальном политическом поле, сколько ««полем битвы» для глав и руководства предприятий» [Рябова, Витковская 2011, с. 154–155]. Однако в обычных городах, где нет градообразующих предприятий, легислатура, как правило, становилась структурой, представляющей бизнес-интересы депутатского корпуса и играющей роль коллективного игрока, стремящегося влиять на политику главы местного самоуправления. Поэтому характер взаимодействия двух ветвей местной публичной власти выступает ключевой характеристикой расклада политических сил в городе, а степень конфликта/консенсуса, противодействия/кооперации, автономии/подчинения в отношениях между ними отражает потенциал контроля руководителя исполнительной власти над ситуацией в городе и реальные возможности местного депутатского корпуса. Наиболее успешные руководители города способны влиять

<sup>2</sup> В России 332 поселка городского типа и 467 городов могут быть отнесены к моногородам [Семькина 2012, с. 77]; градообразующие предприятия формируют более 40% российского ВВП [Стародубцев 2014, с. 121].

на конфигурацию депутатского корпуса и добиваться стабильных коалиционных отношений между ветвями локальной публичной власти на формальных и неформальных основаниях [Чирикова 2004; Чирикова 2009; Чирикова 2010]. Существенным фактором, актуализирующим важность данной проблематики, стало введение должности сити-менеджера, которое существенно поменяло институциональный фон и конфигурацию наиболее влиятельных акторов локальной политики [Михеев 2009, с. 115–118; Слатинов 2012, с. 141–148; Выдрин 2010, с. 67–73].

Какие отношения преобладают между ветвями власти? Конфронтация? Доминирование? Сотрудничество? Возникают ли между ними коалиционные отношения? Какие ресурсы используются главами администраций для «укрощения» местных legislatures? Стремятся ли последние к реальной самостоятельности, и есть ли у них возможности серьезно влиять на решения исполнительной власти? Насколько отношения между ними зависят от формальной конфигурации акторов в различных типах организации местного самоуправления? Наши предшествующие исследования [Чирикова 2005; Чирикова 2012; Ледяев, Чирикова, Сельцер 2014] дают основание для выдвижения ключевой гипотезы: *институциональные реформы и нововведения не всегда обеспечивают реализацию целей акторов: неформальные ресурсы и практики часто оказываются более значимыми и эффективными и в большей степени определяют характер взаимодействия между ветвями власти, чем нормативные основания*. Ее подтверждение/опровержение фокусирует анализ на соотношении формальных и неформальных компонентов во взаимодействии исполнительной и представительной власти, их роли и потенциала влияния.

Эмпирическое исследование проводилось авторским коллективом в четырех локальных сообществах (два малых городах и один муниципальный район Пермского края (X, Y и N), один малый город в Ивановской области (Z)). Основным методом сбора информации – 47 полуструктурированных интервью с ключевыми представителями локальных политико-административных элит, бизнеса и региональными экспертами.

## **Модели взаимодействия исполнительной и законодательной власти: международный и российский опыт**

Формально две ветви локальной публичной власти<sup>3</sup> обладают паритетом и независимы друг от друга. Закрепление этих принципов в нормативных документах позволяет обеспечить широкое представительство интересов и не допустить концентрации власти в руках одного органа и/или лица. Однако у субъектов локальной политики (как и у субъектов более высоких уровней) практически неизбежно возникает стремление к доминированию над другими участниками в той или иной форме, поскольку расширение потенциала власти и влияния может, по их мнению, способствовать эффективному управлению и реализации общественных и корпоративных интересов. Следует отметить, что власть (влияние, контроль, доминирование) является важнейшим инструментом достижения целей; поэтому формальные институциональные ограничения часто не работают, а сложившиеся

<sup>3</sup> В данном случае речь идет обо всех вариантах публичной муниципальной власти на локальном уровне, в том числе районной и городской, а также и структурах государственной власти на локальном уровне.

практики отражают реальную зависимость и фактическую субординацию локальных институций. Хотя представительная власть в малых городах и не отличается строптивостью и высоким уровнем профессионализма, именно депутаты выступают той группой людей, в лояльности которых наиболее заинтересованы главы исполнительной власти городов и районов.

Международный опыт функционирования и развития институтов местного самоуправления многообразен. По характеру взаимоотношений между основными структурами местного самоуправления Нилс Эджерсбо и Джеймс Свара выделяют 4 типа (модели) локальных систем: (1) *сильный мэр*: избранный мэром доминирует над местной легислатурой и обладает широким набором исполнительных функций; сити-менеджер исполняет волю мэра (Франция, Испания, Италия); (2) *дисперсия власти (committee-leader form)*: имеет место «политический лидер» (не обязательно мэром), но исполнительные функции осуществляются им совместно с избранными руководителями постоянных комитетов и сити-менеджером (Дания, Швеция, Великобритания до реформ начала 2000-х гг.); (3) *коллективное управление (cabinet/collective form)*: центром принятия решений является коллегиальный орган, включающий мэра и руководителей департаментов; он контролирует все исполнительные функции и наделяет полномочиями сити-менеджера, влияние которого весьма умеренное (Нидерланды, Бельгия); (4) *сильный сити-менеджер (the council-manager form)*: исполнительные функции концентрируются в руках сити-менеджера (Ирландия, Норвегия, Финляндия). При этом в реальности характер отношений между основными субъектами локальной публичной власти имеет много нюансов [Ejersbo, Svava 2012, pp. 157–159].

Российская практика менее вариативна. Практически во все исторические периоды развития государства структуры исполнительной власти заметно преобладали над легислатурами – как на федеральном, так и на региональном и локальном уровнях [Незнамова 2009, с. 135–137]. В общем контексте российской политики это представляется вполне естественным и закономерным для страны с длительным опытом авторитарного (тоталитарного) правления и переживающей период выстраивания жесткой государственной иерархии, реально возможной при укреплении политико-административных институтов. При этом введение должности сити-менеджера, судя по всему, привело к дальнейшему укреплению доминирующего положения исполнительной власти, фактически завершая достраивание вертикали власти на локальном уровне, хотя данная тенденция, как мы увидим далее, прослеживается и в тех муниципальных образованияах, где сохраняется иная институциональная структура муниципальной власти<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> 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 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 главой муниципального образования. Основное различие между этими моделями – в статусе главы местной администрации: он может быть выборным главой муниципального образования или муниципальным служащим, работающим по контракту [См.: Фомина, Алексеева 2013, с. 44–46; Володин 2012, с. 66–68; Кандрина 2011, с. 39–43]. В нашем исследовании в двух локальных сообществах главы города (района) возглавляли местные администрации; в двух других ею руководили профессиональные управляющие (сити-менеджеры).

Наше исследование в целом подтвердило тенденцию к усилению исполнительной власти. Оценки респондентов в четырех локальных сообществах ( $X, Y, Z, N$ ) – как экспертов, так и представителей власти – свидетельствуют о том, что уровень зависимости городских советов от исполнительной власти в последние годы стремительно растет<sup>5</sup>. *«Сегодня главы администраций фактически управляют главой города. Раз они управляют главой города, значит, они управляют представительными органами. Причем делает это глава администрации, который не избирается, не несет ответственности ни перед населением, ни тем более перед представительной властью. Раньше исполнительная власть знала, что пять лет пролетят очень быстро. Надо будет выходить на выборы к населению с чем-то. Теперь этого нет. Но зависимость одной власти от другой, тем не менее, растет... И это неправильно»*, – замечает один из депутатов городского собрания города  $Z$ .

Респонденты называют разные причины усиления властного потенциала исполнительных структур – от перехода к (преимущественно) партийной системе выборов в муниципальные органы власти до ослабления ресурсной базы легислатур и, соответственно, большей их готовности принять доминирование локальных администраций. Характер и непосредственные источники доминирования исполнительной власти в сообществах обнаружили не только естественные сходства, но и заметные различия, что позволило нам выделить довольно разные модели взаимоотношений между структурами исполнительной и представительной власти. Эти расхождения были обусловлены тем, что, хотя во всех локальных сообществах властные акторы использовали приблизительно одинаковый набор основных ресурсов влияния и формы подчинения (открытое или скрытое принуждение, манипуляция, торг и др.), их конфигурации и акценты в использовании заметно варьировались. В соответствии с этим нами были обнаружены несколько разные модели взаимоотношений между ветвями власти, обозначенные нами как «доминирование на основе торга», «скрытое манипулирование», «доминирование на основе принуждения», «доминирование в условиях противостояния».

Мы не посчитали возможным предложить более-менее обоснованную классификацию моделей, поскольку понимаем ограниченность предмета нашего анализа и полагаем, что продолжение эмпирического исследования приведет к обнаружению иных паттернов взаимоотношений. Однако мы уверены, что выделенные нами модели могут быть весьма распространены, и не исключаем, что их число может оказаться довольно ограниченным, несмотря на кажущееся многообразие локальных политических практик.

---

<sup>5</sup> Специфическую ситуацию, сложившуюся в городе  $Y$ , где наиболее влиятельной фигурой является глава города, формально возглавляющий локальную легислатуру, вряд ли следует считать противоречащей данной тенденции. Как мы увидим далее, его доминирование в локальной политике обусловлено тем, что на протяжении длительного времени он являлся главой исполнительной власти и фактически продолжает им оставаться, сохраняя не только все свои «старые» ресурсы, но и полностью контролируя слабого сити-менеджера, формально являющегося главой исполнительной власти.

## **Город X: «доминирование на основе торга»**

В городе X его глава<sup>6</sup> сумел выстроить стабильные отношения с депутатами на основе подбора кадров, торга и компромиссов, добившись внешней лояльности и видимой подконтрольности Думы. Главными инструментами (формами) его влияния на депутатов являются побуждение<sup>7</sup> и убеждение<sup>8</sup>, при этом превалирование данных форм власти (а не принуждения) во взаимоотношениях главы города с депутатским корпусом обусловлено не только сложившимся соотношением ресурсов, но и соответствующими умениями главы города. Обычно он никогда не идет на открытое противостояние и не инициирует решений, которые по тем или иным причинам не разделяются депутатами: *«У меня с Думой совершенно особые отношения. Их нельзя описать с помощью модели давления. Скорее, это компромисс. Я стараюсь себя выше Думы не ставить. Я всегда стараюсь быть с ними наравне, полностью раскрываю им свои карты и говорю, почему надо делать так, а не иначе».*

Поэтому в случае несовпадения позиций он предпочитает либо вообще не принимать спорное решение либо отложить его принятие: *«Я откладываю спорный вопрос до тех пор, пока он не созреет. Консультируюсь с комиссиями и рабочими группами, иду на отдельные компромиссы, делаю все, чтобы решение было согласовано и принято на следующем этапе. Веду индивидуальные консультации, ищу причину несогласия».* Подтверждает это и бывший глава города: *«Я не считаю, что глава всегда наплеватьски относится к Думе. Он очень аккуратно работает с Думой. Те вопросы, которые необходимо решить и они могут быть приняты, он выносит, а те, которые приняты не будут, он их на рассмотрение не выносит. И прячет их в разные уголки. Я четыре года работал и прекрасно знаю, как это делается. Дума в известном смысле является неким сдерживающим фактором для главы, с которой он вынужден считаться».*

Другие респонденты также подчеркивали, что глава города редко прибегает к открытому давлению на Думу, успешно сочетая различные формы влияния на местную легислатуру. Бывший заместитель председателя Городской думы убеждена: *«Мне кажется, что он использует разные способы влияния на Думу. Он может давить, индивидуально может договариваться, но чаще действует, используя уступки. У него нет одного четкого метода. Он использует разные способы. В зависимости от вопроса и от человека».* Она считает используемые им методы влияния весьма эффективными: *«Он работает достаточно грамотно. У него есть способность ждать. Как выходец из представительных органов, он хорошо понимает, что депутат не всегда может помочь, но нагадить может всегда. Он хорошо это знает, потому что механизмом блокировки решений он не раз сам пользовался. Поэтому с Думой он действует убеждениями».*

<sup>6</sup> В городе X глава руководит городской администрацией

<sup>7</sup> Побуждение основывается на способности субъекта обеспечить объект ценностями и услугами, в которых тот заинтересован. В отличие от принуждения, связанного с негативными санкциями, в процессе осуществления побуждения нежелание объекта следовать распоряжениям субъекта преодолевается с помощью позитивных санкций, обещания вознаграждения, услуг, благ и пр. [Ледаев 2000, с. 10–11].

<sup>8</sup> В данном случае источник власти заключается в аргументах, которые субъект может использовать для подчинения объекта. В отличие от принуждения и побуждения, которые внешне могут выглядеть как убеждение, последнее подразумевает отсутствие конфликта между субъектом и объектом; у объекта есть выбор (принять аргументы субъекта или нет), который не ограничен позитивными или негативными санкциями со стороны субъекта [Ледаев 2000, с. 11–12].

*Что он при этом делает? Он с ними торгуется. У него есть возможность сказать депутату, что если ты не примешь такое-то решение, то я тебе сделаю то-то и то-то... Есть структуры, которые могут заблокировать работу предпринимателя».*

Важно, что способность скрыто или открыто использовать свою силу для некоторых предстает как реальное влияние в городе. *«Кроме торга, иных отношений у главы с депутатами быть не может. Приглашая человека на разговор, он всегда имеет в загишке дубинку... и может стукнуть ею по башке в конце концов... Если у главы нет такой дубинки, то что с ним разговаривать и идти на компромиссы»,* – считает один из респондентов.

Во многом поэтому Городская дума выглядит «ручной», а в ее составе преобладают те, кто склонен соглашаться с главой города. Так, в частности, рассуждает один из действующих депутатов: *«У главы получилось создать свою коалицию внутри думы. У нас 21 депутат. У него есть “контрольный пакет акций”. По самым главным вопросам он может мобилизовать 11–12 человек, которые будут голосовать за его предложение. Эти люди его железно, а с другими надо договариваться. Мы все живем в одном городе. Рычагов у главы полно».*

Этот «контрольный пакет» главы города в Думе не возник сам по себе: десант «своих» людей был им в свое время специально организован: *«Ни для кого не секрет, что когда формировали списки, кого поставить на тот или иной округ, и кто с кем борется, то тогда будущий глава участвовал в этом. У него была команда, которая за этим следила. Так что все было сделано заранее».*

Таким образом, открытые конфликты между главой города и депутатами практически отсутствуют: глава при взаимодействии с Думой умеет быть терпеливым, а Дума не отваживается противостоять ему. Так формулирует свою позицию главный редактор городского телевидения: *«Линия Думы скорее поддерживающая, противостояние есть, но оно касается не принципиальных вопросов. Когда ставятся принципиальные вопросы, то все, наоборот, объединяются. Глава сам работал депутатом в прошлой Думе. Он многих знает, если что-то не так, он просто отходит в сторону. Даже на комитетах он так действует. Если не согласны – можете пока разойтись».*

Однако, несмотря на «ручной» характер Думы, результат процесса взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти не всегда легко предскажем. Это в значительной степени обусловлено расколом городских элит в ходе предвыборной борьбы, который, по мнению наших информантов, отразился на процессах, протекающих в Городской думе: *«Несмотря на то, что бывший глава проиграл выборы, он постоянно присутствует, и определенная часть депутатов связи с ним не теряет... Потому что когда конфликтные ситуации выплывают, то для них почва есть. И кто-то эти ситуации подогревает. Несмотря на то, что прежнего главы в городе не было два года»,* – считает один из респондентов.

Несколько иную позицию в оценке роли Городской думы занимает бывший глава города. По его мнению, в настоящее время Городская дума представляет собой чисто декоративный орган, а сентенции действующего главы о значимости Думы как органа, принимающего важные решения, не имеют под собой оснований. Хотя бы потому, что ресурсы Думы как политического института весьма невелики: *«На мой взгляд, коллективных органов, которые могут влиять на решения главы, в городе нет. Дума на главу влияет, но далеко не по всем вопросам. Глава –*

не коллективный человек. Все, что сейчас происходит в РФ, имеет зеркальное отражение применительно к городу. Сегодня исполнительные органы руководят всеми политическими структурами».

Возникает вопрос: почему это возможно? Ответ достаточно прост: «Те депутаты, которые сидят сегодня в Городской думе, раскладываются на следующие составляющие: из 21 депутата – 3 “подельника”, 2 родственника... Вот сами ответьте себе на вопрос – может ли этот орган влиять на главу так серьезно, как это требуется, если он посадил в него своих людей?»

Действительно, большая часть депутатов Думы крайне пассивна; в Думе нет крупных бизнес-игроков, в последние годы они потеряли интерес к городской политике: «В свое время все руководители крупных предприятий были представлены в Гордуме. Но сегодня что произошло? Зачем директору предприятия заявлять о себе в городе? Они ничего здесь для себя не отобьют и не решат... У крупного бизнеса интересы более высокого уровня, они реализуются не на уровне города... Потом очень сократили налоговую базу. Раньше в город шло около 20 налогов и бизнесу было интересно, куда их налоги тратятся. Сейчас они отпустили рычаги, и все поменялось», – убежден первый заместитель главы города.

Пассивность определенной части Думы и ее готовность всегда следовать в фарватере политики главы города обусловлены и отсутствием у депутатов должной мотивации для осуществления своей законотворческой деятельности, когда она непосредственно не касается их бизнеса или иных интересов: «Наши депутаты (созыв от созыва) не сильно отличаются. Но все они не горят желанием защищать город и его население. И понятно почему: они шли туда со своими интересами, они их и реализуют. Когда налог на землю обсуждают, вот тогда все депутаты мобилизованы... Это все... они три часа обсуждают, по косточкам все разложат... А когда надо добавить денег в здравоохранение, тогда молчок», – оценивает деятельность депутатов заместитель главы города по социальным вопросам. «Не следует забывать, что их экономические интересы лежат в Крае, а не в городе. Зачем им здесь во все вникать, так и сидят в Думе на всякий случай», – размышляет один из действующих депутатов настоящего созыва.

Близкую характеристику Городской думе дает и глава аппарата районной администрации: «Я видел представительный орган три созыва. Я принимал участие в различных заседаниях. Последняя Дума – она никакая: ни вреда, ни пользы... Если депутатами задаются вопросы, то это делается либо для того, чтобы показать свою значимость, либо для того, чтобы повлиять на решение в определенных интересах бизнес-структур, либо каких-то отдельных граждан. Но так, чтобы представлять позиции граждан в целом, этого нет».

Звучащая критика в адрес главы со стороны депутатов также, как правило, объясняется личными амбициями: «Основное направление критики главы – не то он делает в первую очередь, команда не та... Как обычно. Все ничего не делают, а только отчитываются. Конкретных обвинений в сторону главы нет. Но если они выступают в открытую со своей критикой, то их предложения просто не реальны для исполнения», – считает один из опрошенных экспертов.

Наконец, пассивность значительной части депутатского корпуса обусловлена и скрытым принуждением: они просто боятся критиковать, опасаясь тех или иных негативных санкций: «Депутатам ссориться с главой просто невыгодно.



Они боятся, что их еще более активно заставят работать на финансирование социальных проектов, а им этого не надо. Они и так уже налоги платят, и им кажется, что этого вполне достаточно», – сообщает нам один из депутатов.

Таким образом, выстроенные главой города отношения с депутатским корпусом свидетельствуют о явном властном дисбалансе в пользу исполнительной власти, что естественным образом снижает потенциал местной политической системы по блокированию неадекватных (с точки зрения сообщества) политических решений и действий. Однако респонденты не склонны преувеличивать данную опасность, полагая, что до настоящего времени в политике главы города не наблюдалось очевидных провалов и злоупотреблений: *«У главы абсолютно дурных начинаний нет. Город меняется, пройдите по центру и Вы это увидите... Мало кто из дотационных городов может себе это позволить. Он умеет убеждать, и у него есть определенное целеполагание... Когда он начинает говорить, то он может убедить в необходимости реализации своих целей»*, – убежден один из депутатов<sup>9</sup>.

Ситуация в городе X показывает, что стабильные отношения между исполнительной и представительной ветвями локальной публичной власти с элементами очевидного доминирования первой над второй во многом являются результатом умелой политики главы города, который хорошо понимает, что, несмотря на пассивность и низкую мотивацию, депутатский корпус представляет собой легитимный орган власти, обладающий определенным политическим потенциалом. Поэтому для достижения стабильности и в Думе, и в городской политике в целом он готов тратить значительные усилия и ресурсы.

Другой очевидный вывод, вытекающий из анализа ситуации в городе X, заключается в том, что претензия на пост главы города предполагает серьезную предварительную работу по формированию необходимой базы поддержки в Думе. Несмотря на видимую легкость в управлении Думой, торг и нахождение компромиссов с депутатами представляют очевидную проблему; поэтому необходимо иметь «подушку безопасности» в виде определенного числа лояльных депутатов.

Доминирование на основе торга представляется вполне естественной формой взаимоотношений между исполнительными и представительными структурами муниципальной власти. На наш взгляд, данная модель взаимоотношений может оказаться весьма распространенной в тех сообществах, где у элиты исполнительной власти нет ресурсов и/или стремления к полному (жесткому) доминированию в локальном политическом пространстве, но при этом отсутствуют и серьезные конкуренты; при этом в случае их появления модель торга может оказаться неэффективной. Такие ситуации вполне характерны для моногородов, где руководство градообразующих предприятий весьма успешно выстраивает коалиции с местными legislatures и тем самым препятствует политическому лидерству руководителей городских администраций, заставляя их корректировать конфигурации используемых ресурсов. Данная ситуация имела место в городе Y.

<sup>9</sup> Аналогичной стратегии и тактики глава города придерживается и в отношениях с бизнесом, что позволяет последнему находить с ним достаточно полное взаимопонимание: *«У нас в Думе долго шли переговоры. Мы были единственной территорией, где мы учитывали мнение предпринимателей о едином налоге. И пытались не резать курицу, которая несет золотые яйца. И в то же время сохранить эти золотые яйца. Для бюджета. Мы выстроили площадку переговоров и не пошли по принципу «ободать их как липку», как это делали на других территориях»*, – замечает один из респондентов.

## Город У: «скрытое манипулирование»

В моногороде У, как уже отмечалось ранее, сложился несколько иной тип отношений между двумя ветвями локальной публичной власти, по сути, отражающий квазидоминирование представительной власти над исполнительной, если учитывать только формальные моменты. Согласно нормативным документам, исполнительной властью в городе руководит сити-менеджер; однако реальные ресурсы исполнительной власти сосредоточены в руках главы города, формально возглавляющего Городскую думу. 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.) после институциональной реформы. При этом назначенный сити-менеджер даже не пытался их отвоевать. Не имея серьезного политического и административного опыта, он фактически был полностью зависим от главы города и вынужден был согласовывать с ним свои действия; он не вмешивается в деятельность Городской думы и по сути не стремится влиять на него, отдавая все бразды правления главе города.

Таким образом, наиболее влиятельным актором в городе является его глава, который будучи формально руководителем местной легислатуры фактически руководит и исполнительной властью. Поэтому именно его мы будем рассматривать в качестве главного представителя исполнительной власти в ее взаимоотношениях с законодательной.

Как и глава города Х, глава города 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 играли ресурсы и механизмы убеждения и побуждения, то в городе У едва ли не главным инструментом достижения цели субъекта власти стало скрытое (манипулятивное) влияние, оказываемое лидером на акторов локальной политики<sup>10</sup>. 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. В ее основе – 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”. Он разговаривает с нами очень уважительно. Он никогда не выбрасывает негатива. Если мы с чем-то не согласились, он говорит “это мы не будем принимать, это надо снова*

<sup>10</sup> Манипуляция как вид власти основывается на способности субъекта осуществлять скрытое влияние на объект. В отличие от других видов власти, манипуляция может иметь место без команды субъекта и даже тогда, когда объект не знает о самом существовании субъекта. Хотя с точки зрения объекта манипуляция выглядит как убеждение, это разные виды власти. В процессе убеждения субъект не лишает объект (сознательно) необходимой информации, поскольку он хочет, чтобы объект принял его точку зрения. Напротив, в манипуляции субъект не хочет, чтобы объект мыслил так же, как и он сам, и поэтому сознательно ограничивает поток информации для объекта [Ледяев 2000, с. 12–13].

*посмотреть. И проверить, чтобы принять решение. Сделаем это в следующий раз". Если тема конфликтная, то он дает возможность этой теме осесть», – замечает одна из депутатов Городской думы.*

Помимо этого, глава города успешно формирует у депутатов (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» (С. Лукс)<sup>11</sup> способствуют формированию относительно позитивного восприятия депутатами политического процесса и снижают уровень их оппозиционности. *«Глава – тонкий политик. Он умеет направлять депутатов, повести разговор в нужном направлении. Многие газеты пытаются выставить депутатов марионетками, но это не так... Такого нет, чтобы все огульно проголосовали, не разобравшись в вопросе», – убеждена депутат Городской думы. Столь же осмотрительно глава действует и в ситуациях, когда необходимо принять непопулярное решение. Он позволяет себе несколько раз отложить его, возвращаясь к нему уже после того, как произошло естественное привыкание граждан. По крайней мере, именно такую характеристику своему главе дает известный в городе журналист: «Глава – опытный и старый аппаратчик с громадным опытом административной и хозяйственной работы, включая советское время. Он никогда с ходу не принимает решений, которые могут вызвать протест Городской думы. Или тех решений, которые не согласуются с градообразующим предприятием. Это результат его учебы в ВПШ».*

Столь же продуманно и манипулятивно глава работает с теми решениями, которые заведомо могут не понравиться населению: *«Особым образом он работает на принятие решений, которые являются непопулистскими. 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».*

Однако некоторые за подобными действиями склонны видеть показную лояльность главы: *«Похоже, что главе свойственна показная лояльность... Он открыто не хочет ни с кем ссориться... В Думе он создает локальные коалиции под решение того или иного вопроса, чтобы любой ценой провести свое решение. И у него это получается», – считает один из депутатов.*

Сам глава фактически подтверждает целесообразность торможения «трудных» решений, специально подчеркивая, что он никогда не спешит с их принятием: *«Я давно в политике и знаю, надо трезво подходить ко всем вопросам. При этом я остаюсь самостоятельной фигурой в этом городе. У меня не было никогда вопроса, который бы кто-то заблокировал. На протяжении многих лет. Надо чувствовать ситуацию. Если чувствуешь, что этот вопрос не решен и не может быть решен, ведь многое делается для амбиций, не выноси его на решение... Если я не уверен, что поправка пройдет, значит, надо предварительно порешать этот вопрос. Можно этот вопрос "обкатать" на комитетах, комиссиях. Если*

<sup>11</sup> Он предложил «трехмерную» концепцию политической власти, охватывающую не только наблюдаемые и осознаваемые объектом формы его подчинения субъекту (первое и второе измерения власти), но и практики формирования у объекта предпочтений (ценностей, норм), в которых заинтересован субъект [Льюкс 2010, с. 41–57].

*решение все равно не проходит, его можно отложить на какое-то время. А зачем дурью заниматься, если решение все равно не пройдет».*

Хотя главе города в целом удалось представить свое взаимодействие с Думой как неконфликтное (что во многом является результатом успешной манипуляции), часть депутатов придерживается иной оценки своей роли в локальной политике. Поэтому отдельные конфликты и проблемы во взаимоотношениях все же присутствуют, что вынуждает главу использовать элементы торга и давления, но последние используются гибко, не грубо и вполне конгруентны манипулятивным техникам<sup>12</sup>: *«Глава обязательно посмотрит, кто именно негативно отнесся к данному вопросу. Пригласит его к себе и убедит в своей правоте. В случае крайней необходимости воспользуется своими ресурсами, иногда может и пригрозить. Обязательно спросит, что именно надо сделать. Его отличает умение работать, умение использовать свой собственный потенциал. В этом отношении я бы его назвал толковым и грамотным управленцем. Политиком местного уровня»,* – замечает депутат городской Думы.

Несмотря на отработанные механизмы работы с Думой, глава города *У*, также как и глава города *Х*, пытается обеспечить комфортный для него состав Думы, согласовывая ее фигуры с руководством градообразующего предприятия (металлургический комбинат). Несмотря на то, что в Думе заседает заводское большинство (с учетом представителей аффилированных с комбинатом структур), она не является реальным политическим оппонентом главы города и фактически не способна влиять на городскую исполнительную власть: *«Депутатский корпус никак на городскую власть влиять не может. Если вообще рассуждать о том, может или не может, то депутаты на городскую власть могут влиять исключительно виртуально. Реально ничего они не могут. Они зависимы от тех, кто их сделал депутатами. И поэтому ничего непредсказуемого не происходит»,* – убежден журналист.

Директор завода, который, по мнению большинства представителей городской элиты, является наиболее влиятельной фигурой в городе и способен изменить вектор городской политики, не рассматривает Думу как важный политический институт, предпочитая все интересующие его вопросы решать напрямую с главой города. Но в случае необходимости, как считает директор, его потенциал влияния на депутатов как минимум не уступает ресурсам и главы города, и главы района: *«Я на главу города влияю через своих людей, а не через Думу. Я не погружаюсь глубинно в работу Думы. С ней разбираюсь редко, когда это касается серьезных вопросов. Все происходящее в Думе для меня не столь принципиально. Но если мне понадобится, я смогу контролировать не только своих депутатов, но и договориться с другими депутатами. Есть одна депутатская сторона, есть другая, а есть праздно шатающиеся... Так что мой ресурс влияния на депутатов ничуть не меньше, чем у главы города или главы района. Я думаю, что я смогу договориться со сторонниками и того, и другого».*

К этой точке зрения присоединяется и профсоюзный лидер: *«Коалиционные вещи в Думе все равно присутствуют. Решения, которые принимаются в Городской думе, проходят процесс предварительного согласования с директором завода. Иногда завод знает даже, кто именно будет против. Такая же ситуация в Земском собрании».* Хотя контроль директора завода над Думой один влиятельный предпри-

<sup>12</sup> О конгруентности различных форм власти см. [Wrong 2002, pp. 75–83].

ниматель считает «нестабильным и несистемным», он также не сомневается в том, что влияние этого хозяйственника на городскую политику чрезвычайно велико.

Всегда ли Дума действует в интересах населения, блокируя спорные или даже коррупционные сделки, когда в выигрыше могут оказаться городские чиновники или руководители завода? Согласно оценкам респондентов, далеко не всегда. Именно поэтому отрицать механизм существования неформальных сделок между главой, Думой и директором завода вряд ли возможно. Пример, подтверждающий факт существования такого механизма, приводится городским журналистом: *«Хочу рассказать историю о том, как продавалась столовая в Лямино за 4 млн рублей предпринимателю. Там творились странные вещи. Заводская часть элиты даже не задала вопрос, почему деньги за сделку надо перечислить сразу... И так далее... Когда сделка была осуществлена, выяснилось, что она носила первоначально мошеннический характер. Было заведено уголовное дело. Заинтересованные лица истратили 4 млн бюджетных средств за здание, выплатив их человеку, который не является владельцем этого здания. Деньги были потрачены, а здание в казну города не перешло. Суд над предпринимателем состоялся, он получил три года условно. Как это объяснить? Простой коррупцией... Вот вам ответ на вопрос, что могут, а чего не могут депутаты и кому они подконтрольны...».*

Приведенные оценки городской элиты, процесса взаимодействия Думы и главы города вполне позволяют предположить, что действующая в городе *У* модель отношений может быть обозначена как «скрытое манипулирование». Как и предыдущий вариант, она отражает доминирование исполнительной власти над законодательной, однако представляется более сложной в силу совмещения разных функций в руках одного человека. При этом, как уже отмечалось ранее, глава города, формально руководящий местным представительным органом, фактически руководит и исполнительной властью. В отличие от ситуации в городе *Х*, его давление на Думу в городе *У* носит не столь явный характер, а представляет собой скорее завуалированное влияние, хотя и с тем же вектором. При этом глава города *У* не торгуется и не обещает ничего в обмен на лояльность: напротив, для достижения своих целей он стремится повысить самооценку и ответственность депутатов, которые мотивируют их для принятия нужных решений. Если в городе *Х* глава вынужден что-то отдавать в обмен на послушание, то в городе *У* депутаты действуют в соответствии с волей главы без особых внешних стимулов. Связано ли это с тем, что глава представительной власти реально руководит властью исполнительной? Вполне вероятно, что высокий ресурсный потенциал главы города *У* способен усиливать манипулятивный эффект. Однако вряд ли можно утверждать, что только такие лидеры успешны в достижении своих целей с помощью манипуляции. Скорее, имеют значение большой опыт главы города, его хорошее знание людей, вера в силу убеждения и значимости моральных аргументов для депутатов на фоне слабой выраженности этических ценностей у самого главы.

### **Город Z: «доминирование на основе принуждения»**

Ситуация в городе *Z* имеет два главных отличия от городов *Х* и *У*. Во-первых, наиболее влиятельным субъектом власти в городе является сити-менеджер (глава администрации города), который полностью доминирует как над главой города, так

и над депутатским корпусом. В отличие от ситуации в городе *X*, где сити-менеджер не обладал достаточным для лидерства ресурсным потенциалом, а потому оказался зависимым от главы города, в городе *Z* соотношение властных потенциалов двух ключевых акторов городской политики оказалось прямо противоположным: сильный сити-менеджер против слабого главы города. Сити-менеджер обладает солидным набором персональных ресурсов (личные качества, большой опыт работы, мотивация, знания, особенно в области финансов), имеет стабильные связи с субъектами власти более высокого уровня и вполне успешно действует в сфере внешнего финансирования города и включения его в федеральные программы и проекты<sup>13</sup>. Во-вторых, в его арсенале средств воздействия заметно преобладают принудительные ресурсы. Следует отметить, что элементы принуждения – открытого и скрытого – имеют место (в той или иной степени) во всех стабильных отношениях между политическими акторами; принуждение традиционно считается «визитной карточкой» власти. Эти два понятия часто отождествляются; при этом считается, что за внешне добровольными формами подчинения скрывается принуждение, являющееся его конечным фундаментальным основанием [Ледяев, Ледяева 2014, с. 11–18]. В нашем случае в основе власти сити-менеджера, бесспорно, значимую роль играет способность реализовать угрозы негативных санкций в отношении депутатов в случае неподчинения и/или оппозиции. При этом обычно угрозы санкций *непосредственно* не артикулируются, а подразумеваются; тем самым власть осуществляется на основе т.н. «правления предвиденных реакций»<sup>14</sup>. Если использовать термины самих респондентов, то речь идет о «бюрократических проволочках», «информационной блокаде», «непринятии необходимых решений в случае неповиновения» и других способах форматирования ситуации.

Сама глава исполнительной власти в городе убеждена в том, что она не прибегает к прямому давлению на депутатов: *«Я никогда не оказываю на депутатов давления... Ведь у меня есть хороший руководитель, которая с ними непосредственно работает, а я знаю себя, характер горячий»*.

По ее словам, сговорчивость Думы есть результат выстроенных отношений с депутатами, которые всегда согласны ее поддержать хотя бы потому, что она смогла найти с ними общий язык, и задать некие общие правила игры: *«Мне не нужны никакие незаконные решения... Если я на Думу выхожу с каким-то вопросом, то это значит, что он сегодня жизненно необходим... Со всеми депутатами у меня отношения выстроены... Со всеми я взаимодействую. Иногда неформально... У меня с этой Думой проблем вообще нет. Я звоню любому депутату, говорю “поддержи”, и все... И никто не просит ничего взамен... Я такой человек. Наш бизнес знает, что я себе ничего не беру... И ко мне просто так подойти очень сложно. Например, мне ни разу ни за что не предлагали деньги. А некоторым предлагают»*.

Но то, что выстроенные отношения во многом опираются на адекватное восприятие депутатами своего зависимого от исполнительной власти положения, не вызывает сомнений. В этой связи весьма показательна цитата из ее интервью:

<sup>13</sup> 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... Мне в этом плане помогло то, что я не сегодня пришла во власть»*.

<sup>14</sup> 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, pp. 16–18].

*«Я иногда прихожу в зал Думы и сажусь послушать. Мне секретари говорят: “Когда Вы приходите, то всегда так тихо. И никто не спорит”».*

Обычно такая модель взаимоотношений возникает при наличии серьезного неравенства ресурсов двух сторон и реальной зависимости одной из них от другой; она практически невозможна при сильном депутатском корпусе и его реальной автономии, поскольку в этом случае у объекта (легислатуры) есть серьезные ресурсы сопротивления или возможность избежать осуществления санкций, например, с помощью четко прописанного набора прав и полномочий объекта и/или жестко соблюдающихся ограничений власти субъекта. В этом отношении российский контекст вряд ли может считаться благоприятным для формирования сильных и независимых легислатур, и не только на локальном уровне.

По нашим оценкам, доминирование исполнительной власти над законодательной в городе Z оказалось наиболее очевидным (всеобъемлющим), чем в других городах. По-видимому, этому в целом способствует внедрение института сити-менеджеров: наличие авторитетного сити-менеджера усиливает разрыв в ресурсах между исполнительной и законодательной структурами власти. В этой связи представляются 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 [Гельман 2008, с. 143–152; Выдрин 2010, с. 67–73].

Стремление субъектов локальной политики к доминированию в своем политическом пространстве, как уже отмечалось ранее, представляется вполне естественным, поскольку это позволяет комфортно реализовывать их интересы и не всегда имеющиеся институциональные ограничения могут этому успешно воспрепятствовать. Наши респонденты в городе 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.

Свой высокий властный потенциал в отношении депутатского корпуса административная элита реализует с помощью традиционной и весьма эффективной стратегии, в основе которой лежит контроль над составом всех представительных институтов – легислатуры, партийных структур и общественно-политических организаций. Она не испытывает особых трудностей в занятии руководящих позиций в «Единой России» (ЕР) (остальные партии в этом плане не играют существенной роли), тем более что это естественным образом поддерживается сверху как элемент «вертикализации» политики на всех уровнях. Типичное (не только для города Z) доминирование ЕР в локальных легислатурах является важнейшим каналом реализации стратегии и тактики структур исполнительной власти. Численное большинство единороссов в Думе города Z – важнейшее условие успешного контроля над легислатурой. *«Сегодня у нас всеми отделениями партий в области де-факто руководят главы администраций. Если они руководят всеми отделениями партии “Единая Россия”, то они, естественно, руководят всеми представительными органами. Фракции “Единой России” имеют абсолютное большинство во всех муниципальных образованиях»*, – отмечает в этой связи бывший глава города, депутат городского собрания.

В стратегии локальной административной элиты города *Z* по формированию оптимального (с точки зрения реализации ее интересов) состава Думы, как и в других городах, важное значение имеет фактор (потенциальной) зависимости депутатов от исполнительной власти в решении своих повседневных персональных и корпоративных задач. По этой логике в число депутатов городских собраний должны входить люди, которые нуждаются в поддержке исполнительной власти и согласны взамен на лояльность с ее стороны делать то, что от них требуется даже в ущерб общественным интересам. Речь идет прежде всего о бизнес-интересах депутатов: в условиях слабой реальной защищенности местного бизнеса их защита становится важнейшим мотивом деятельности депутатов-бизнесменов (а таковых большинство). Последние хорошо понимают, что любое (даже скрытое) неповиновение может привести к потере самого дорогого – бизнеса, руководящей должности, возможности помогать близким родственникам, занятым в бизнесе, и т.д. На этом фоне формируется готовность к непротивлению, которую административная элита открыто не артикулирует.

Данная ситуация, разумеется, имеет место в той или иной степени во всех четырех изученных нами локальных сообществах, но в городе *Z* она наиболее очевидна. Анализ состава депутатского корпуса позволяет убедиться в том, что заседающие в Думе депутаты (за небольшим исключением) составляют «послушное большинство», которому есть что терять. Это прежде всего депутаты-бизнесмены, руководители бюджетных учреждений, а также представители национальных диаспор, для которых владение депутатским мандатом престижно и позволяет повысить свой статус внутри данного сообщества. «За близость к власти» большинство депутатов городского собрания согласны платить не только деньги, но и демонстрировать послушание.

О том, что в городе *Z* сложилась именно такая ситуация, прямо говорили наши респонденты. Например, депутат Городской думы, оппозиционер, по ряду причин не входящий в «послушное большинство», не понаслышке знает, что зависимый депутат всегда сговорчивее независимого: *«В “Единой России”, в горсовете места были проданы... Стоимость места составляла от 500 тысяч рублей до 1,5 млн рублей. Выкупил эти места в совете один автоперевозчик, которому это было очень нужно... и он сейчас активно лоббирует свои интересы. У нас купила место также местная аптечная “королева”. Еще один средний предприниматель, который сейчас активно застраивает Центр. Он покупает земельные участки... Он строит торговые центры... Один предприниматель, он в нашей партии “Справедливая Россия”, представляет городскую помойку. Ну вот, практически и все...».*

Есть что терять не только депутатам-бизнесменам. Естественное беспокойство за свои рабочие места испытывают входящие в депутатский корпус бюджетники и руководители муниципальных учреждений. 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 предрержащими: *«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 убрали, и они уходили в никуда...», – замечает бывший глава города, а ныне действующий депутат городского собрания.

Учитывая, что речь идет о малом городе, нельзя исключать и такого поворота событий, когда бизнес имеют не сами бюджетники, а их родственники, что также заставляет их быть осторожными: *«У многих других, даже у тех, кто представляет муниципальные учреждения, практически у всех есть свои деловые интересы, связанные с тем, что любое крупное муниципальное учреждение обычно завязано на бизнес-интересы... Например, есть директор школы, у него есть бизнес, который не он курирует, а курируют его родители. Так что практически у всех депутатов, даже небизнесменов, есть интересы в бизнесе...»*, – продолжает респондент.

Наконец, определенную часть депутатского корпуса составляют представители диаспоры, у которых есть свои мотивы для поддержания мира с исполнительной властью. *«Представители национальной диаспоры не склонны вступать в споры с исполнительной властью. Почему? Большая часть предпринимателей с нерусскими фамилиями рулит не своими деньгами, а деньгами диаспоры. Чтобы в диаспоре сделать шаг наверх, ты должен иметь статусы... Статус депутата дает ему в диаспоре особое положение. Для них важен доступ к главе. И они платят за свои мандаты больше всех. Так что этот мандат для них очень важен. И они не склонны демонстрировать непослушание»*, – убежден информант.

Разумеется, отношения между исполнительной властью и депутатами выстраиваются не только на основе принуждения; как и в других ситуациях, осуществления власти и влияния их естественным образом дополняют элементы побуждения (торга), которые, как правило, конгруентны элементам принуждения [Wrong 2002, pp. 79–80]. Покорность позволяет депутатам реализовывать свои интересы; мандат дает им возможность поступать вполне легально, но при этом получать то, что нужно значительно легче и быстрее. Именно так представляет ситуацию глава представительной власти в городе, которая хорошо знает своих депутатов: *«Я не могу обещать, что они, помимо Думы, не могут прийти в администрацию, прикрываясь тем, что они депутаты... и уже в администрации продвигать свои интересы. Такое присутствует... Например, депутат пробивает через город право на пользование землей, чтобы что-то построить... Конечно, они это делают, а потом стараются построенное здание выкупить себе... Конечно, мандат депутата позволяет ему все сделать побыстрее, чем это бывает у обычного человека... Он может зайти в каждый кабинет... Но при этом незаконно он ничего не делает, он просто пользуется своими связями...»*. Понятно, что все это вряд ли реально возможно, если депутат не поддерживает инициативы исполнительной власти.

В то же время было бы неправильным объяснять мотивацию активности депутатов исключительно побудительными (корыстными) соображениями и/или реакцией на открытое или латентное принуждение. Многие из них, как показало исследование, действительно стремятся реализовать общественные интересы и цели. Однако, судя по всему, в этом аспекте их деятельность не является высокоэффективной. Сами депутаты, как правило, не (вполне) удовлетворены ее результатами. *«Работая с депутатами, я вижу, что они вкладывают деньги и в людей тоже, а не только стараются для своего кармана... Но потом начинают говорить: “А зачем нам это все? У нас такие люди, что иногда даже спасибо*

не скажут”. В результате у них пропадает желание помогать и они говорят, что, большие они этого делать не будут...», – с горечью замечает глава представительной власти в *Z*.

Очевидно, что ощущение депутатами неэффективности своей деятельности связано не только с «неблагодарностью» жителей города, но и осознанием своего (подчиненного) места в локальной политической системе и вытекающей из этого неудовлетворенности от вынужденной покорности и/или пассивности. Все это имеет место не только в *Z*, но в данном городе оно наиболее показательно. Другое отличие политического процесса в городе *Z* заключается в том, что неформальные договоренности между депутатами и акторами исполнительной власти складываются за пределами пространства легислатуры. В других городах данные процессы, как правило, разворачиваются в Думе и скорее отражают торг хотя и не равнозначных, но относительно сопоставимых и самостоятельных субъектов, а не вынужденное подчинение политических аутсайдеров власти предрержащим.

### **Район N: «доминирование в условиях противостояния»**

Специфика ситуации в районе *N* обусловлена двумя обстоятельствами. Во-первых, наиболее влиятельной фигурой является не глава района, являющийся формальным руководителем исполнительной власти (как в *X*), а его заместитель по правовым вопросам. Сам же руководитель районной администрации, не обладая достаточными лидерскими качествами, фактически потерял власть в своей команде и оказался зависим от нее. Во-вторых, в отличие от других рассмотренных нами случаев, в составе легислатуры района *N* (Земское собрание) четко обозначились две примерно одинаковые по численности и ресурсному потенциалу группы – «заводские» и «районные», отражающие основное политическое размежевание в данном локальном сообществе. Тем самым, асимметрия в отношениях между основными акторами публичного сектора и зависимость легислатуры от исполнительной власти в районе *N* не столь очевидны, как в других сообществах.

Земское собрание района *N* состоит из 21 депутата, их которых 10 четко идентифицируют себя с заводом, остальные – с районом. Обеспечение минимального перевеса «районных» над «заводскими» явилось следствием сложной комбинации, главным элементом которой стало обещание одному из заводских кандидатов пост Председателя собрания в обмен на лояльность. Тем самым у районной администрации появилось стабильное большинство в Собрании, обеспечивающее возможность преодоления сопротивления оппозиции и принятия нужных решений.

Достижение подобного расклада сил в Собрании не было простым делом и потребовало серьезных усилий со стороны руководства района по «перетягиванию» фигур из одного клана в другой. Судя по всему, использовался традиционный сплав побуждения (торга) и принуждения. *«Когда выбирали Председателя, то один из “заводчан” перешел на сторону “района”. Заместитель вел переговоры, чтобы найти человека, “слабого на жилку”. Этому человеку предложили место Председателя, потому что он районной администрации подошел больше всего. Он живет за стенкой у главы района. Они соседи. Он выработал свою пенсию, а ему пообещали кресло ценой в полтинник, грубо говоря, за ничегонеделанье. “Ты парень сиди, пенсия у тебя идет, ты будешь здесь спокойно зарабатывать»*

свои 50 тысяч. Доработаешь до пенсии по старости, и уйдешь с муниципальной службы с дополнительными льготами. Но за это ты должен стать Иудой". В результате процедуры голосования будущий Председатель и еще парочка переметнулись. Обработали они его хорошо. Какую-то "жилку" они у него зацепили», – убеждена специалист территориального отдела областной администрации, бывшая заместитель районного главы по социальным вопросам.

Насколько Земское собрание оппозиционно по отношению к исполнительной власти? Вот ответ наиболее влиятельного актора локальной политики, заместителя главы районной администрации, фактически ставшего архитектором данного Земского собрания: «Земское собрание, безусловно, обладает оппозиционным ресурсом, но не таким высоким. Но сегодня ситуация такова. У нас Земское собрание первого созыва обладало очень высоким оппозиционным ресурсом, как и возможностью влияния на принятие решений. Сейчас ни Городская дума, ни Земское собрание не обладают такими ресурсами влияния. Вообще в России представительные органы редко имеют возможности влияния на высшее должностное лицо. Я не думаю, что собрание нашего Края сегодня влияет на губернатора. А те, кто пытается это делать, они просто теряют свои позиции. Но при этом хотел бы сказать, что если Городская дума вообще никаким актором не является, то Земское собрание все же претендует на эту роль».

По его мнению, уровень оппозиционности Собрания с самого начала, то есть с момента формирования, должен быть отрегулирован. Логика руководителя, на наш взгляд, вполне типичная и простая: с Собранием не должно быть проблем. Для этого необходимо, чтобы основу Собрания составляли управляемые фигуры: «В составе Земского собрания 10 человек, это наши люди. Мы их туда провели. Это люди главы района. Сначала у нас не было перевеса, но потом мы избрали "заводского" человека председателем и он стал нашим. Мы его переманили. В состав наших людей входят частично работники социальной сферы, частично бизнесмены из малого и среднего бизнеса. Пожалуй, все. Как мы их отбирали? Все было очень просто. Это банально, но кандидаты нужны более или менее управляемые. Часть кандидатов мы все равно брали из соцсферы. Ведь у нас есть возможность влияния на этих людей. Если он врач и работает в нашем районе, то понятно, что он зависит от нас. Это в первую очередь бюджетники. Они зависят от нас, и я могу на них повлиять. Это, к примеру, директор школы. Но часть людей – не социальщики. К этим людям свои требования. Это должны быть люди, которых знают на территории. Иначе кандидата будет очень сложно вести. Это локальный уровень политики, он имеет свою специфику».

Более того, подконтрольность председателя Земского собрания главе администрации района и его заместителю дает возможность решать вопросы в районной законодательной власти так, как это нужно администрации, а численный перевес в ней «своих» людей вкупе со «своим» председателем делает практически невозможным блокировку решений главы района, и, хорошо осознавая это, он часто разговаривает с Земским собранием с позиции силы.

Другой фактор доминирования исполнительной власти связан с традиционной повесткой Земского собрания, замкнутой на социальную проблематику: депутатам трудно противостоять власти при решении социальных вопросов. «У нас функционал района направлен в основном на социальную сферу. Образование, здравоохранение, молодежь, общественная безопасность. Если какой-то вопрос не проходит, то я не хожу и не договариваюсь кулуарно, и ни с кем

не шепчусь. Я просто говорю депутатам: “Когда вы руки поднимаете, то не стоит забывать, кто вас избирал. Этот вопрос надо решить для тех, кто вас избирал”. И это действует. Зачем мне ходить и шептаться, если мы рассматриваем вопрос социальной направленности», – замечает глава администрации района.

Поддерживает тезис главы администрации района о высоком уровне готовности депутатов бесконфликтно решать социальные вопросы и председатель плано-бюджетной комиссии в Собрании: *«Нельзя отрицать, что Земское собрание у нас разделено на два лагеря, и перебежчики случаются. Однако при решении важных социальных вопросов противостояние уходит на второй план. Все депутаты хорошо понимают, что их на это место люди выбрали. Они к этой мысли обращаются все чаще и чаще. Политика в этом смысле уходит на второй план. Тот, кто пришел в Земское собрание неслучайно, тот хочет в будущем что-то сделать для людей. В этом случае он будет пытаться находить компромисс между политикой и людьми».*

Таким образом, несмотря на относительное равновесие двух группировок в законодательном органе, доминирование тех, кто представляет районную исполнительную власть, очевидно. Хотя часть депутатов Земского собрания считает, что они голосуют «как надо», потому что радуют за интересы территории, судя по всему, это не совсем так: *«Всю черновую работу с депутатами проводит замглавы, он договаривается с кем надо и как надо... Неизвестно, знает ли об этом глава... Но он ему полностью доверяет»*, – замечает в своем интервью один из депутатов Земского собрания.

Важно, что функцию теневого договоренностей городские элиты делегируют заместителю, который, как уже отмечалось, обладает наибольшим влиянием в районе, тогда как главе администрации района отводится роль «несговорчивого лидера», призванного «гасить» противостояние внутри депутатского корпуса: *«У нас нет ситуации, чтобы на кого-то давили. Я могу это точно сказать применительно к себе. По мне такой вариант невозможен, я – компромиссная фигура. Мы с главой района знакомы давно и давно общаемся. Я ему не раз говорил: “Хватит противостоянием заниматься. Вы же победитель. Вам надо встретиться с депутатами, сесть, поговорить, и в процессе неформальной беседы найти компромиссы и точки соприкосновения”*», – считает один из известных в районе депутатов.

Судя по всему, глава администрации района еще не нашел общего языка со всеми своими депутатами, но прекрасно понимает, что это необходимо: *«Если конфликт случается, то в этом случае глава района встает и говорит речь. Имеет ли это смысл? Не знаю. Депутатам не нравится, что он выступает с менторской позицией: “Мы уже тут 5 лет, а вы – еще молодые и глупые, вы еще должны поучиться, тогда вам будет все ясно, тогда вы сами все поймете. Сейчас то, что я прошу, просто необходимо сделать”*. Мне, допустим, это не надо пояснять. Но есть в Собрании депутаты деревенские... Есть врач. Им вообще все “фиолетово”, им как сказали, они так и голосуют. А актив более или менее уже начинает задумываться: а что избиратели скажут, если проголосовать так, как просит он», – делится своими размышлениями один из депутатов.

На важность преодоления раскола указали и другие депутаты, подчеркивая, что он отрицательно сказывается на работе Собрания. Один из руководителей комитета обратил внимание на трудности работы комитетов Собрания, подчеркнув, что сам он постоянно стремится способствовать снятию имеющегося противостояния:

«Как председателю планово-бюджетной комиссии, мне приходится работать со всеми депутатами. Должность, в принципе, очень ответственная, и я стараюсь существующее единороство и противостояние между группировками сгладить, направив в нужное русло эти две силы, чтобы они не занимались противостоянием, а работали на общую цель». Однако противостояние группировок в Собрании, чаще завуалированное, чем открытое, сохраняется, поскольку остается конфликт интересов внутри сообщества и представляющей его политической страте. Этот конфликт связан с желанием обеих сторон доказать друг другу, «кто в доме хозяин», чтобы реализовывать свои политические и экономические интересы с помощью депутатского корпуса. Декларируемые усилия по достижению единства лишь смягчают сохраняющееся противостояние, которое задает специфику доминирования исполнительной власти в районе *N*, заставляя ресурсные акторы уделять особое внимание «кадровой политике» в легислатуре и сохранению желательного баланса «своих» и «чужих». «Свой человек на нужном месте» – это, пожалуй, главный принцип данной стратегии и он требует постоянных усилий и соответствующих ресурсов (умений). Но сам по себе факт противостояния естественным образом затрудняет контроль над деятельностью депутатов, и в этом ракурсе политика в районе *N* «имеет значение», возможно, большее, чем в иных сообществах.

## Заключение

Таким образом, во все четырех локальных сообществах структуры исполнительной власти заметно преобладают над легислатурами: ни в одном из них представительные органы не имеют реальный паритет с органами исполнительной власти, а наиболее сильными фигурами во всех сообществах являются руководители исполнительной власти. В этом плане характер отношений между ветвями локальной власти в российских локальных сообществах, судя по всему, более однозначный по сравнению с локальными сообществами других стран, где центрами публичной власти могут быть сильные локальные легислатуры<sup>15</sup>.

Общим для всех сообществ стали и конфигурации ресурсов и методы, используемые лидерами исполнительной власти для выстраивания отношений с местными легислатурами. Сильная и стабильная власть всегда опирается на комбинацию взаимодополняющих ресурсов, позволяющих ее субъектам обеспечивать необходимый уровень экстенсивности власти (численности объектов власти), ее объема (видов деятельности, контролируемых субъектом) и ее интенсивности (степень стабильности и прочности власти в каждой из сфер подчинения) [Jouvenel 1958, p. 160, Wrong 2002, pp. 14–20].

К числу наиболее важных инструментов власти и влияния, контролируемых политико-административной элитой локальных сообществ, относятся финансовые ресурсы, стабильные связи со структурами власти более высоких уровней, адми-

<sup>15</sup> Специфическую ситуацию, сложившуюся в городе *Y*, где наиболее влиятельной фигурой является глава города, формально возглавляющий локальную легислатуру, вряд ли, как уже отмечалось ранее, следует считать противоречащей данной закономерности, поскольку его доминирование в локальной политике обусловлено его предшествующим опытом работы руководителем исполнительной власти и сохранением в его руках сопутствующих этой должности ресурсов, обеспечивающих контроль над слабым сити-менеджером.

нистративный ресурс, (относительно) высокий персональный авторитет ее лидеров, которые способствуют формированию относительной зависимости (политической, материальной, персональной) депутатского корпуса от исполнительной власти и его места «младшего партнера» в системе локальной публичной власти.

*Различия между сообществами связаны, во-первых, с композицией лидерского пула исполнительной власти, во-вторых, с конфигурацией используемых властными акторами ресурсов и методов влияния.* Лидерами исполнительной власти в локальных сообществах могут быть как избираемые главы города (района), так и назначаемые сити-менеджеры; при этом первенство того или другого зависит не столько от формальных ресурсов, сколько от персональных характеристик конкретных субъектов и сложившихся традиций в каждом конкретном сообществе<sup>16</sup>.

Исследование подтвердило ключевую гипотезу о том, что *различная институциональная среда локальных сообществ не стала решающим фактором, определявшим различия реальных властных практик.* И в случае избранных населением руководителей местных администраций, и в варианте разделенного лидерства (глава города и сити-менеджер) суть выстраиваемых отношений между двумя ветвями власти может быть практически идентичной. При этом более солидная ресурсная база исполнительной власти не делает ее более влиятельной автоматически. Пример города *У* убеждает в том, что решающую роль могут сыграть персональные качества лидера, который, занимая лидирующую позицию в представительной власти, реально управляет властью исполнительной.

Это 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 ветвями власти, чем нормативные основания.* Ситуация в городе *У* в этом плане весьма показательна.

В зависимости от соотношения ресурсов основных акторов публичной сферы и их конфигурации доминирование исполнительной власти в локальных сообществах может принимать несколько различные формы. По результатам нашего исследования в четырех локальных сообществах нами обнаружены четыре разных типа (варианта) взаимодействия ветвей публичной власти: (1) «доминирование на основе принуждения», (2) «скрытое манипулирование», (3) «доминирование на основе торга», (4) «доминирование в условиях противостояния».

Эти четыре модели, на наш взгляд, могут быть весьма распространенными в современной российской политической практике; они отражают основной спектр форм власти, используемых субъектами власти для подчинения<sup>17</sup>: принуждения (вместе с силой), побуждения (торг) и манипуляцией (вместе с убеждением) – таковы основные инструменты в арсенале исполнительной власти в городах *Z*, *X* и *У* соответственно. Мы предполагаем, что в локальных сообществах могут иметь место и иные модели взаимоотношений между исполнительной и представительной структурами власти. В частности, нам представляется весьма вероятными ситуации, когда обе ветви локальной публичной власти могут находиться в жесткой зависимости от вышестоящих (региональных) структур, что делает в некотором

<sup>16</sup> К аналогичному выводу пришли авторы социологического исследования системы местного самоуправления в Бурятии [Петрова 2014, с. 70–71].

<sup>17</sup> Мы придерживаемся классификации, включающей шесть основных форм власти: сила, принуждение, убеждение, побуждение, манипуляция, авторитет [Ледяев 2000, с. 6–18].

смысле вторичными их взаимоотношения между собой. Другой возможный вариант – противостояние без явного доминирования исполнительной власти в случаях, когда представительные структуры имеют серьезные ресурсы власти или отличаются высоким конфликтным потенциалом, что не позволяет исполнительной власти принудить их к привычному послушанию.

С некоторыми оговорками можно утверждать, что степень доминирования акторов, представляющих структуры исполнительной власти над местными депутатами, наиболее очевидна в первом варианте («доминирование на основе принуждения») и менее выражена в последнем случае («доминирование в условиях противостояния»). В городе *Z* зависимость депутатского корпуса от сити-менеджера 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». В городах *X* («доминирование на основе торга») и *Y* («скрытое манипулирование») зависимость менее очевидна, и поэтому субъектам власти приходится действовать более активно; при этом в их арсенале средств воздействия значительную роль играют, соответственно, ресурсы и техники побуждения (торга) и манипуляции. В районе *N* («доминирование в условиях противостояния») ситуация для лидера исполнительной власти осложняется сохраняющимся расколом в локальной политико-административной элите, представляющим потенциальную угрозу его доминированию в локальной политике.

Однако эти различия не следует преувеличивать, поскольку ситуация во всех сообществах может достаточно быстро измениться. В условиях слабой правовой системы и при нынешней роли неформальных институтов смена персонального лидерства может не только переконфигурировать ресурсную базу власти, но и заметно изменить ее основные параметры. При этом, как мы уже отмечали ранее, субъекты власти стремятся использовать весь имеющийся в их распоряжении набор ресурсов и при изменении ситуации могут попытаться скорректировать свою тактику.

Ситуацию доминирования исполнительной власти над локальными парламентами нельзя рассматривать исключительно как результат соответствующей политики ее наиболее влиятельных акторов: власть, ее характер и параметры зависят не только от субъекта, но и от тех, кому собственно адресованы воздействия [Ледяев 2007, с. 336]. С этой точки зрения важно подчеркнуть, что в структуре реальной мотивации многих депутатов явно преобладают персональные (корпоративные) интересы. Тем самым они с самого начала были готовы принять свое ведомое положение, что фактически избавляло субъект власти от необходимости внесения каких-либо изменений в их деятельность. В этом смысле их отношения могли быть описаны не в терминах власти, а как некое взаимовыгодное сотрудничество на добровольной основе [Dowding 1991, p. 89]. Однако в чистом виде такие отношения не могут существовать продолжительное время в силу неизбежного расхождения интересов, по крайней мере в отдельных сферах их взаимодействия. Поэтому «добровольность» отношений имеет естественные ограничения, а внешняя лояльность оказывается в той или иной степени продуктом властной практики – открытой или завуалированной.

Кроме того, не все предвыборные коалиции сохраняются, а в ряде случаев они реформируются. Это хорошо прослеживается в ситуации с районом *N*. Вряд ли можно говорить и о складывании стратегических коалиций со стабильной публичной повесткой (режимов), что связано, на наш взгляд, с не вполне добровольным характером отношений взаимодействия, явным преобладанием корыстных (эгоистических, корпоративных) мотивов в реальной повестке дня режима (квазирежима) и высокой неформальной составляющей в коалиционных отношениях [Чирикова, Ледаев, Сельцер 2014, с. 98–100].

## Литература

- Гельман В.Я. (2008) Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение. № 6. С. 143–152.
- Володин А.А. (2012) Система распределения власти на уровне местного самоуправления // Власть. № 9. С. 66–68.
- Выдрин И.В. (2010) Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестник Уральского института экономики, управления и права. № 2–11. С. 67–73.
- Кандрина Н.А. (2011) Модели организации муниципального управления, глава муниципального образования и сити-менеджер // Вестник Алтайской академии экономики и права. № 3. С. 39–43.
- Ледаев В.Г. (2000) Формы власти: типологический анализ // Полис. № 2. С. 6–18.
- Ледаев В.Г. (2007) Политическая власть // Политология: Лексикон. М.: РОССПЭН. С. 336–346.
- Ледаев В.Г., Ледаева О.М. (2014) Легитимность и сила // Знание. Понимание. Умение. № 2. С. 11–18.
- Льюкс С. (2010) Власть: Радикальный взгляд. М.: ВШЭ.
- Михеев С. (2009) Местная власть в поисках оптимальной структурной организации // Федоров В.В. (ред.) Как управлять Россией: Социология одного города. М.: Алгоритм. С. 109–120.
- Незнамова Е.А. (2009) Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. М.: РАГС.
- Панов П., Подвинцев О., Пунина К. (2002) Воздействие изменений в характере внутриэлитных отношений на функционирование региональных политических институтов Пермской области // Политический альманах Прикамья. Вып. 2. С. 59–7.
- Петрова Е.В. (2014) Местное самоуправление в республике Бурятия // Власть. № 3. С. 68–72.
- Рябова О., Витковская Т. (2011) Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УрО РАН.
- Семыкина Т.А. (2012) Особенности деятельности органов местного самоуправления в России и некоторых зарубежных странах // Местное самоуправление в России и Германии. М.: РОССПЭН. С. 77–94.
- Слатинов Б.В. (2012) Мэр или сити-менеджер: институциональные эффекты выбора модели муниципального управления в областных центрах Черноземья // Среднерусский вестник общественных наук. № 2. С. 141–148.
- Стародубцев А. (2014) Платить нельзя проигрывать: Региональная политика и федерализм в современной России. Санкт-Петербург: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Фомина В.П., Алексеева С.Г. (2013) Современное состояние организации местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Изд-во МГОУ.
- Чирикова А.Е. (2004) Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. № 3. С. 71–80.
- Чирикова А.Е. (2005) Региональные парламенты: ресурсный потенциал и неформальные правила политической игры // Дуки А.В. (ред.) Власть и элиты в российской трансформации. Санкт-Петербург: Социологический институт. С. 194–222.



- Чирикова А.Е. (2012) Институт представительной власти в российских регионах: неоинституциональный анализ // Дуки А.В. (ред.) Властные структуры и группы доминирования. Санкт-Петербург: Интерсоцис. С. 307–343.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г. (2014) Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. № 2. С. 88–105.
- Dowding K.M. (1991) *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Edward Elgar.
- Ejersbo N., Svava J.H. (2012) *Bureaucracy and Democracy in Local Government* // *The Oxford Handbook of Urban Politics* (ed. Mossberger K., Clarke S.E., John P.), Oxford: Oxford University Press, pp. 152–178.
- Friedrich C. (1937) *Constitutional Government and Politics*. NY: Harper and Brothers.
- Jouvenel B. (1958) *Authority: the Efficient Imperative* // *Authority* (ed. Friedrich C.), Cambridge, pp. 159–169.
- Wrong D.H. (2002) *Power. It's Forms, Bases, and Uses*. With a New Introduction by the Author. Third edition. New Brunswick, London, Transaction Publishers.

---

---

## Power in Small Russian Towns: Models of Interactions Between the Legislative and Executive Branches of Local Government

A. CHIRIKOVA\*, V. LEDYAEV\*\*

\***Alla Chirikova** – Doctor of Sociology, Chief Research Fellow, Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences. Address: Bldg. 5, 24/35, Krzhizhanovskogo St., Moscow, 117218, Russian Federation. E-mail: chirikova\_a@mail.ru

\*\***Valeri Ledyayev** – Doctor of Philosophy, Professor, Higher School of Economics. Address: 20, Myasnitskaya St., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: vledyaev@hse.ru

**Citation:** Chirikova A., Ledyayev V. (2015) Power in Small Russian Towns: Models of Interactions Between the Legislative and Executive Branches of Local Government. *Mir Rossii*, vol. 24, no 3, pp. 6–32 (in Russian)

### Abstract

Using data collected in 2011–2014 in a district of the Perm region and a small town in the Ivanovo region, we study the processes of the interaction between the legislative and executive branches of local government. We find that in both cases the local representative bodies possess no real power compared to the local administrations. The differences between the communities in question are in the composition of executive bodies, the power resources they possess, and the methods of influence they exercise. Both mayors and appointed city-managers can be the leaders of the executive bodies, but their leadership depends less on the formal institutional environment, than on their personal characteristics. We identify four types of interaction between the branches of local government: (1) ‘dominance based on coercion’, (2) ‘covert manipulation’,

(3) ‘dominance based on bargaining’, (4) ‘dominance in confrontation’. The first case refers to the situation where deputies completely depend on the city-manager, and he or she does not even need to directly interfere with the functioning of the representative body since all the ‘right’ decisions are produced by default. In the second and third cases such dependence is less obvious, and the leaders of the local executive bodies have to be more actively involved in the process of local decision-making: they have to make use of various resources and techniques (manipulation and bargaining) to influence local deputies. In the last case, the situation is complicated by a persistent cleavage within the local political and administrative elite, which in turn poses a threat to the dominance of the leader.

**Keywords:** power, small town, local politics, executive power, legislature, local regimes

## References

- Chirikova A.E. (2004) *Iсполnitel'naya vlast' v regionakh: pravila igri formal'niye i neformal'niye* [Executive Power in the Regions: Formal and Informal Rules]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 3, pp. 71–80.
- Chirikova A.E. (2005) *Regional'nye parlamenty: resursnyi potentsial i neformal'nye pravila politicheskoi igri* [Regional Parliaments: Resource Potential and Informal Rules of the Political Game] (ed. Duka A.V.), Sankt-Peterburg: Sotsiologicheskii institut, pp. 194–222.
- Chirikova A.E. (2012) *Institut predstavitel'noi vlasti v rossiiskikh regionakh: neoinstitutsional'nyi analiz* [Legislatures in the Russian Regions: Institutional Analysis]. *Vlastnye struktury i gruppy dominirovaniya* [Power Structures and Dominant Groups] (ed. Duka A.V.), Sankt-Peterburg: Intersotsis, pp. 307–343.
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Sel'tser D.G. (2014) *Vlast' v malom rossiiskom gorode: konfiguratsiya i vzaimodeystvie osnovnykh aktorov* [Power in a Small Russian Town: Configuration and Interaction of Major Local Actors]. *Polis*, no 2, pp. 88–105.
- Dowding K.M. (1991) *Rational Choice and Political Power*, Aldershot: Edward Elgar.
- Ejersbo N., Svava J.H. (2012) *Bureaucracy and Democracy in Local Government*. *The Oxford Handbook of Urban Politics* (eds. Mossberger K., Clarke S.E., John P.), Oxford: Oxford university press, pp. 152–178.
- Fomina V.P., Alexeeva S.G. (2013) *Sovremennoe sostoyanie organizatsii mestnogo samoupravleniya v rossiiskoi federatsii* [The Current State of Local Government Organisation in the Russian Federation], Moscow: Izd-vo MGOU.
- Friedrich C. (1937) *Constitutional Government and Politics*, NY: Harper and Brothers.
- Gelman V.Ya. (2008) *Reforma vlasti v gorodakh Rossii: mery, siti-menedzhery i mestnaya demokratiya* [Local Government Reform in the Russian Cities: Mayors, City Managers and Local Democracy]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no 6, pp. 143–152.
- Jouvenal B. (1958) *Authority: the Efficient Imperative*. *Authority* (ed. Friedrich C.), pp. 159–169.
- Kandrina N.A. (2011) *Modeli organizatsii munitsipal'nogo upravleniya, glava munitsipal'nogo obrazovaniya i siti-menedzher* [Models of Local Government, Head of Municipality and City Manager]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava*, no 3, pp. 39–43.
- Ledyayev V.G. (2000) *Formy vlasti: tipologicheskii analiz* [Forms of Power: Typological Analysis]. *Polis*, no 2, pp. 6–18.
- Ledyayev V.G. (2007) *Politicheskaya vlast'* [Political Power]. *Politologiya: Leksikon* [Political Science: Lexicon], Moscow: ROSSPEN, pp. 336–346.
- Ledyayev V.G., Ledyayeva O.M. (2014) *Legitimnost' i sila* [Legitimacy and Force]. *Znanie. Ponimanie. Umenie*, no 2, pp. 11–18.

- Lukes S. (2010) *Vlast': Radikal'nyi vzglyad* [Power: A Radical View], Moscow: HSE.
- Mikheev S. (2009) Mestnaya vlast' v poiskakh optimal'noi strukturnoi organizatsii [Local Government in the Search for the Optimal Organizational Structure]. *Kak upravlyat' Rossiei: Sotsiologiya odnogo goroda* [How to Govern Russia? Sociology of One Town] (ed. Fedorov V.V.), Moscow: Algoritm, pp. 109–120.
- Neznamova E.A. (2009) *Mestnoe samoupravlenie: proshloe, nastoyashchee, budushchee* [Local Government: Past, Present and Future], Moscow: RAGS.
- Panov P., Podvintsev O., Punina K. (2002) Vozdeistvie izmenenii v kharaktere vnutrielitnykh otnoshenii na funktsionirovanie regional'nykh politicheskikh institutov Permskoi oblasti [The Impact of Changes in the Nature of Intra-Regional Relations in the Functioning of the Political Institutions of the Perm Region]. *Politicheskii almanakh Prikam'ya*, vyp. 2, pp. 59–67.
- Petrova E.V. (2014) Mestnoe samoupravlenie v respublike Buryatiya [Local Government in the Republic of Buryatia]. *Vlast'*, no 3, pp. 68–72.
- Ryabova O., Vitkovskaya T. (2011) *Monogoroda Srednego Urala: lokal'nye elity i politicheskie protsessy* [Monotowns in Middle Urals: Local Elites and Political Processes], Yekaterinburg: RIO URO RAN.
- Semykina T.A. (2012) Osobennosti deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya v Rossii i nekotorykh zarubezhnykh stran [Features of Local Government in Russia and Some Foreign Countries]. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii i Germanii* [Local Government in Russia and Germany], Moscow: ROSSPEN, pp. 77–94.
- Slatinov B.V. (2012) Mer ili siti-menedzher: institutsional'nye efekty vybora modeli munitsipal'nogo upravleniya v oblastnykh tsentrakh Chernozem'ya [Mayor or City Manager: Institutional Effects of Local Government Model Selection in Regional Centers of the Chernozem Region]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk*, no 2, pp. 141–148.
- Starodubtsev A. (2014) *Platit' nel'zya proigrivat': regional'naya politika v sovremennoi Rossii* [To Pay not to Lose: Regional Politics and Federalism in Modern Russia], Sankt-Peterburg: Izdatelstvo Yevropeiskogo universiteta v Sankt-Peterburge.
- Vydrin I.V. (2010) Siti-menedzhery v sisteme upravleniya munitsipal'nymi obrazovaniyami [City Managers in the Management of Municipalities]. *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava*, no 2–11, pp. 67–73.
- Volodin A.A. (2012) Sistema raspredeleniya vlasti na urovne mestnogo samoupravleniya [Distribution of Power at the Level of Local Governments]. *Vlast'*, no 9, pp. 66–68.
- Wrong D.H. (2002) *Power. It's Forms, Bases, and Uses*, New Brunswick, London, Transaction Publishers.