

# Политика на местном уровне

---

## Модели взаимодействия органов власти на местном уровне: давление, манипулирование, торг?



**Чирикова Алла Евгеньевна** – доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН, Москва

*E-mail:* [chirikova\\_a@mail.ru](mailto:chirikova_a@mail.ru)

## Взаимодействие местных органов власти в малых российских городах: давление, манипулирование, торг?<sup>1</sup>

### Аннотация

В предлагаемой статье на основе эмпирического исследования (34 глубинных интервью с ключевыми фигурами власти, бизнеса, экспертами) рассматриваются складывающиеся модели взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти в двух малых российских городах и одном районе Пермского края. В работе описываются три модели взаимодействия: «Торг или выжидание», «Скрытое манипулирование», «Свой человек на нужном месте». Проведённое исследование позволяет утверждать, что коалиции между исполнительной и законодательной властью создаются, как правило, для решения тактических задач и не обязательно приносят выгоду её членам на продолжительном отрезке времени. Отсутствие стратегических коалиций между двумя ветвями власти приводит к тому, что поле городской политики, как правило, формируется под влиянием сиюминутных интересов, и, несмотря на всю инерционность действующих политических институтов, может быть весьма турбулентным.

**Ключевые слова:** малый город, коалиция ключевых акторов власти, модель торга, манипулирование, скрытое влияние, турбулентность городской политики

По оценкам экспертов, в 1990-е гг. депутатский корпус представительного органа местного самоуправления в муниципальных образованиях представлял собой, как правило, самостоятельную силу [Слиска и др. 2004]. Политический процесс в малых городах в этот период во многом определялся взаимоотношениями главы местного самоуправления и депутатов: зачастую локальная легислатура выступала единственным конкурентом главы в борьбе за влияние на городскую политику [Рябова, Витковская 2011: 154].

<sup>1</sup> Статья написана в рамках проекта «Механизмы и акторы принятия решений: прикладное исследование (на материалах городов европейской части России)». Шифр 2010-1.1-306-127. ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. Руководитель проекта д.п.н. профессор Сельцер Д. Г. (Тамбовский государственный университет).

В 2000-е гг., когда исполнительная власть обрела внушительные административные ресурсы, представительная власть в городах значительно утратила свои возможности влияния. Особенно заметно это было в моногородах, когда в качестве влиятельного актора на авансцену городской политики вышли градообразующие предприятия, которые хоть и боролись за места в представительной власти, понимая её значимость, но всё же выступали самостоятельным политическим игроком. Именно поэтому в моногородах «сегодня локальная легислатура выступает не столько самостоятельным игроком на локальном политическом поле, сколько «полем битвы» для глав и руководства предприятий» [Рябова, Витковская 2011: 155].

Применительно к обычным малым городам, где нет градообразующих предприятий, легислатура в эти годы нередко становилась местом представительства бизнес-интересов депутатского корпуса, что делало её коллективным игроком, стремящимся повлиять на политическую и экономическую политику главы местного самоуправления.

Именно поэтому характер взаимодействия главы со своей легислатурой служит убедительной характеристикой существующего расклада политических сил в городе, а способность главы договариваться или, напротив, конфликтовать с представительной властью свидетельствует об уровне его политического контроля над ситуацией.

Важное место в этом процессе должно быть отведено способности главы достигать договорённость со своими депутатами ради достижения важных для муниципалитета целей. Безусловно, формально депутаты в своих решениях обязаны исходить из интересов своей территории, но на деле это может протекать иным образом. В сложившейся ситуации наиболее успешным будет тот глава, который формальным и неформальным образом способен влиять на расклад сил внутри депутатского корпуса. Это неизбежно предполагает формирование заинтересованных друг в друге коалиций двух ветвей власти, которые вряд ли строятся исключительно на формальных основаниях [Чирикова 2004, 2009, 2010].

В силу названных причин уровень подконтрольности/неподконтрольности местных легислатур главе, а также ключевые характеристики создаваемых коалиций могут многое прояснить относительно общей политической ситуации в городе.

В настоящем исследовании для нас было важно понять, складываются ли внутри отдельных ветвей власти коалиции, и если да, то каким образом. Кроме того, не менее интересной исследовательской задачей было желание проследить, какими средствами глава добивается послушания своей легислатуры? Как они сами оценивают эти методы? Способна ли легислатура в принципе влиять на решения главы?

В 2000-е гг., когда исполнительная власть обрела внушительные административные ресурсы, представительная власть в городах значительно утратила свои возможности влияния.

Исследование проводилось в двух малых городах и одном районном центре Пермского края. Для сбора информации использовался метод интервью с ключевыми фигурами власти, бизнеса и региональными экспертами. Всего было проведено 34 интервью.

## Микропрактики взаимодействия двух ветвей власти в малых городах: эмпирический анализ

Данные результатов исследований позволяют однозначно говорить о том, что процесс выстраивания коалиций между главой города или района и legislатурой присутствует во всех трёх типах исследованных микропрактик и представляют для глав особую политическую ценность. Строительство коалиций может осуществляться разными способами, но в любом случае их создание является необходимым атрибутом контроля над политической ситуацией, а также средством достижения целей местной политики, идёт ли речь о городской думе или о земском собрании.

Несмотря на то, что представительная власть в малых городах и районах не отличается строптивостью и высоким уровнем профессионализма, именно депутаты выступают той группой людей, в лояльности которых наиболее заинтересованы главы городов и районов.

Так, по мнению представителей местных элит, глава города весьма дорожит мнением депутатов и никогда не принимает 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, стараюсь быть с ними наравне, полностью раскрываю им свои карты».*

Похоже, что для главы это действительно значимый политический институт со своими интересами, так как в случае несовпадения мнений глава согласен спорное решение не принимать или отложить его на время: *«Я откладываю спорный вопрос до тех пор, пока он не созреет. Консультируюсь с комиссиями и рабочими группами, иду на отдельные компромиссы, делаю всё, чтобы решение было согласовано и принято на следующем этапе. Веду индивидуальные консультации, ищу причину несогласия».*

Подтверждает тезис об определённой значимости думы и бывший глава: *«Я не считаю, что глава всегда наплевательски относится к думе. Он очень аккуратно с думой работает. Те вопросы, которые необходимо решить и они могут быть приняты, – он выносит; те, которые приняты не будут, он*

Строительство коалиций может осуществляться разными способами, но в любом случае их создание является необходимым атрибутом контроля над политической ситуацией, а также средством достижения целей местной политики.

*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 которым он вынужден считаться».*

*С позицией главы относительно того, что он редко прибегает к открытому давлению на думу, солидарна бывший заместитель председателя городской думы: «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 чёткого метода. Он использует разные способы. В зависимости от вопроса и от человека».*

*Расшифровывая эти способы, она описывает давно и хорошо известные модели «торга» и «индивидуального запугивания», которые, судя по всему, помогают главе достигать поставленных целей: «Он работает достаточно грамотно. У него есть способность ждать. Как выходец из представительных органов, он хорошо понимает, что депутат не всегда может помочь, но испортить дело может всегда. Глава хорошо это знает, потому что механизмом блокировки решений не раз сам пользовался. Поэтому с думой он действует убеждениями. Это, прежде всего, готовность вести с депутатами заинтересованный разговор. 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. Кроме торга иных отношений у главы с депутатами быть не может. Приглашая человека на разговор, он всегда имеет в заглазнике 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».*

*Может быть, именно поэтому городская дума, по сути, является «ручной», а в её состав входят прежде всего те, кто с главой согласен. По крайней мере, именно так рассуждает один из действующих депутатов: «У главы получилось создать свою коалицию внутри думы. У нас 21 депутат. У главы – контрольный пакет акций. По самым главным вопросам он может мобилизовать 11–12 человек, которые будут голосовать за его предложение. Это люди его «круга», а с другими надо договариваться. Мы все живём в одном городе. Рычагов у главы полно. В этой думе представителей бизнеса больше, чем всегда».*

*Десант «своих» людей в думу был специально организован главой, так что вряд ли этот процесс можно назвать случайным, как показал наш респондент: «Ни для кого не секрет, что будущий глава участвовал в формировании списков (кого поставить на тот или иной округ и кто с кем борется). У него была команда, которая за этим следила. Так что всё было сделано заранее».*

Позиции, что глава при взаимодействии с думой умеет быть терпеливым, тем более что дума резко не противостоит главе, придерживается и 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 вряд ли стоит представлять ситуацию с думой таким образом, что процесс договорённостей с депутатами имеет вполне предсказуемый результат, несмотря на «ручной» характер думы. По мнению некоторых представителей элит, предвыборная борьба между двумя претендентами расколола городские элиты, и этот невидимый разрыв между ними отразился на процессах, идущих сегодня в думе: *«Несмотря на то, что бывший глава проиграл выборы, он постоянно присутствует и определённая часть депутатов связи с ним не теряет. Когда конфликтные ситуации выплывают, для них почва есть. И кто-то эти ситуации подогревает и эту почву рыхлит. Глава постоянно с этим сталкивается. Ему кажется, что он твёрдо стоит на ногах, хотя на самом деле, по-моему, какие-то игры в думе идут даже в его отсутствие в городе», – считает одна из наших респонденток.*

Бывший глава, в свою очередь, убеждён, что в настоящее время городская дума представляет собой декоративный орган, а все разговоры действующего главы о том, что дума важна для него как орган, принимающий 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 коллективная фигура. Всё, что сейчас происходит в РФ, имеет зеркальное отражение применительно и к нашему городу. Сегодня исполнительные органы руководят всеми политическими структурами. То же самое происходит и здесь. Депутаты городской думы «раскладываются» на следующие составляющие: из 21-го депутата – 3 подельника, 2 родственника... Вот сами ответьте себе на вопрос, может ли этот орган влиять на главу города так серьёзно, как это требуется, если он посадил в него своих людей?»*

Несмотря на особенности состава городской думы, большая её часть остаётся неоправданно пассивной. Тем более что нынешняя дума фактически не содержит крупных бизнес-игроков, которые в последние годы потеряли интерес к городской политике. *«В своё время все руководители крупных предприя-*

*тий были представлены в гордуме. На сегодня что произошло? Весь крупный бизнес в городе теперь только базируется. Есть иностранное предприятие, руководители которого находятся у себя в стране. Мы к ним обращаемся по решению ряда социальных проектов города, они нам помогают. Налоги они платят исправно. Зачем директору предприятия заявлять о себе в городе? Они ничего здесь для себя не отобьют и не решат. То же самое газовики. У них основной офис в другом городе, а здесь филиал. Газовики решают вопросы напрямую с главой. Им не нужна дума. У нас в думе только местный бизнес, которому это интересно. Поменяли где-то земельный устав и земельный налог, они могут получить от этого выгоду или понести убытки... Или ещё что-нибудь такое... Бизнесмен своё дело развивает, ему надо, чтобы дорогу запустили... У крупного бизнеса интересы более высокого уровня, они реализуются не на уровне города... Кроме того, очень сократили налоговую базу. Раньше в город поступало около 20% налогов, и бизнесу было интересно, куда его налоги тратятся. Сейчас они отпустили рычаги, и всё поменялось», – убеждён первый заместитель главы города.*

Пассивность определённой части думы, согласительная политика с главой объясняются не только личными связями, но и низкой мотивацией депутатов для осуществления своей законотворческой деятельности, когда речь идёт о вопросах, непосредственно не затрагивающих их бизнес или другие интересы: «Наши депутаты, созыв от созыва, не сильно отличаются. Но все они не горят желанием защищать город и его население, ведь они шли туда со своими интересами, которые и реализуют. Когда налог на землю обсуждают, вот тогда все депутаты мобилизованы. Это всё они три часа обсуждают, по косточкам всё разложат. А когда надо добавить денег в здравоохранение, тогда молчок. Зачем, ведь можно лечиться в краевых больницах! Это типичная эгоцентричная позиция бизнеса», – так оценивает деятельность депутатов замглавы по социальным вопросам.

Близкую характеристику городской думе даёт и глава аппарата районной администрации: «Я наблюдал наш представительный орган три созыва и принимал участие в различных заседаниях. Последняя дума – никакая: ни вреда, ни пользы. Если депутаты и ставят вопросы, то это делается либо для того, чтобы показать свою значимость, либо для того, чтобы повлиять на решение в определённых интересах бизнес-структур или 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 и мало продвигает ситуацию вперед: «Основное направление критики главы, что он «не то делает» в первую очередь, команда «не

Пассивность определённой части местной думы, согласительная политика с главой объясняются не только личными связями, но и низкой мотивацией депутатов для осуществления своей законотворческой деятельности, когда речь идёт о вопросах, непосредственно не затрагивающих их бизнес или другие интересы.

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 нереальны для исполнения», – считает один из опрошенных экспертов.

Многие просто боятся критиковать, а некоторые не хотят связываться потому, что их интересы лежат за пределами города: «Депутатам ссориться с главой просто не выгодно. Они боятся, что их ещё более активно заставят работать на финансирование социальных проектов, а им этого не надо. Они налоги платят и считают, что этого вполне достаточно. Не следует забывать, что их экономические интересы лежат в крае, а не в городе. Зачем им здесь во всё вникать, просто сидят в думе на всякий случай», – размышляет один из действующих депутатов настоящего созыва.

Справедливости ради стоит заметить, что, по мнению части городской элиты, совершенно неоправданных начинаний у главы нет, и это снижает опасность явной подконтрольности думы городскому главе: «У главы абсолютно дурных начинаний нет. Город меняется, пройдите по центру и Вы это увидите. Мало какой из дотационных городов может себе это позволить. Наш глава умеет убеждать и у него есть определённое целеполагание. Например: «Давайте сделаем Центр города не заплатами, а целостно: асфальт, водоотводы и др. Или будем деньги гробить на заплатки, которые завтра отвалятся, или мы сделаем что-то небольшое, но на века». И с этим все согласны. Когда он начинает говорить, то может убедить в необходимости реализации своих целей», – убеждён один из депутатов.

Столь же осторожно он ведёт себя по отношению к бизнесу, что позволяет предпринимателям добиваться должного уровня понимания у своего главы: «У нас в думе долго шли переговоры. Мы были единственной территорией, где учитывали мнение предпринимателей о едином налоге. И пытались не резать курицу, несущую золотые яйца, но и сохранить эти золотые яйца. Для бюджета. Мы выстроили площадку переговоров и не пошли по принципу ободрать предпринимателей как липку, как это делали на других территориях», – замечает один из респондентов.

Рассматриваемый пример отношений главы и городской думы позволяет предположить, что механизм влияния на главу через представительную власть не стоит недооценивать. Несмотря на пассивность и низкую мотивацию депутатской деятельности необходимо помнить, что это публичный и легитимный орган, скандал внутри которого может негативным образом повлиять на имидж главы. Может быть, поэтому на достижение стабильности и предсказуемости внутри городской думы глава согласен тратить собственные силы и ресурсы.

Весьма важным является также тот факт, что, претендуя на пост главы и намереваясь это место выиграть, следует заранее подумать о составе городской думы и постараться провести туда своих сторонников, используя в том числе и собственные ресурсы. Необходимо создать себе «подушку безопасности» в случае победы на выборах на пост главы. Несмотря на видимую подконтрольность думы, компромисс депутатов с главой достигается совсем не просто и иногда лучше окружить себя лояльными людьми, нежели достигать согласия с людьми непредсказуемыми или не лояльными.

## Городская администрация: модель скрытого манипулирования

Характер отношений городского главы с думой и в иных случаях строится похожим образом. В другом городе в основе отношений, помимо модели торга, явно прослеживается весьма тонкая психологическая пристройка, благодаря которой главе города удаётся повысить свой ресурс влияния. В основе такой пристройки – убеждение главы депутатов в том, что они представляют собой единое целое, образуют команду, а команда не может действовать вразнобой. В этом случае давление главы на думу не имеет явных проявлений, а носит скорее скрытый характер: *«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, никогда не выбрасывает негатива. Если мы с чем-то не согласились, он предлагает не принимать решения, а снова посмотреть и проверить, чтобы принять его в следующий раз. Если тема конфликтная, то он даёт возможность ей «осесть». Так что у нас всё происходит практически бесконфликтно, хотя резкие высказывания бывают»,* – замечает одна из депутатов городской думы.

Помимо этого глава города всегда даёт возможность депутатам «выпустить пар», выступить со своим видением проблемы или обсудить вопрос на согласовательных комиссиях. Это создаёт у депутатов эффект причастности и снижает уровень оппозиционности: *«Глава – тонкий политик. Он умеет направить депутатов, повести разговор в нужном направлении. Многие газеты пытаются выставить депутатов марионетками, хотя это не так. Каждый может выразить своё мнение. У нас есть разные рабочие группы, но мы собираем перед заседанием думы комиссию, чтобы подробнее разобраться в вопросе. Потом выносим общее решение. Такого нет, чтобы все огульно проголосовали»,* – убеждена депутат городской думы.

Столь же осмотрительно глава действует в случае принятия думой непопулярных у населения мер. Он позволяет себе несколько раз отложить решение такого вопроса, чтобы потом возвратиться к нему на фоне привыкания горожан к непопулярным мерам. По крайней мере, именно такую характеристику своему главе даёт известный в городе журналист: *«Глава – старый и опытный аппаратчик. 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 учёбы в ВПШ. Особым образом он готовится к принятию непопулистских решений. Например, население заранее предупреждают, что такого-то числа будет рассматриваться неоднозначный вопрос. Решение в назначенный день не принимается. Депутатам предлагают ещё раз проработать этот вопрос. Предложение главы потом везде звучит, в том числе по телевизору... Так происходит два–три раза, население информационно подготавливается к принятию непопулярного решения. Со временем это решение всё равно будет принято, но от растягивания этого процесса оно не будет резким ударом для населения. Если глава видит, что он «закинул удочку», а реакция не та, то он снова оттягивает решение данного вопроса».*

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 создаёт локальные коалиции под решение того или иного вопроса, чтобы любой ценой провести своё решение. И у него это получается»,* – считает один из депутатов.

Сам глава фактически подтверждает сделанную выше оценку целесообразности «торможения» непроходных решений, специально подчёркивая, что он никогда не спешит с принятием конфликтных мер в думе: *«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 решён и не может быть решён, ведь многое делается для амбиций, не выноси его на решение. Можно «обкатать» его на комитетах, на комиссиях. Если решение всё равно не проходит, его можно отложить на какое-то время».*

Как бы ни хотел глава представить своё взаимодействие с думой как неконфликтное, некоторые депутаты оценивают его иначе. Конфликты и несоответствия бывают, именно поэтому в данном случае глава действует по известной модели торга и индивидуального давления, но не грубо, а сполна

используя свои блестящие навыки политика: *«Глава обязательно посмотрит, кто именно негативно отнёсся 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 его можно назвать толковым и грамотным управленцем, политиком местного уровня».*

Несмотря на отработанные механизмы взаимодействия с думой, как и в предыдущем примере, глава данного города как опытный политик пытается заранее влиять на формирование состава своей думы, согласовывая её фигуры с заводским начальством (руководством градообразующего предприятия). Несмотря на то, что в думе заседает заводское большинство, если учитывать также представителей аффилированных с заводом структур, всё равно дума не является реальным политическим оппонентом главы города и фактически не способна влиять на городскую власть: *«Если вообще рассуждать о том, может или не может депутатский корпус влиять на городскую власть, то это влияние исключительно виртуальное. Реально ничего депутаты не могут. Я наблюдаю за их работой три года, бываю почти на всех заседаниях. Есть депутаты городской думы, которые за это время не промолвили ни одного слова. Они зависимы от тех, кто их сделал депутатами. И поэтому ничего непредсказуемого не происходит»*, – убеждён журналист.

Директор градообразующего предприятия, который, по мнению большинства представителей городской элиты, как никто другой имеет полный контроль над ситуацией 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 собственный ресурс влияния на депутатов вполне может перекрыть любые решения 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. К ней обращаюсь редко, когда это касается серьёзных 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 смогу договориться даже со сторонниками того и другого».*

К этой точке зрения присоединяется и профсоюзный лидер, подчёркивая, что директор градообразующего предприятия не просто влияет на думу тогда, когда ему это надо,

но делает это на индивидуальном уровне, тем более что для думы такой характер работы хорошо знаком: *«Коалиционные вещи в думе всё равно присутствуют. Решения, которые принимаются в городской думе, проходят процесс предварительного согласования, так же как процесс индивидуальных договорённостей, и это есть везде. Иногда «завод» знает даже, кто именно будет против. Такая же ситуация в земском собрании».*

Правда, влиятельный предприниматель подобный контроль называет *«нестабильным и несистемным»*, но и он признаёт, что влияние директора завода на городскую политику чрезвычайно высоко.

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 заводом вряд ли возможно. Пример, подтверждающий факт существования такого механизма, приводится городским журналистом: *«Хочу рассказать историю о том, как предпринимателю продавалась столовая в одном из посёлков района за 4 млн рублей. Там творились странные вещи. Заводская часть элиты даже не задала вопрос, почему деньги за сделку надо перечислить сразу. Когда сделка была осуществлена, выяснилось, что она носила изначально мошеннический характер. Было заведено уголовное дело. Потом данное дело закрыли, возбудив другое – о растрате вверенных средств. В конечном счёте оказалось, что заинтересованные лица истратили 4 млн бюджетных средств за здание, выплатив их человеку, который не является владельцем этого здания. Причём деньги были перечислены не предоплатой, а 100%, и были потрачены, а здание в казну города не перешло. Суд над предпринимателем состоялся. Он получил три года условно. Как это объяснить? Простой коррупцией? Сторона ответчика настаивала на том, чтобы к ответственности был привлечён тогдашний глава администрации города, который платил бюджетные деньги. Но этого не произошло. Вот вам ответ на вопрос, что могут, а чего не могут депутаты, и кому они подконтрольны».*

Приведённые оценки процесса взаимодействия думы и главы города местной элитой вполне позволяют предположить, что действующая в городе модель взаимодействия может быть обозначена как модель скрытого влияния. При этом она отличается от выше рассмотренной модели только тем, что здесь давление на думу со стороны исполнительной власти носит не столь явный характер и напоминает собой завуалированное влияние, но с тем же вектором. Это наводит на размышление о том, что в обоих случаях мы имеем дело

с некоторыми системными явлениями, основу которых определяет способность главы создавать некие коалиции с депутатами, нейтрализовав при этом влияние других политических лидеров в городском пространстве.

## Модель: свой человек на нужном месте

Отличительной особенностью ситуации в районном центре (от рассмотренных в двух малых городах) является то, что всеми «невидимыми» процессами в земском собрании руководит не лично глава района, а его заместитель по правовым вопросам, который делает эту работу весьма осмотрительно и продуктивно.

Земское собрание включает в себя 21-го депутата. Состав земского собрания смешанный: 10 депутатов представляют завод, остальные – не заводские. Обеспечение перевеса в один голос над заводскими депутатами явилось следствием сложной комбинации, благодаря которой заму по правовым вопросам удалось перетянуть на свою сторону заводского кандидата, назначив его на пост председателя земского собрания. Это позволило главе района иметь в собрании стойкое большинство и проводить там нужные ему решения.

Достижение подобного расклада сил в думе не было простым делом и потребовало со стороны главы и его помощников определённых усилий по перетягиванию фигур из одного клана в другой. Причём делалось это разными методами: *«Когда выбрали председателя, то один из заводчан перешёл на сторону района. Заместитель вёл переговоры, чтобы найти человека, «слабого на жилку». Этому человеку предложили место председателя, потому что он районной администрации подошёл больше всего. Он живёт 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 идёт, ты будешь здесь спокойно зарабатывать свои 50 тысяч. Доработаешь до пенсии по старости и уйдёшь с муниципальной службы с дополнительными льготами. Но за это ты должен стать иудой». То, что обещалось в кабинете директора завода в нашем присутствии, а нас было 12 человек, не состоялось. В результате процедуры голосования будущий председатель и ещё парочка переметнулись. Обработали они его хорошо. Какую-то «жилку» у него зацепили»,* – убеждена специалист территориального отдела областной администрации, бывшая заместитель районного главы по социальным вопросам.

Является ли земское собрание оппозиционным по отношению к главе? Ответ на этот вопрос даёт архитектор земского собрания, занимающий в момент исследования пост заместителя главы по правовым вопросам: *«Земское собрание,*

Обнаруживаются системные явления, основу которых определяет способность главы создавать некие коалиции с депутатами, нейтрализовав при этом влияние других политических лидеров в городском пространстве.

*безусловно, обладает оппозиционным ресурсом, но не таким высоким. 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 Пермского края сегодня влияет на губернатора. А те, кто пытаются это делать, просто теряют свои позиции. Это вопрос опасный и сложный. Но при этом хотел бы сказать, что если городская дума вообще никаким деятелем не является, то земское собрание всё же претендует на эту роль».*

Уровень оппозиционности земского собрания должен, по мнению заместителя главы, регулироваться ещё на стадии формирования его состава, чтобы впоследствии с ним не было проблем. Во многом такой уровень определяется тем, насколько управляемы фигуры, входящие в этот орган власти.

Уровень оппозиционности земского собрания должен, по мнению заместителя главы, регулироваться ещё на стадии формирования его состава, чтобы впоследствии с ним не было проблем. Во многом такой уровень определяется тем, насколько управляемы фигуры, входящие в этот орган власти. Поэтому именно они должны составлять костяк земского собрания: *«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, всё. Как мы их отбирали? Всё было очень просто. Банально, но кандидаты нужны более или менее управляемые. Часть кандидатов мы всё равно брали из соцсферы. Ведь у нас есть возможность влияния на этих людей. Это в первую очередь бюджетники. Они зависят от нас, и я могу на них повлиять. Это, к примеру, врач или директор школы. Но часть людей из другой сферы, к ним свои требования. Их должны знать на территории. Иначе кандидата будет очень сложно ввести. Это локальный уровень политики, он имеет свою специфику».*

Более того, подконтрольность председателя земского собрания главе и его заместителю позволяет проводить решение многих вопросов в этом политическом органе нужным образом, а перевес в представительной власти своих людей, вкупе со своим председателем, делает практически невозможным блокировку решений главы района. Видимо, хорошо осознавая это, глава района разговаривает со своим земским собранием с позиции силы.

Есть и другое основание для сговорчивости депутатов. Прежде всего, это необходимость решения вопросов социального характера, противостоять принятию которых депутаты просто не имеют морального права: *«У нас функционал района направлен в основном на социальную сферу: образование, здравоохранение, молодёжь, общественная безопасность. Если*

Уровень оппозиционности земского собрания должен, по мнению респондента, регулироваться ещё на стадии формирования его состава, чтобы впоследствии с ним не было проблем. Во многом такой уровень определяется тем, насколько управляемы фигуры, входящие в этот орган власти.

*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, 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».*

Поддерживает тезис главы о высоком уровне готовности депутатов бесконфликтно решать социальные вопросы и председатель планово-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 всё чаще и чаще. Политика здесь второстепенна. Кто пришёл в земское собрание не случайно, хочет в будущем что-то сделать для своих людей, и он будет пытаться находить компромисс между политикой и людьми».*

Несмотря на убеждённость некоторых членов земского собрания, что депутаты сами голосуют «как надо», потому что радеют за интересы территории, отдельные представители элит с этим не согласны: *«Всю черновую работу с депутатами проводит замглавы, он договаривается, с кем надо и как надо. Не известно, знает ли об этом глава, но он ему полностью доверяет»,* – замечает в своём интервью один из депутатов земского собрания.

Важно, что функцию теневого договорённости городские элиты делегируют заместителю, в то время как главе района отводится роль «несговорчивого лидера», который вполне мог бы загасить противостояние внутри депутатского корпуса, если бы этого захотел: *«У нас нет такого, чтобы на кого-то давили. Могу это точно сказать применительно к себе. По мне такой вариант невозможен. Я компромиссная фигура. Мы с главой района знакомы давно. 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 городе депутатов.

Видимо, глава района пока не нашёл общего языка со своими депутатами, но в будущем ему это обязательно предстоит сделать: *«Если конфликт случается, глава района встаёт и говорит речь. Имеет ли это смысл? Не знаю. Депутатам не нравится, что он выступает с менторской позиции: «Мы тут уже пять лет, а вы ещё молодые и глупые. Вы ещё должны поучиться. Сейчас то, что я прошу, просто необходимо сделать». Мне, допустим, это не надо пояснять. Но есть в собрании депутаты деревенские... Им вообще всё «фиолетово», им как сказали, они так и голосуют. А актив*

более или менее начинает задумываться, что избиратели скажут, если проголосовать так, как просит он», – делится своими размышлениями один из депутатов.

Известный раскол внутри депутатов земского собрания создаёт определённые трудности для работы комитетов, но некоторым представителям депутатского корпуса удаётся его в какой-то мере нейтрализовать: *«Как председателю планово-бюджетной комиссии мне приходится работать со всеми депутатами. Должность, в принципе, очень ответственная. И я стараюсь существующее единоробство и противостояние между группировками сгладить, направив в нужное русло эти две силы. Чтобы они не занимались противостоянием, а работали на общую цель»*, – продолжает свои размышления депутат земского собрания.

Несмотря на все сложности, директор завода убеждён, что депутатство – хорошая школа для местных политиков и особенно для заводчан: *«В земском собрании заводские депутаты очень растут, они вникают во все вопросы Политика – это наркотик. Жизнь в городе у нас замкнутая, а там формируется более широкий взгляд на вещи. Ты на виду, работают телекамеры, тебе просто необходимо расти. И ты растёшь»*.

Описываемая модель взаимодействия тем не менее строится по принципу точечного выбора сговорчивых политиков, что позволяет описывать её как модель «Свой человек на нужном месте»

## Заключение

Несмотря на видимую подконтрольность анализируемых политических институтов (думы и земского собрания), всё же можно быть уверенными, что их отношения нельзя описать только с помощью модели прямого давления. В одном случае сделать легислатуру управляемой позволяет процесс отбора кандидатов на входе, в другом – весьма действенными оказываются модель торга или скрытого манипулирования.

Одновременно можно говорить о том, что часть депутатского корпуса изначально рассматривает своё попадание в представительную власть как некое коалиционное соглашение между ним и главой (или его помощниками), которое действительно на всём протяжении депутатской деятельности. И такие депутаты по умолчанию согласны не противостоять главе исполнительной власти. В то же время не все предвыборные коалиции остаются живы в процессе всего периода законотворческой деятельности. В этом случае возможно переоформление начальных коалиций с целью достижения своих целей, но с другими, более ресурсными политическими игроками. Это позволяет говорить об известной «временности» создаваемых коалиций, период жизни которых определяется их выгодностью для обеих сторон.

Увеличивают ли создаваемые коалиции ресурсы влияния входящих в неё членов? В силу того, что они создаются, как правило, для решения тактических задач, вряд ли можно говорить о том, что «тактические коалиции» обязательно приносят выгоду её членам на продолжительном отрезке времени. В то же время отсутствие стратегических коалиций между двумя ветвями власти ещё раз доказывает, что поле городской политики нередко формируется под влиянием сиюминутных интересов, а потому, несмотря на всю инерционность, может быть ощутимо турбулентным.

Является ли эта ситуация специфической именно для малых городов или она характерна и для уровня региональной власти? Существует ли специфика земского собрания в отличие от городских советов? Наши предшествующие исследования [Чирикова 2005, 2012] и исследования, проведённые другими авторами [Дахин 2002; Панов, Подвинцев, Пунина 2002] на примере Пермского региона, позволяют говорить о том, что взаимодействие на уровне исполнительной и законодательной ветвей власти регионального уровня в какой-то мере повторяют закономерности, вскрытые на примере малых российских городов. Но они имеют также свои специфические черты, особенно, если речь идёт о модели торга.

Модель торга с отдельными депутатами работает, но не всегда даёт ожидаемые результаты для депутатов. Некоторые из опрошенных представителей депутатского корпуса в своих интервью настаивали на том, что исполнительная власть обладает «короткой памятью на свои обещания». Модель торга чаще декларируется исполнительной властью, но реализуется не всегда и не в полном объёме. Видимо, значительный ресурсный потенциал региональной исполнительной власти даёт ей возможность быть необязательной в своих договорённостях. Отложенные обещания – ещё один механизм достижения компромисса между двумя ветвями власти, который порождает у депутатов много негативных эмоций. Это подтверждает высокую вероятность реализации модели скрытого манипулирования и на этом уровне.

Модель «Свой человек на нужном месте» также работает на этом уровне хотя бы потому, что в состав регионального земского собрания на примере Пермского края, как показывают данные исследований, обязательно избираются «люди губернатора», которые проводят (иногда скрыто, иногда открыто) его политику в земском собрании. [Чирикова 2012].

Ключевой проблемой для региональной законодательной власти, как её видят сами депутаты и эксперты, является представление о том, что «исполнительная власть на законодательную смотрит как на младшего брата, а земское собрание набивается в равные партнёры, не всегда эффективно справляясь со своими задачами».

Важной характеристикой складывающихся отношений становится убеждённость депутатов в нежелании исполнительной власти понимать, что «законодательная власть –

Часть депутатского корпуса изначально рассматривает своё попадание в представительную власть как некое коалиционное соглашение между ним и главой, которое действительно на всём протяжении депутатской деятельности.

*это принципиально другой институт, который не может функционировать как департамент исполнительной власти. Функция согласовательной площадки не реализуется мгновенно и неизбежно сопровождается плюрализмом мнений, которые иногда воспринимаются как избыточные».*

Однако общая оценка складывающегося взаимодействия между двумя ветвями власти, что подтверждается данными исследований, всё же не является резко отрицательной. Субъекты взаимодействия не демонстрируют, с одной стороны, ни полного послушания, что нередко можно встретить в других регионах, ни полного неприятия друг друга, что тоже иногда встречается. Готовность одной и другой стороны работать над улучшением этого взаимодействия позволяет говорить о том, что **рабочий консенсус между земским собранием и исполнительной местной властью в принципе достижим.**

Такой же вывод может быть распространён и на уровень малых российских городов. Однако гораздо более важным здесь является то, что в малых городах процесс достижения компромисса чаще носит манипулятивный и давящий характер. Объясняется это просто: «подобранные» депутаты городских собраний, как правило, заинтересованы в лояльности местной власти и даже согласны ради этого пожертвовать своими политическими убеждениями. На уровне региональных земских собраний это не имеет столь выраженного и явного характера, однако это не означает, что подобные практики отсутствуют полностью. Отсюда важный вывод: чем ниже уровень власти, тем более возрастает вероятность доминирования неформальных договорённостей над формальными. Хотя не исключено, что региональная власть лучше научилась это скрывать, нежели власть городская.

## Библиографический список

Витковская Т., Рябова О. 2011. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УРО РАН. 284 с.

Дахин В. Н. 2002. Кризис институтов представительной власти в России // Куда идёт Россия? Формальные институты и реальные практики / Под общ. ред. Т. И. Заславской. М.: МВШСЭН. С. 52–56.

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. Пермь: ПГУ. С. 94–113.

Представительная власть в России: история и современность // Под ред. Л. Слиски. М.: РОССПЭН, 2004. 592 с.

Общая оценка складывающегося взаимодействия между двумя ветвями власти не является резко отрицательной. Субъекты взаимодействия не демонстрируют ни полного послушания, ни полного неприятия друг друга. Готовность одной и другой стороны работать над улучшением этого взаимодействия позволяет говорить о том, что рабочий консенсус между земским собранием и исполнительной местной властью достижим.

Чем ниже уровень власти, тем более возрастает вероятность доминирования неформальных договорённостей над формальными.

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 // *Власть и элиты в российской трансформации* / Под ред. А. Дуки. СПб.: Социологический институт. С. 194–222.

Чирикова А. Е. 2012. Институт представительной власти в российских регионах: неоинституциональный анализ // *Властные структуры и группы доминирования. Материалы десятого Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации»* / Под ред. А. В. Дуки. СПб.: Интерсоцис. С. 307–343.

## Interaction of Local Authorities in Small Russian Cities: Pressure, Manipulation, Bargaining?

*Chirikova Alla Evgenievna*

Professor, Chief Researcher of the Institute of Sociology of Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia E-mail: [chirikova\\_a@mail.ru](mailto:chirikova_a@mail.ru)

*This work was supported by the Federal Program «Research and scientific-pedagogical personnel of innovative Russia» for 2009–2013 (№ 2010-1.1-306-127). Project Manager – Professor Seltzer D. G., Tambov State University.*

**Abstract.** The aim of the study was to analyse the accumulated models of the interactions between the executive and legislative branches of the governments of two small cities and one district in Russia. The results are based on empirical research (34 in-depth interviews with key figures, including government and business experts). Three models of interaction (“bargaining or temporising”, “hidden manipulation”, and having one’s “own man in the right place”) are described in this paper. This study suggests that coalitions between the executive and legislative branches have been created to solve tactical problems. These coalitions are not necessarily meant by their members to bring long-term benefits. Urban policy, which is usually formed under the influence of short-term interests, can be quite turbulent despite the inertia of existing political institutions. This fact is the result of the lack of strategic coalitions between two branches.

**Keywords:** town, coalition of key power actors, bargaining or temporising, hidden manipulation, own man in the right place, turbulence of town policy.

### References

Vitkovskaya T., Ryabova O. Monogoroda Srednego Urala: lokal’nye elity I politicheskie processy [Monotowns of Middle Ural: local elites and political process]. Ekaterinburg, RIO URO RAN, 2011. 284 p.

Dahin V. N. Krizis institutov predstavitel’noj vlasti v Rossii [Crisis of the institutions of representative power in Russia] – *KudaidjotRossija? Formal’nye instituty ireal’nye praktiki* [Where is Russia going? Formal institutions and real practice]. M., MVSSJN, 2002, pp. 52–56.

Panov P., Podvintzev O., Punina K. Vozdejstvie izmenenij v haraktere vnutrijelitnyh otnoshenij na funkcionirovanie regional’nyh politicheskikh institutov Permskoj oblasti [The impact of changes of elite interrelations on the functioning of political institutions of Perm Region] – *Politicheskijal’manahPrikam’ja* [Political almanac of Prikamya]. Vyp 2. Perm’, PGU, 2002, pp. 94–113.

Predstavitel'naja vlast' v Rossii: istorija i sovremennost' [Representative power in Russia: history and modern trends]. M.: ROSSPEN. 2004. 592 p.

Chirikova A. E. Iсполнитель'naj avlast' v regionakh: pravila igry formal'nye i neformal'nye [The executive power in the regions: formal and informal rules] – *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*, 2004, no.3, pp. 71–80.

Chirikova A. E. Regional'nye parlamenty: resursnyj potencial i neformal'nye pravila politicheskoj igry [Regional parliaments: resource potential and informal rules of the political game] – *Vlast' i jelity v rossijskoj transformacii*. SPb., Sociologicheskij institute [Power and elites in Russian transformations], 2005, pp. 194–222.

Chirikova A. E. Institut predstavitel'noj vlasti v rossijskih regionah: neoinstitucional'nyj analiz [Institute of representative power in Russian regions: neoinstitutional analysis] – *Vlastnye struktury i gruppy dominirovanija. Materialy desjatogo Vserossijskogo seminara «Sociologicheskie problemy institutov vlasti v uslovijah rossijskoj transformacii»* [The power structures and dominant groups. Proceedings of the Tenth All-Russian workshop “Sociological problems of power institutions in the frames of Russian transformations”]. SPb., Intersocis, 2012, pp. 307–343.