

Социологический институт РАН  
Федерального научно-исследовательского  
социологического центра Российской академии наук

# **Власть и элиты** **Power and elites**

**Том 6**  
**Выпуск 1**

Санкт-Петербург  
2019

# КОНФИГУРАЦИЯ ОСНОВНЫХ АКТОРОВ В МАЛОМ РОССИЙСКОМ ГОРОДЕ И ЛИДЕРСТВО: ВЕКТОРЫ ПЕРЕМЕН<sup>1</sup>

*А. Чирикова, В. Ледяев*

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2019.6.1.10>

**Аннотация.** *Представлены результаты эмпирического исследования власти и лидерства в двух малых городах Ивановской области, проведенного в 2011–2015 и 2018–2019 гг. Основной материал получен на основе 76 глубинных интервью с представителями локальной и региональной элит. В фокусе исследования была динамика властных отношений и лидерства. Результаты показывают, что паттерны власти в обоих локальных сообществах в целом сохранились, но имели место и определенные изменения. Основными источниками изменений стали смена губернатора и кадровые перестановки в руководстве городов. В Шуе определяющим событием стало возвращение уволенной предыдущим губернатором бывшей главы города, однако в настоящее время у нее нет репутации наиболее влиятельного актора. В Кинешме иерархия власти, в которой глава администрации города не отводилось центрального места из-за частой смены лидеров исполнительной власти, сохранилась и четыре года спустя. Низкий персональный ресурс руководителей исполнительной власти в обоих городах стимулировал усиление влияния губернатора и членов его команды на отдельные аспекты городской политики для компенсации недостаточной эффективности муниципальных структур.*

**Ключевые слова:** *власть, лидерство, локальная политика, малые города.*

Управление городом представляет собой сложную систему взаимоотношений между различными социальными акторами, действующими в локальном политико-управленческом пространстве. Его характер, основные параметры и эффективность обусловлены различными факторами — общим социально-политическим контекстом, институциональной структурой и, наконец, конфигурацией и характером взаимодействия наиболее влиятельных акторов локального сообщества. При наличии приблизительно одинакового социального и институциональ-

---

<sup>1</sup> Исследование было выполнено при финансовой поддержке РФФИ, исследовательский проект № 19-011-31045опн.

ного контекстов жизнедеятельности российских городских сообществ определяющую роль в формировании специфики и особенностей локального политического процесса в различных городах приобретают конфигурация и иерархия акторов, определяющих городскую повестку и участвующих в принятии важнейших решений.

Властная иерархия во многом определяется формальными полномочиями, которыми обладают лица, занимающие ведущие позиции в системе государственного и муниципального управления. Однако сильным влиянием, как показывает опыт изучения власти в городских сообществах, обладают и другие акторы (прежде всего бизнес), которые могут играть важнейшую роль в социальной и политической жизни города [Ледяев 2012]. И наоборот, носители формальных полномочий отнюдь не всегда успешно реализуют ресурсы власти, которыми они обладают, занимая руководящие должности. Поэтому в складывании властной иерархии многое зависит от персональных качеств акторов, их способности и умения стать лидерами локального сообщества.

Кто и как правит в российских городах? Главы администраций городского и/или районного уровней? Руководители городской и/или районной легислатур? Бизнес-элита — руководители крупнейших (местных и/или внешних) экономических структур? Представители публичной власти более высоких уровней? Как складываются отношения между лидерами разных групп? Как быстро меняется состав городских элит и лидеров? Насколько успешна деятельность лиц, которым делегированы широкие полномочия по управлению городом? От чего зависит эффективность их деятельности и каким образом ее можно повысить? Эти и другие вопросы были в фокусе эмпирического исследования, на основе которого написана статья.

Исследование проводилось в два этапа — в 2013–2015 и 2018–2019 гг. — в двух типичных для России малых городах Ивановской области — в Шуе (59 тыс. жителей) и Кинешме (88 тыс. жителей). Основной материал был получен на основе 76 глубинных интервью с руководителями регионального уровня (губернатор, руководитель департамента, отвечающего за кадровую политику, руководители законодательной и исполнительной власти в г. Иванове), руководителями законодательной и исполнительной власти в изучаемых городах, депутатами местных легислатур, чиновниками и работниками аппарата исполнительной власти и легислатур, руководителями местных СМИ, руководителями промышленных предприятий и бизнесменами, лиде-

рами и активистами местных партийных и общественных организаций, экспертами. Состав респондентов первого и второго этапов, согласно замыслу исследования, отчасти совпал.

Проблематика и структура исследования выстроены в логике анализа городских режимов (*urban regime analysis*), ставшего начиная с 1990-х годов наиболее распространенным способом изучения власти в локальных сообществах в США (где зародилась эта отрасль политической социологии) и получила широкое признание во многих странах [Keizer 2015: 504; Davies, Imbroscio 2009; Stone 2017; Ледяев 2008]. Специальное внимание будет уделено городскому политическому лидерству, изучение которого традиционно фокусируется на трех группах факторов: (1) влияние контекста на поведение лидеров, (2) персональные характеристики индивидов, занимающих лидерские позиции, их способности, умения и (3) распределение власти и влияния в муниципальных организациях [Lowndes, Leach 2004; Greasley, Stoker 2009: 126].

Особую роль лидерство играет в переломные (кризисные) периоды развития социума. «Когда есть трудности, то неизбежно формируется запрос на лидерство. <...> У тех, кто претендует на лидерство, должно быть видение ситуации, план действий, способность добиться от людей экстраординарных усилий. Лидерство находится в сердце политики, в совместных действиях людей по достижению общих интересов. Люди стремятся изменить цепь событий... приостановить углубление кризиса» [Stone 1995: 97–98]. В России запрос на эффективное лидерство давно назрел как на федеральном, так и на локальном уровнях. Поэтому в фокусе нашего исследования, особенно на втором его этапе, — лидерский потенциал руководителей города и определяющие его факторы.

Поскольку результаты первого этапа уже описаны нами ранее [Чирикова, Ледяев 2017], здесь основное внимание будут уделены второму этапу исследования.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

По результатам *первого этапа* исследования мы выявили следующую конфигурацию наиболее влиятельных акторов в двух городах.

Нами ожидалось, что наибольшим влиянием будут обладать руководители городских администраций, а последующие места в локальной иерархии власти займут крупный бизнес, городские legislatures,

руководители предприятий, руководство «Единой России». Такая конфигурация власти нам представлялась вполне типичной не только для российских, но и для европейских городов, где обычно доминируют акторы публичного сектора [Ледяев 2012].

В целом наши ожидания подтвердились в полной мере в отношении Шуи. И скорее не подтвердились в отношении Кинешмы. Главное различие между властными иерархиями городов было связано с характером лидерства и потенциалом власти руководителей администраций. В Шуе глава администрации города (сити-менеджер) фактически однозначно являлась наиболее влиятельным актором — и в силу широкого набора формальных ресурсов, предоставляемых должностью (широкие полномочия в области планирования, бюджета и финансов, управления муниципальной собственностью, использования земли и др.), и благодаря солидному набору персональных ресурсов (личные качества, мотивация, знания, особенно в области финансов, умение обеспечивать город внешними источниками финансирования, жесткий авторитарный стиль управления).

В Кинешме в период проведения исследования не было сильной фигуры лидера, поскольку и руководители городской администрации, и руководство городской легислатуры постоянно обновлялись (4 руководителя администрации города за два года). Причинами были кадровый дефицит и неудачная кадровая политика предыдущего губернатора (намеченные и более или менее подходящие кандидатуры на посты в городе отказались руководить городской администрацией). Если в Шуе не было острых конфликтов внутри местной элиты, то в Кинешме между руководством городской легислатуры и городской администрацией имел место сильный конфликт, который завершился только в результате смены руководства городской легислатуры, осуществленный региональными властями.

По своему потенциалу влияния крупный (по меркам малого города) бизнес в Шуе и Кинешме был сопоставим с руководством города. Крупные предприятия относительно независимы: их руководство могло решать важные для них вопросы на более высоких (чем локальный) уровнях, от успешности крупных предприятий зависели бюджет и социальное благополучие значительной части населения локального сообщества. Поэтому с ними вынуждены были считаться руководители города и учитывать его интересы. Однако в обоих городах включенность бизнеса в локальную политику оказалась довольно ограниченной,

поэтому влияние бизнеса на управленческие процессы в городах было существенно слабее, чем могло быть, учитывая его ресурсы и возможности. Формально организации бизнеса были в обоих городах (советы директоров, «Опора России»), но фактически они не работали и никак не влияли на ситуацию, оставаясь в значительной степени декоративными.

Остальные локальные акторы и институции в обоих городах фактически не обладали ресурсами и возможностями, чтобы занять лидирующие позиции в локальной властной иерархии. В Шуе местная легислатура (Городская Дума) фактически находилась под контролем главы администрации (*«Влияние представительной власти на решения исполнительной власти ничтожно»*). Депутатский корпус был во многом сформирован городской администрацией, несамостоятелен и зависим от нее. «Послушное большинство» в Думе состояло в основном из депутатов-бизнесменов, защищающих с помощью депутатского статуса свои интересы. Это имело существенное значение в условиях слабой реальной защищенности местного бизнеса, характерной для современной России и других стран с неразвитым правовым государством. Также в целом лояльны городской администрации бюджетники и руководители муниципальных учреждений, которые хорошо знали, что стало с теми, кто отваживался идти на конфликт с администрацией (*«у нас снимали руководителей, которые как депутаты шли против администрации... и они уходили в никуда»*). В результате в Шуе фактически не было серьезных внешних трений между легислатурой и администрацией.

Иная ситуация имела место в Кинешме, где почти полтора года сохранялось противостояние легислатуры и исполнительной власти. В силу частой смены руководителей городской администрации ее позиции во взаимоотношениях с легислатурой существенно ослабли, временные фигуры, не имевшие серьезного персонального ресурса и авторитета, не смогли выстроить нужные им отношения с депутатским корпусом. В результате председатель местной Думы, изначально ориентированная на сотрудничество, почувствовала возможность успешно противостоять попыткам командования со стороны исполнительной власти. Кроме того, в отличие от Шуи, депутатский корпус не был «правильно подобран» и в нем оказалось достаточно много оппозиционеров. Наконец, причиной открытого конфликта стал тот факт, что руководителем Думы оказалась человек, не имевший серьезного управленческого и полити-

ческого опыта («женщина с фабрики»), но при этом принципиальная и решившая начать противодействовать коррупции в исполнительной власти («команда бывшего главы администрации четко отстаивала интересы бизнеса, а она — интересы людей»).

Противостояние ветвей власти не могло продолжаться слишком долго, поскольку это не устраивало областное руководство, которое в конце концов вмешалось, поменяв все основные властные фигуры в городе.

Партийные структуры в обоих городах играли довольно скромную роль в местной политике. Маловлиятельными оказались даже местные отделения правящей партии, которые, как подчеркивали наши респонденты, опирались не на потенциал партийного контроля, а на административный ресурс, которым располагали члены партии, находящиеся на муниципальных должностях. В Шуе были более активные по сравнению с Кинешмой организации гражданского общества — Экологический союз, общество краеведов, Общество защиты прав потребителей, этнические диаспоры, которые все настойчивее осваивали интернет-пространство и местные СМИ. Высоким авторитетом в Шуе обладал и местный епископ («Это настоящий духовный лидер»). Но центр власти и влияния в Шуе однозначно находился в городской администрации. Глава администрации города была одновременно формальным и неформальным лидером, что позволяло ей контролировать ситуацию в городе. В Кинешме, напротив, постоянная смена глав администраций привела к тому, что местная власть в лице главы администрации так и не смогла приобрести должного влияния. Глава администрации города, находившийся на этой должности в период исследования, позднее был арестован и посажен в тюрьму. Безвременье пытались нивелировать региональные чиновники, но и они вскоре оказались за решеткой.

Выстраивая иерархию локальных акторов мы, разумеется, учитывали, что активную роль в локальном политическом пространстве могут играть и субъекты регионального уровня. Исследование показало, что вышестоящие инстанции в лице федеральной и региональной властей обладают более чем достаточными возможностями для решения любого вопроса на локальном уровне. Хотя органы местного самоуправления формально независимы от государственных структур, фактически региональная власть имеет широкий набор административных, финансовых и других ресурсов для разрешения ситуаций в своих интересах. Более того, при необходимости она может переформатировать

все локальное политическое пространство. Местные структуры власти вряд ли способны этому помешать, поскольку их ресурсы несопоставимы с теми, которые имеют субъекты регионального уровня.

Влияние губернатора и его команды на ситуацию в малых городах проявлялось в разных ракурсах: решение кадровых вопросов (хотя формально назначение должностных лиц — прерогатива самих муниципальных структур), разрешение внутриэлитных конфликтов в городах, создающих угрозу стабильности территории, помощь в решении социально-экономических проблем в случае необходимости. Наиболее важный механизм воздействия губернатора и его команды на локальное социально-политическое пространство заключался не столько в конкретных интервенциях, сколько в выстраивании определенной системы норм и принципов, которыми должны руководствоваться местные элиты в своей политике. Последние должны принять спускаемые сверху «правила игры», причем не только формальные, и не выходить за рамки стандартов поведения, задаваемых сверху.

Все эти формы влияния на локальную политику имели место во взаимоотношениях региональных властей с руководством Шуи и Кинешмы. При этом специфика участия акторов регионального уровня в локальной политике городов и характер их взаимоотношений с местными элитами в момент первого этапа исследования во многом определялись тем обстоятельством, что губернатор находился на своем посту всего около полугода. Глава администрации Шуи — самый влиятельный актер в данном локальном сообществе — получила должность при прежнем губернаторе, который ее активно поддерживал. По отношению к новому губернатору она, по мнению наших информантов, вела себя слишком независимо (*«он мне пока неинтересен»*) и даже допускала возможность в случае необходимости вступить с ним в открытую конфронтацию. Ее самоуверенность в конце концов привела к отставке, причину которой четко выразил заместитель губернатора: *«Я не могу позволить такой роскоши — иметь главу администрации города, который не уважает региональные власти... поскольку это большой риск»*. Данный факт подтверждает, что многое во взаимоотношениях между региональными и местными властями зависит от персональных отношений, и если они не соответствуют принципам, заданным сверху, кадровые изменения становятся более чем вероятными. Конфликты с региональными властями могут дорого обойтись лидерам локальных сообществ, даже самым влиятельным. Исследование убедительно по-



казало, что лидерский потенциал глав администраций мог быть реализован только в том случае, если регионалы не блокировали действий местных лидеров. В случае противостояния даже лица с высоким лидерским потенциалом не могут эффективно управлять городом.

В Кинешме кадровые изменения также имели место. Но они не были обусловлены излишней самостоятельностью местных руководителей. Наши информанты уверены, что главная причина частой смены руководителей города и в целом кадровой политики региональных власти в данном локальном сообществе заключалась в том, что руководители региона изначально подбирали в руководители города людей, полностью зависимых и даже с сомнительной репутацией, чтобы *«держат их на крючке»*. Поэтому, в отличие от Шуи, причинами кадровых изменений были не отсутствие толерантности и подчинения со стороны городских властей, а неспособность слабых руководителей обеспечить нормальное управление городом, коррупция, некомпетентность, низкая профессиональная мотивация.

По результатам второго этапа эмпирического исследования было обнаружено, что паттерны власти и в Шуре, и в Кинешме в целом сохранились, но имели место и определенные изменения.

Одной из причин изменений в двух городах стала смена губернатора. *«Смена первого лица всегда ведет к смене общественной и политической парадигмы в регионе Она не может не меняться с приходом нового губернатора... Большинство изменений в регионе идут от губернатора. И это вряд ли кто-то будет оспаривать, кто разбирается в элитном раскладе сил»*. Эту мысль, высказанную известным ивановским журналистом, разделяют и другие наши информанты. Они отмечают, что, обладая существенными ресурсами влияния на локальную политику, губернатор во многом определяет ее характер и повестку, от него существенно зависят экономическое и финансовое благополучие города, внутриэлитные отношения и политическая стабильность.

Деятельность предыдущих губернаторов (первый из них был заменен за полгода до первого этапа исследования, второй — за 8 месяцев до начала второго этапа исследования) получила в основном негативные оценки наших информантов. Предшественник нынешнего губернатора, по их мнению, не просто плохо управлял регионом, но и извлекал из своей работы выгоду для себя: *«Губернатор и его приближенное лицо вытоптали все... Им нужны были деньги и только деньги... При нем проекты все встали... Это нулевой вариант для области... Он не при-*

нес для области ничего, кроме плохого. Все замы сели, а его просто не тронули, потому что было благословение сверху<sup>1</sup>... Чтобы не было тени на федеральную власть. Много бюджетных денег пропало. Он просто неудачник. За что бы ни брался, все получалось плохо». Некоторые информанты даже высказывали сомнения в его легитимности, намекая на то, что на результатах выборов решающим образом повлиял административный ресурс: «Если его оценивать как политика, то он никакой... Мы знаем, как он избирался», — замечает один из представителей региональной элиты. Но главное, за что его упрекали, — это безразличие к региону и к конкретным городам («приехал, галочку поставил и уехал», «для губернатора люди были просто фишечки»).

Отношение к новому губернатору со стороны муниципальных элит пока в целом позитивное. Более настороженно приход нового губернатора в регион восприняла региональная элита, ссылающаяся на отсутствие у него должного управленческого опыта («новый губернатор не умеет работать на земле»). Основные претензии: «пришел человек, не имеющий управленческого опыта»; «у него ориентация на яркие шаги, которые характеризуют в первую очередь его... А внутренняя повестка проседает»; «он не видит принципиально местных элит. Он не видит местных СМИ. Его коронная фраза: 'СМИ — это РБК и Коммерсант'»; «на контакты [с крупным бизнесом] он не идет»; «губернатор самоустранился от одной вещи — от разборок в элите. Он становится бюрократом, а не политиком».

Однако не все представители региональной элиты разделяют эти упреки, при этом практически все понимают, что это губернатор новой формации, мотивация которого не ограничивается привычными стимулами извлечь из региона максимальную пользу для себя. «Он молодой... 42 года. У него все есть. Воровать не надо... Он явно рассматривает область, как возможность старта. Не обладая достаточными компетенциями, и не имея квалифицированных советников, он начал играть в хозяина... Это злит, но может быть все закончится хорошо». В целом отношение к новому губернатору, судя по всему, улучшается, а настороженность элит постепенно сменяется надеждой на будущие позитивные перемены благодаря обширным связям губернатора на федеральном уровне и его лидерским качествам.

---

<sup>1</sup> Недавно он также оказался под следствием: против него возбудили дело о нецелевом использовании средств.

Наиболее очевидным изменением ситуации в Шуе в связи с приходом нового губернатора стало возвращение уволенной предыдущим губернатором бывшей главы города, политическую карьеру которой мы преждевременно посчитали законченной. Главной причиной ее возвращения стала неудовлетворительная деятельность ее сменщика («город, когда был этот глава, ничего хорошего не получил»). При этом его реальное влияние и политический вес были на порядок ниже («он как-то сразу потерял позиции. Вот вам и роль личности. Ему личностного ресурса просто не хватило»), и он не воспринимался информантами как наиболее влиятельный актер в локальном сообществе. Представители городской элиты подчеркивали, что «он не любил и не понимал город», не умел выстраивать отношения с элитами и населением. В результате все основные локальные акторы, в том числе директора, предприниматели, депутаты, обратились к губернатору с просьбой о замене действующего главы, что он и сделал.

По мнению многих наших информантов, неудачный выбор главы администрации города был обусловлен тем, что региональные власти стремились посадить во власть «удобные и покладистые фигуры». В результате время нахождения этого человека во власти до сих пор воспринимается как «потерянное время» для города: провал политики благоустройства города, фактическое прекращение кропотливой работы по восстановлению его исторического лица («он изломал то историческое видение города, которое было») и др.

Почему в Шуе спустя 3,5 года произошло столь неожиданное возвращение во власть человека, политическая карьера которого, казалось бы, безвозвратно закончилась? Одна из причин состоит в том, что не все фигуры в руководстве области посчитали оправданным ее снятие несколько лет назад. Другая заключается в том, что «скамейка запасных выжжена. Выбирать становится не из кого... Все карты крапленые и замусоленные» (известный журналист). Наконец, при всех своих недостатках, она — «достаточно эффективный руководитель... В городе при ее руководстве многое было сделано...» (бывший мэр г. Иванова и вице-губернатор, курировавший город в период ее пребывания у власти).

Комментируя столь нетривиальный шаг со стороны губернатора, руководитель департамента внутренней политики, заместитель председателя областного правительства полагает, что в сделанном назначении риск не столь высок, как это может показаться: «В данном случае ее назначение обусловлено тем, что она за город грудью ляжет. И она

*мотивирована на результат... А нам нужен результат. Мне нужен прорыв в городе. Мне не нужна просто нормальная ситуация».*

Первые шаги нового старого главы администрации города, ныне главы города, пока не позволяют сделать однозначные выводы о том, будет ли она руководить в том же стиле, как и в свой первый приход на должность. По мнению большинства наших информантов, она стала более гибкой. Сама она уже не считает себя, как было ранее, наиболее влиятельной фигурой в городской политике, при этом признает необходимость внести коррективы в свой стиль управления: *«Я и раньше не позволяла себе делать что-то хуже других. И сейчас я понимаю, я должна выложиться полностью, но сделать все для города. Это во мне не изменилось. Но отношение к жизни и к людям изменилось... Я стала мягче относиться к людям и к их недостаткам... Мне большой опыт дали духовные наставники».*

Если сравнить нынешнюю иерархию власти в Шуе с той, которая фиксировалась нашими информантами на первом этапе исследования, то определенные изменения просматриваются. Ранее в их оценках наиболее влиятельной фигурой однозначно была глава администрации города; в настоящее время у нее (пока) нет такой репутации. Кроме того, ранее наши информанты не были склонны включать губернатора в число наиболее влиятельных локальных акторов (хотя упоминались отдельные фигуры регионального масштаба). Теперь же именно его они часто называют в числе самых влиятельных субъектов городской политики. Сказалось существенное ослабление местной исполнительной власти в период правления бывшего главы администрации города, которое пытались компенсировать региональные власти. *«Прежний глава... не обладал влиятельностью в городе, несмотря на то что он возглавлял исполнительную власть. Он как-то сразу потерял позиции. Вот вам и роль личности. Ему личностного ресурса просто не хватило... Пришел новый губернатор и все потихоньку, с оглядкой стали ориентироваться на него»* (известный предприниматель, ныне депутат Областной Думы); *«центра власти не было вообще... Были отдельные группы. Были депутаты, которые пытались решать проблемы. Нынешний председатель гордумы — неплохой исполнитель. Но как центра влияния в городе я его не вижу. Остается губернатор»* (бывший председатель Городской Думы).

Влияние остальных акторов — бизнеса, местной legislatury, партийных и общественных организаций — фактически осталось на преж-

нем уровне. Как и ранее, в числе потенциально влиятельных информантами назывался крупный бизнес, который в силу ослабления исполнительной власти усилил свои позиции. Подтвердили они и высокий потенциал влияния церкви (местный епископ), которая, судя по всему, усилила свой авторитет, поскольку на позицию церкви теперь ориентируется не только глава города, но и вновь избранный губернатор. *«Не исключено, что не только губернатор выбирал нынешнюю главу, а еще и РПЦ. Это означает, что влияние церкви в регионе нарастает... Церковь в области становится официальной политической силой»* (редактор газеты).

Более субъективной, по оценкам наших информантов, стала городская легислатура. Если предыдущая Дума являла собой достаточно типичный образец «карманной» Думы (*«она ничего не решала», «была молчаливо-согласная на все»*), то нынешняя Дума *«более ершистая», «более боевая»,* поскольку *«там есть достаточно независимые люди, ответственные перед городом, прежде всего предприниматели»*. Новая Дума часто оказывалась в оппозиции к предыдущему неавторитетному главе администрации города, несмотря на давление и риски (*«Тогдашний глава был тем человеком, которому было можно и нужно противостоять, глядя на то безобразие, которое здесь творилось»*). Отчасти этому способствовала смена вектора отношений с руководством региона (*«Раньше, скажи хоть одно слово, из области сразу полетит сообщение, чтобы ты помалкивал»*).

Несмотря на боевой характер Думы, ее председатель признает, что проводить решения, расходящиеся с мнением «Единой России», практически невозможно: *«У нас есть фракция, 14 человек. 7 лояльных и 7 — не очень. Этим 7 голосов хватает, чтобы заблокировать любое решение»*. Однако споры по важнейшим городским проблемам всегда имеют место. *«По некоторым вопросам приходится договариваться и искать компромисс. Ярким примером здесь является принятие решений по бюджету. Каждый год это порождало жаркие дискуссии. Особенно активно это обсуждалось представителями бюджетных учреждений, у которых есть свое видение, как должны распределяться городские блага... В итоге мы бюджет каждый год принимали. Город без бюджета никто оставить не может... Несмотря на диаметрально противоположные позиции по ряду вопросов. Но консенсус все равно искался всегда»* (бывший председатель Городской Думы).

Вернувшаяся в свое кресло глава города уверена, что взаимодействие с депутатским корпусом у нее непременно получится: *«Меня устраи-*

*вает абсолютно существующая Дума... Она ершистая, но это связано с закрытостью власти... У прежнего главы изменения в бюджет они не приняли. Буквально через три дня я выходила с изменениями в бюджет, со своей аргументацией, проблем не возникло... Я увидела, что, когда депутатам объясняешь, они понимают, что к чему. Люди адекватные». Председатель Думы также убежден в том, что депутаты будут поддерживать главу, хотя бы потому, что она полна желания изменить ситуацию в городе к лучшему: «Сейчас депутаты команде нашей главы дали карт-бланш. Власть проверяется от бюджета к бюджету... Так как этот бюджет наполовину разграблен и ей сейчас тяжело, мы решили поддержать ее шаги по улучшению ситуации».*

Векторы перемен в городе Шуе позволяют убедиться в том, что даже лидер с высоким потенциалом при изменившейся ситуации должен заново подтверждать претензии на лидерство, не рассчитывая только на прежние заслуги. При этом недостаточно иметь формальные атрибуты власти, чтобы эффективно управлять городом, добиваясь поставленных целей. Требуется как минимум умение взаимодействовать с общественностью и способность сформировать пул последователей.

Важную роль в лидерстве играет команда лидера. В Шуе старому новому главе города удалось вернуть часть бывших членов команды, работавших с ней четыре года назад. Но в полной мере добиться эффективной работы новой команды, по ее признанию, пока не удалось: «Команда была мной по возвращению частично восстановлена, после того как ее “зачистил” прежний глава. В нее вернулись три человека. Однако сейчас задачи изменились по сравнению с более ранним периодом. Сегодня им не хватает темпа. Я просто натыкалась на стену непонимания. Сейчас этот маховик раскрутился. Они под меня подстроились. Сейчас понимания больше. И они ускорились значительно. Но пока недостаточно».

Формулируя принципы подбора кадров для команды, новая глава на первый план выдвигает такие качества, как работоспособность, инициативность и компетентность: «Мне сейчас нужны люди, которые будут работать и днем, и ночью. Причем абсолютно бескорыстно. Выполняя любую работу... Люди должны быть инициативные и грамотные. Мне надо сначала вернуться на старую ступеньку, а потом сдвинуться с мертвой точки... И двигаться вперед. Для этого надо работать и днем, и ночью. Иначе мы долго-долго не вернемся к старой отметке».



Соглашаясь с тем, что команда — это львиная доля успеха, она убеждена: *«Мне необходимо работать с командой до тех пор, пока не будет достигнут требуемый результат»*. Она и преданные ей члены команды уверены, что накопившиеся проблемы, обострившиеся за годы «безвременья», можно решить, какой бы сложной ни была ситуация в городе. Уже самые первые ее действия на новой старой должности дают определенные основания для оптимизма. Инициировав ряд судебных процессов, глава хочет вернуть потерянное городом имущество, выстраивая с губернатором рабочие отношения, она стремится привлечь в город дополнительные ресурсы, работая с крупным бизнесом, пытается привлечь его к более активному участию в развитии города. Местная элита, зная ее характер, в целом уверена в том, что она справится: *«Если она собралась воевать, то обязательно вернет то, что было распродано прежним главой для личного обогащения. Это сделать трудно, но она своего добьется, потому что привыкла побеждать»*, — считает известный в городе предприниматель, последовательный оппонент главы, ныне депутат Областной Думы. Сможет ли эффективное лидерство взять верх над трудностями, обусловленными общим не вполне благоприятным контекстом, покажет время.

В Кинешме за последние годы кардинальных перемен в конфигурации влиятельных акторов не произошло. Иерархия, в которой главе администрации города не отводилось центральное место из-за частой смены лидеров городской власти, сохранилась и почти четыре года спустя. При этом, как и в Шуе, произошла смена руководства исполнительной власти: глава администрации города, занимавший свой пост на момент проведения первого этапа исследования, был посажен в тюрьму за взятку. Он проработал на своей должности чуть больше года, но оставил у местной элиты массу противоречивых воспоминаний.

На его место был вновь назначен варяг, который и сейчас занимает данную должность. Отношение к нему со стороны местной элиты весьма неоднозначное, но в целом довольно скептическое. Большинство наших информантов считают, что, будучи «чужаком», он оказался неспособным занять лидирующее место во властной иерархии, не сумев эффективно использовать предоставляемые его позицией ресурсы. При этом они высказали немало претензий как к его личности, так и к результатам его деятельности: *«Это не его город. Он работал в маленьком городке, почти деревне»; «он город не чувствует, у него нет энтузиазма и планомерности.... А здесь нужна системная и планомерная работа»*;

*«у него ничего за душой нет; бизнес он не может организовать; нет у него харизмы», «он не терпит чужого мнения»; «он ничего не сделал»; «главу губит то, что у него дилетантская команда».*

Сам глава города понимает, что не справляется с функцией лидера. Его объяснение: *«Сегодня выше всех на этой пирамиде власти находится губернатор. Все ожидания кинешемцев связаны именно с ним. Он находится выше всего. Местная власть не обладает высоким рейтингом. В том числе я могу сказать это о себе. У меня лидировать не получается... Наверно надо больше общаться с местным населением. Я люблю строить, но я не люблю заниматься публичными вещами. Я не люблю политику. На это надо тратить время, которого просто нет».*

На вопрос о том, кто же является влиятельной и авторитетной фигурой в городе, если он сам не сумел стать лидером, глава города вполне обстоятельно отвечает: *«Есть фигуры, исторически сложившиеся в городе. Они обладают высоким доверием населения. Одна из фигур — Морозов Борис Александрович... Директор Поликора. Ему 70 лет... с небольшим. Я его называю с его разрешения своим учителем. Он человек мудрый и системный. У меня с ним хорошие доверительные отношения. Я с ним советуюсь по каким-то вопросам. У него ясный взгляд, и он фигура независимая. Может ли он влиять на губернатора? Или кто-то еще? Нет таких людей в городе, которые бы могли оказывать влияние на губернатора. У губернатора свой взгляд, и это хорошо. Губернатор — главная фигура в области и в городе».*

Не получилось в полной мере у главы города и сформировать команду последователей в муниципальном органе власти. Арест бывшего главы деморализовал команду. В ней остались люди, либо очень любившие свою работу, либо те, кому просто некуда уйти. Нынешний глава города, продвинутый на должность бывшим губернатором, сразу не стал делать резких шагов. Но спустя полтора года решил разбавить местную команду людьми со своего прежнего места работы, которым он доверял: *«Я первые полтора года работал здесь практически один. И пытался на кого-то опираться. Я привел несколько фигур, с кем работал раньше.... И кому доверял. Мне нужна спина. Я за членами команды смотрю, там, где можно что-то утащить... Лично смотрю. Смотрю, что подписывается и какие документы уходят. Спина должна быть закрыта. Я должен понимать, что если что-то будет происходить, то у меня есть тыл».*



Не зная подоплеку многих происходящих внутри администрации процессов, местные элиты, желая перемен, отнеслись к кадровым перестановкам в целом негативно, поскольку назначенные главой новые фигуры в его команде не воспринимались как люди, способные изменить ситуацию к лучшему. По их оценкам, команда не вполне профессиональна и не способна к самостоятельным действиям. Это фактически подтверждает и сам глава города.

Некоторые представители элит понимают, что ответственность за не (вполне) удачную деятельность главы города несут прежде всего те, кто поставил его на эту должность, при этом следует учесть и доставшееся ему тяжелое наследство: *«Я помню его своим коллегой по соседнему району... У него все получалось... Это не его вина, что он здесь оказался... Это вина других людей... Системное решение приняли ручным образом. И вот результат. Так кто виноват?»*

Насколько тяжелая ситуация в городе обусловлены недостатком лидерских качеств главы города или же «виноват» контекст — совокупность объективных условий, препятствующих успешному управлению городом? Может быть, неудачи варяга во власти зависят исключительно от трудностей сложившейся ситуации? Однозначно ответить на этот вопрос вряд ли возможно. Некоторые наши информанты убеждены: *«Отсутствие лидерских качеств только усугубляет сложившуюся ситуацию в городе. Вместо того, чтобы действовать вопреки сложившимся негативным тенденциям, он целиком и полностью сориентировался на губернатора и ждет от него помощи, не предпринимая никаких собственных действий»*.

Другие полагают, что в городе накопилось столько проблем, что их вряд ли можно решить даже сильному лидеру: *«Проблемы города сложились не сегодня. Они накопились. Особенно в ситуации безденежья. Да будь он хоть семи пядей во лбу, их ему не решить. Особенно проблемы ЖКХ. Другое дело, что у него нет доверия жителей, у него не работает команда, это другой разговор, вот это действительно зависит от лидерских качеств, которых у него просто нет»*, — считает известный в городе директор завода.

«Вакуум власти», образовавшийся и сохранившийся в силу слабых фигур в руководстве городской администрации, компенсировался некоторым образом вмешательством со стороны областных чиновников и активностью криминала и криминального бизнеса. В результате место лидера локального сообщества, традиционно занимаемое руководите-

лем исполнительной власти, фактически занимает губернатор и члены его команды, вынужденные активно вмешиваться в локальный управленческий процесс. Соответственно усилились позиции отдельных представителей администрации города, имеющих тесные связи с губернатором.

Новый губернатор, хотя и не имеет (пока?) устойчивого высокого рейтинга у населения, не только реально исполняет роль лидера городского сообщества, но и пытается влиять на конфигурацию и иерархию локальных акторов, стремясь усилить позиции промышленного сектора. Фактически он инициировал создание Совета предпринимателей, призванного объединить крупный бизнес. Кроме того, он активизировал деятельность общественных организаций путем создания общественного движения «За будущее Кинешмы», которое возглавил уже упоминавшийся директор завода.

Относительно высокий потенциал влияния в городской политике имеют отдельные представители крупного бизнеса: *«Наибольшей поддержкой среди горожан пользуется директор завода «Поликор» Это крупный бизнес, но в лице определенного человека»* (секретарь местного отделения «Единой России», ранее — председатель Городской Думы). В перспективе влияние бизнеса, по мнению информантов, может усилиться в связи с деятельностью Совета предпринимателей. Хотя практически никто из входящих в него представителей бизнеса не ожидает, что совет может что-то принципиально изменить в городе, его создание по инициативе губернатора воспринимается как потенциальная готовность крупного бизнеса к интеграции.

Позиции городской легислатуры и ее взаимоотношения с местной администрацией в настоящее время вполне традиционные. После острого конфликта, закончившегося снятием «женщины с фабрики», новому председателю легислатуры была изначально уготована роль ведомого. Последний, по его словам, стремился достичь равноправного взаимодействия структур муниципальной власти, но особых надежд не питал: *«Сегодня доминантой остается администрация. В любом вопросе... Так заведено: у кого деньги, у того и власть; а другие во власть только играют... Хотя и говорится, что мы контрольно-надзорный орган... Но кто позволит контролировать власть исполнительную?»* Спустя некоторое время сменился руководитель городской администрации, однако это фактически не изменило сложившийся паттерн взаимоотношений между структурами муниципальной власти.

При этом в связи с реформированием высшей должности в городе (ранее — глава города и одновременно глава местной легислатуры, теперь — просто председатель Городской Думы) политическое влияние председателя Думы, а вместе с этим и влияние легислатуры в целом заметно снизилось: *«Сегодня глава администрации и глава города существуют в одном лице. Когда я пришел, было иначе: я был главой города и одновременно председателем гордумы. Раньше я был чуть побольше... ко мне лучше прислушивались».*

Партии за прошедшее время снизили и без того ограниченные ресурсы влияния на городскую ситуацию. Исключение — КПРФ, которая на волне протестных настроений больше других партий, хотя и незначительно, поддерживается людьми старшего возраста. Некоторым оппозиционным потенциалом, как это ни странно, обладает и фракция «Единой России», хотя в итоге она всегда голосует «как надо»: *«Среди депутатов от ЕР образовалось два лагеря. Они между собой конфликтуют. Оппозиционность во фракции ярко выражена, но на Думе они четко голосуют»* (руководитель местных коммунистов).

Относительно влияния силовиков наши информанты в обоих городах высказывают очень разные, подчас противоречащие суждения. Одни полагают, что именно представители силовых структур наряду с губернатором могут реально влиять на решения муниципальных органов власти, другие уверены, что их влияние не стоит преувеличивать. Скорее всего, оно есть (*«прокуратура может сказать главе..., и глава против них не пойдет»*), однако определить его степень наши информанты, как и ранее, затруднились.

Влияние криминалитета за прошедшие пять лет, судя по всему, не усилилось. Но оно вряд ли исчезло. Определить его степень и динамику наши информанты также затрудняются<sup>1</sup>. По их мнению, в Шуе они не оказывают существенного влияния на городскую политику, и нет предпосылок для изменения ситуации к худшему. Наши информанты связывают это с хорошей работой силовых структур, которые контролируют ситуацию в городе. В Кинешме ситуация, по-видимому, улучшилась (*«Время глобального криминала ушло... Город не выделяется*

---

<sup>1</sup> Судить о наличии или отсутствии криминальных связей сегодня можно лишь по отрывочным суждениям отдельных представителей элит. Свои представления о том, что произошло на самом деле, элиты строят исходя из личного отношения и близости дистанции общения.

*среди других городов области по выраженности криминального влияния»). Некоторые наши информанты связывают это со снижением уровня коррупции («в администрации перестали брать взятки») и уходом из власти людей, связанных с криминалом.*

Что касается взаимоотношений между основными акторами в контексте перспектив складывания режимов стоуновского типа, то ситуация существенно не изменилась. По-видимому, без сильных и стабильных лидеров городских администраций реальные правящие коалиции в малых городах вряд ли могут быть сформированы. При этом высокий потенциал влияния губернатора на локальную политику («вертикаль власти») создает дополнительные трудности в формировании самостоятельной локальной коалиции, определяющей повестку, назначения и ключевые решения в городе. Наконец, сказывается и сильная авторитарная составляющая российской политики, ограничивающая автономию локальной политики и ее акторов. По этим причинам мы, как и на первом этапе, не обнаружили в городах каких-либо коалиций, способных претендовать на статус стоуновских режимов. Обнаруженные нами властные практики скорее напоминают элитистские паттерны власти, где важнейшие решения принимаются очень узким кругом лиц, в том числе и прежде всего представителями региональной власти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнительный анализ ситуации в двух малых городах показывает устойчивость сложившейся конфигурации основных акторов и одновременно сохраняющуюся вариативность и динамику локального политического пространства, обусловленную главным образом субъективным (персональным) фактором. Результаты исследования подтверждают предположение о том, что не всегда руководители исполнительной власти являются наиболее влиятельными фигурами в городском сообществе (хотя потенциально и обладают наиболее значимыми формальными ресурсами), поскольку лидерство не является автоматическим, структурно predetermined, а зависит от личного ресурса и выстроенных взаимоотношений с руководством региона. Чтобы реально управлять городом, недостаточно иметь соответствующий статус и даже административные рычаги. Фактор лидерства был и остается обязательным элементом эффективного управления, лидерство может существенно скорректировать институциональные правила и практики.

Смена фигур во власти может существенно влиять не только на стиль управления и характер внутриэлитных взаимоотношений, но и на властную иерархию. Более того, как показывает ситуация в Шуе, даже персональная эволюция локальных лидеров может привести к существенным изменениям как в их политических стратегиях, так и в балансе власти в локальном сообществе. Поэтому запрос на эффективное лидерство, способность выходить за границы существующих ограничений и умение продвигать свои идеи в сложных условиях становится все отчетливее.

Однако исследование показало, что в малых городах имеет место дефицит потенциальных лидеров. *«Нам не хватает лидеров, людей, мотивированных на то, чтобы сделать городу лучше, несмотря ни на что»*, — такова типичная позиция наших информантов, при этом сфера поиска подходящих руководителей потенциально сужается в силу настороженного отношения городских элит к «варягам», которое, как показали события в обоих городах, не лишено оснований. Дефицит лидерства в малых городах обусловлен разными причинами. Главные из них задаются общим политическим и институциональным контекстом, символом которой является выстроенная властная вертикаль, внутри которой главы городов оказываются простыми исполнителями указаний сверху и не готовы выйти за рамки предписанных схем действия, даже если они не способствуют успешному развитию территории.

Исследование показало, что эффективность деятельности руководителя во многом зависит от качества его команды, ее способности воплотить стратегические планы по развитию города. На момент исследования у руководителей городов таких команд не было. Поэтому вопрос об их способности существенно улучшить ситуацию в городе остается открытым.

Открытым остается и вопрос о соотношении структурного и персонального факторов в формировании властного потенциала руководителей городов. Исследование дает основание для осторожного вывода о том, что несмотря на ограниченные контекстом возможности локальных акторов, их роль и лидерские качества могут стать ресурсом, который способен как минимум противостоять негативным тенденциям. В противном случае неблагоприятная ситуация в малых городах может только усугубляться.

В обоих городах реальное влияние руководителей городских администраций существенно варьировалось, и не всегда глава городской

администрации оказывался наиболее влиятельным локальным актором. В те периоды, когда на должности оказывался слабый руководитель, существенно усиливалось влияние губернатора и членов его команды на отдельные аспекты городской политики — как компенсация недостаточной эффективности муниципальных структур. При этом возможности региональной власти влиять на ситуацию в малом городе, как подтвердило наше исследование, практически не ограничены, о чем свидетельствует и история с отставкой и переназначением нынешнего главы администрации в Шуе.

С этой точки зрения выстроенная президентом В. Путиным «вертикаль власти» безусловно действует, хотя ее эффекты, как свидетельствует ситуация в Кинешме, отнюдь не обязательно позитивные. В контексте взаимоотношений между локальными и региональными элитами роль персонального фактора также весьма значительна: смена губернатора, как показало исследование, вносит коррективы, подчас существенные, во взаимоотношения с местными элитами и в локальные политические процессы. Эти коррективы реализуются не только через кадровые перестановки и управленческие директивы, но и через инициацию проектов, призванных стимулировать позитивные изменения в экономике и социальной сфере локальных сообществ.

Другие акторы локального уровня — легислатуры, бизнес, партийные и общественные организации, обладая определенным потенциалом влияния, играют второстепенные роли в локальном политическом процессе и в силу естественных ограничений, налагаемых авторитарным контекстом, и в связи с концентрацией ресурсов в административной вертикали. Крупный по меркам малого города бизнес в обоих городах мог бы играть более значимую роль в локальной политике, но он недостаточно организован. Легислатуры сильно зависят от местных и региональных администраций, а потому способны навязывать волю только при слабых руководителях местной исполнительной власти. Другие акторы в обозримом будущем вряд ли будут способны играть первые роли в политическом процессе. С этой точки зрения реальные перемены в локальных властных практиках зависят от вектора развития российской политической системы.

В этих условиях возрастает фактор лидерства глав городов, обладающих высоким потенциалом влияния в локальных сообществах и способных реализовать запросы населения. Отсутствие эффективного лидерства глав городов может компенсировать только активная деятель-

ность губернатора и членов его команды, но вряд ли это возможно в отношении всех малых российских городов. Поэтому поиск фигур, способных стать лидерами городских сообществ, остается крайне актуальным.

### Литература

*Ледяев В.Г.* Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. 2008. № 3. С. 32–60.

*Ледяев В.Г.* Социология власти: теория и опыт изучения власти в городских сообществах. М.: ГУ-ВШЭ, 2012.

*Чурикова А.Е., Ледяев В.Г.* Власть в малом российском городе. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2017.

*Davies J.S., Imbroscio D.L.* Introduction: Urban politics in the twenty-first century // Theories of Urban Politics / ed. by J.S. Davies, J.S. Imbroscio. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage, 2009. P. 1–14.

*Greasley S., Stoker G.* Urban political leadership // Theories of Urban Politics / ed. by J.S. Davies, J.S. Imbroscio. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage, 2009. P. 125–136.

*Keizer R.* Urban regime change: A silver lining for scandals // Urban Affairs Review. 2015. Vol. 51, № 4. P. 504–532.

*Lowndes V., Leach S.* Understanding local political leadership: constitutions, contexts and capabilities // Local Government Studies. 2004. Vol. 30, № 4. P. 557–575.

*Mossberger K.* Urban regime analysis // Theories of Urban Politics / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage, 2009. P. 40–54.

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

*Stone C.* Political leadership in urban politics // Theories of Urban Politics / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. London: Sage, 1995. P. 96–116.

*Stone C.N.* Trends in the study of urban politics: A paradigmatic view // Urban Affairs Review. 2017. Vol. 53, № 1. P. 3–39.

## LEADERSHIP AND POWER IN A SMALL RUSSIAN TOWN: VECTORS OF CHANGE

*A. Chirikova, V. Ledyayev*

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2019.6.1.10>

**Abstract.** *The paper presents the outcomes of a research project conducted in two small towns in Ivanovo region. The basic material was obtained in the course*



of 76 in-depth face to face interviews with representatives of local and regional elites. The focus of the study is the dynamics of power relations and leadership. The outcomes of the study show that the patterns of power in both local communities are largely preserved, but there have also been some changes. The main sources of changes are the new governor and personnel shifts in the leadership of the towns. In Shuya, the most important event was the return of the former head of the town dismissed by the previous governor. However, she currently does not have a reputation of the most influential actor. In Kineshma, the power hierarchy, in which the head of the town administration was not assigned a central place due to the frequent changes in the municipal leadership, remained 4 years later. The low personal resources of the leaders of the executive branch in both towns increased intervention by the governor and members of his team in community affairs to compensate for the inefficient activities of the municipal structures.

**Keywords:** power, leadership, local politics, small towns.

## References

- Davies J.S., Imbroscio D.L. Introduction: Urban politics in the twenty-first century. In: *Theories of Urban Politics*. Ed. by J.S. Davies, J.S. Imbroscio. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage, 2009, pp. 1–14.
- Greasley S., Stoker G. Urban political leadership. In: *Theories of Urban Politics*. Ed. by J.S. Davies, J.S. Imbroscio. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage, 2009, pp. 125–136.
- Keizer, R. Urban regime change: A silver lining for scandals. *Urban Affairs Review*, 2015, 51 (4), pp. 504–532.
- Lowndes V., Leach S. Understanding local political leadership: constitutions, contexts and capabilities. *Local Government Studies*, 2004, 30 (4), pp. 557–575.
- Mossberger K. Urban regime analysis. In: *Theories of Urban Politics*. Ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage, 2009, pp. 40–54.
- Stone C.N. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- Stone C. Political leadership in urban politics. In: *Theories of Urban Politics*. Ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. London: Sage, 1995, pp. 96–116.
- Stone C.N. Trends in the study of urban politics: A paradigmatic view. *Urban Affairs Review*, 2017, 53 (1), pp. 3–39.
- Ledyayev V. Gorodskiy politicheskiy regimi: teoriya i opit empiricheskogo issledovaniya [Urban political regimes: theory and empirical research experience], *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2008, 3, pp. 32–60. (In Russian)
- Ledyayev V. *Sotsiologiya vlasti: Teoriya i opit empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh* [Theory and experience of studying power in urban communities]. Moscow: HSE, 2012. (In Russian)
- Chirikova A., Ledyayev V. *Vlast v malom rossiyskom gorode* [Power in a small Russian town]. Moscow: HSE, 2017. (In Russian)