

СОВРЕМЕННОЕ РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО

УДК 342.55

ВЛАСТЬ В РОССИИ В НЕФОРМАЛЬНОЙ ПРОЕКЦИИ: РЕГИОНЫ И МАЛЫЕ ГОРОДА¹

© Алла Евгеньевна ЧИРИКОВА

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

Настоящая работа написана по материалам эмпирических исследований, проведенных в регионах и малых городах в 2004–2014 гг. Столь широкий временной диапазон исследований позволяет взглянуть на вопросы в динамике, что в конечном итоге дает возможность приблизиться к ответу на вопрос, насколько неформальные правила и практики функционирования различных уровней власти перестраивают властные институты изнутри, способствуя или, напротив, тормозя их развитие. В ситуации, когда Центр становится доминантным игроком на поле региональной политики, региональные элиты, тем не менее, пытаются сохранить свое влияние внутри регионов, приспособившись к происходящим переменам. Важно, что региональные и городские политические институты живут каждый по «своим законам», однако правила, по которым функционируют эти институты, объединяет одна важная закономерность: каждый политический институт в своем функционировании опирается не только и не столько на свод формальных правил и процедур, сколько на неформальные практики. Показан масштаб распространения неформальных практик в различных институтах региональной и муниципальной власти. Столь широкий эмпирический охват неформальных практик позволит лучше осознать те внутренние закономерности, по которым они укореняются во властных и других политических институтах регионального и муниципального уровней. Именно поэтому опираются, прежде всего, на эмпирические результаты, полученные в разные годы, характеризующие неформальные практики взаимодействия властных акторов различного уровня и представителей бизнеса, как занимающих депутатские кресла в своих регионах и городах, так и не включенных в институты власти.

Ключевые слова: муниципальная власть; мэры; неформальные практики; институт региональной власти в России.

Введение

Региональная власть в России в последние 10–15 лет достаточно развернуто анализируется специалистами из разных областей научных знаний [1–13].

Позиции исследователей региональной власти сводятся к тому, что в целом региональные лидеры власти со времени создания властной вертикали теряют свои политические ресурсы, а их отношения с Центром становятся все более зависимыми от экономики региона. Регионы со слабой экономикой превращаются в полностью подчиненных игроков, в то время как регионы с сильной экономикой (Башкирия, Татарстан, Пермский край и др.) могут позволить вести

себя с Центром более вольно. Хотя не всегда используют такую возможность.

Уход из федерального политического пространства региональных элит, идеология вертикального подчинения, характерная для сегодняшней ситуации, отразилась в первую очередь на механизмах реализации власти, способствуя появлению новых правил в функционировании властных институтов в регионах России.

Появлению новых правил игры во взаимодействии региональных элит с Центром и между собой в регионах, безусловно, способствовали политические реформы 2000-х гг., оказавшие существенное влияние на расклад политических сил в регионах и на мотивацию действующих влиятельных региональных игроков.

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

Среди реформ, оказавших наибольшее влияние на ресурсную базу властных акторов и на их мотивацию, в первую очередь следует назвать:

- формирование вертикали власти, приведшей к изменению отношений Центра и регионов, и последовавшая вслед за этим намеренная деполитизация региональных элит;
- отказ от прямых выборов губернаторов и замена их на модель назначения.

Властная вертикаль, которая существенно изменила ресурсы влияния региональных элит, в позициях экспертов предстает как некая авторитарная схема, позволившая Москве взять под контроль политические, экономические и социальные процессы в регионах, включая местное самоуправление.

Однако в данном случае нельзя не согласиться с мнением В.Я. Гельмана и С.И. Рыженкова, анализирующих специфику локальных политических режимов (ЛР) на примере городов. По их вполне обоснованному мнению, столь простая интерпретация предпринятых изменений вряд ли правомерна: «вертикаль власти» чаще всего предстает как инструмент для обеспечения лояльности и управляемости нижестоящих «этажей». Однако управляемость в «вертикали власти» обеспечивается не только посредством угрозы применения негативных санкций «сверху», но и путем создания позитивных стимулов для акторов с помощью неформальных селективных стимулов. Локальные агенты «вертикали власти» обеспечивают интересы Центра, прежде всего, в силу выгоды участия в поддержании «вертикали власти» для них самих, благодаря возможности доступа к дополнительным благам, недоступным для тех, кто не включен в «вертикаль власти». При этом «преследование собственных интересов подчиненными акторами должно не препятствовать достижению стратегических целей режима в стране в целом» [14, с. 131].

Схожей позиции придерживается и тамбовский исследователь Д. Сельцер: «Локальным акторам предоставляется определенное пространство для маневра, которое используется ими как для проведения самостоятельных политических курсов на местном уровне, так и для извлечения политической ренты [11, с. 166].

Данный вывод, по сути, указывает на то, что властные региональные элиты, идет ли речь об областном или городском уровнях, существуя в условиях вертикали власти, не только работают в условиях жестких санкций, но и получают негласное разрешение Центра на реализацию собственных интересов. Только в этом случае достигается баланс между негативными и позитивными стимулами. Вряд ли можно спорить с тем, что новые возможности, которые открыла для региональных и местных элит вертикаль власти, были использованы ими в свою пользу или в пользу региона.

Новые возможности для губернаторов открыла и модель назначения губернаторского корпуса, которая впоследствии была частично упразднена, но не потеряла своей определяющей силы для расстановки политических фигур в регионах.

Достаточно вспомнить тот факт, что отказ от прямых выборов губернаторов и переход к модели назначения в сентябре 2004 г. значительно изменили отношения между Центром и регионами, а также способствовали качественному изменению состава губернаторского корпуса [9]. Предпринятые Центром шаги привели к постепенному уходу из губернаторского корпуса губернаторов-тяжеловесов (К.А. Титов, Э.Э. Россель, М.Ш. Шаймиев, О.А. Чиркунов и др.). Это, безусловно, ослабило губернаторскую власть, т. к. в ряде случаев Москва на место губернаторов-тяжеловесов посадила московских назначенцев (Свердловская, Самарская области, Пермский край) [10]. Следствием подобной новации на фоне усиления вертикали власти было то, что центральная власть получила возможность использовать губернаторские ресурсы для мобилизации региональных элит и электората на поддержку осуществляемого политического курса. Как считает А. Горохов, и с ним трудно не согласиться, «отмена губернаторских выборов и замена их назначением стала ключевой реформой, создавшей институциональные условия для проведения политики централизации власти и существенного изменения баланса сил в отношениях «центр – регионы» в пользу федерального центра» [12].

Смена принципов рекрутирования губернаторов, по замыслу реформаторов, должна была привести к повышению эффек-

тивности региональной власти. Однако на практике этого не произошло¹. По мнению Счетной палаты (СП), поставленная задача по оценке их деятельности в полном объеме не была решена. СП отмечает «недостаточную полноту качества самих докладов из-за неточностей в утвержденном перечне критериев». В нем, по мнению auditors, недостает важных показателей, характеризующих развитие промышленного потенциала, выполнение национальных проектов, развитие сельского хозяйства, предоставление услуг населению. Кроме того, СП отмечает ряд «системных проблем» при оценке деятельности, главная из которых – отсутствие целостной региональной политики РФ. Исходя из предложенной методики оценки деятельности органов исполнительной власти, по мнению СП, вообще невозможно определить вклад этих органов в развитие региона [15; 16].

Эксперты, в свою очередь, убеждены, что не только официальные критерии оценки эффективности работы губернатора играют в данном случае определяющую роль. По мнению Р. Туровского, главными на самом деле являются «неофициальные критерии – политические, по которым сильный губернатор – тот, кто сумеет наладить бесконфликтные отношения с региональной элитой, популярен среди населения и способен обеспечить нужный процент «Единой России» на выборах» [17].

Более того, в условиях кризиса эффективным губернатором считается не тот, кто обеспечил низкий уровень безработицы и своевременную выплату зарплаты, а тот, у кого в регионе «нет массовых уличных протестов и таких конфликтов внутри элиты, которые бы выплескивались в публичное пространство» [18].

¹ 28 июня 2007 г. президент В. Путин подписал указ, который вводил 43 критерия оценки деятельности глав субъектов РФ. Позднее комиссия при президенте по вопросам совершенствования госуправления и правосудия разработала еще 39 показателей. Эти 82 критерия должны были помочь Кремлю оценивать работу назначенных глав регионов не с политической, а с практической точки зрения. Вот только в сделанном нововведении была одна странность – В. Путин подписал указ, по которому главы регионов должны были предоставлять свои доклады не президенту, а премьер-министру. Последующие события позволили убедиться в том, что В. Путин уже 4 года назад поставил перед собой цель настроить эту систему под свое будущее президентство.

Сделанный вывод вполне согласуется с эмпирическими исследованиями региональной власти и местного самоуправления, проведенными мною в разные годы (2004–2014 гг.).

Размышляя о направлении изменений в региональной власти за последнее десятилетие, вслед за участниками исследования можно выделить как минимум три характеристики, которые описывают сегодня процессы, происходящие на региональном уровне:

- сужение политической составляющей в стратегиях региональных элит, уход региональных элит из публичной сферы в область неформальных договоренностей;
- сохранение идеологии скрытого патернализма при взаимодействии с федеральным Центром на фоне заявленного проектного или программного режимов;
- доминирование коротких целей над долгосрочными в политическом поведении элит, потеря навыков политических игроков.

Эффект деполитизации стратегий региональных элит обусловлен тем, что Центр в последние годы весьма успешно реализует задачу ослабления региональных элит. Причем делает он это разнообразными методами, в т. ч. с использованием партийного ресурса. Губернаторы, со своей стороны, не демонстрируют выраженной фронды; вместо этого они компенсируют потерянные политические ресурсы, обменивая их на дополнительные транши. Ожидание помощи и борьба за федеральные деньги оказываются важнее поиска модернизационных проектов для региона. Мотивация риска и поиска новых перспектив оказывается слабее мотивации выживания во власти, которая остается мощным внутренним стимулом для повседневной управленческой деятельности региональных элит.

Это не единственное социально-психологическое следствие «трансфертной иглы». Зависимость от федеральных денег, механизм назначения губернаторов перестраивает стратегии региональных элит в сторону все большей адаптации к требованиям Центра, отказу от требований построения согласованного процесса между федеральными и региональными элитами, перемещая его из публичного пространства в зону «невидимых договоренностей».

На этом фоне резко возрастают патерналистские ожидания самих элит, что не может не вызывать опасений, т. к. серьезно пере-

страивается психология самого политического лидерства и появляются другие, не менее опасные последствия для регионов.

Именно на этом фоне развивается феномен коротких целей региональной власти.

Это способствует тому, что политические процессы в регионах становятся все менее предсказуемыми, вариативными и, одновременно, более хрупкими. В деятельности политических региональных фигур все меньше присутствует политика, по крайней мере, публичная. Та же политика, которая проводится, направлена, прежде всего, на извлечение политической ренты. Центр в этой ситуации все больше становится Большим Папой для регионов, продолжая действовать по схеме «патрон-клиент», перемещаясь из формального в неформальное пространство политики. Это становится особенно заметно в периоды, когда регионам необходимо мобилизовать свои усилия на достижение определенных политических целей, которые формулирует им Центр. Вспомним выборы в Госдуму 4 декабря 2011 г., когда губернаторы вместо того, чтобы предупредить Федеральный Центр о том, что требуемые проценты для партии власти не могут быть достигнуты, учитывая электоральную ситуацию на своих территориях, продолжали бодро рапортовать о том, что они приложат все усилия для достижения намеченных рубежей. Но так и не смогли этого сделать. Причина случившегося вполне очевидна: взяв на себя повышенные политические обязательства перед Центром в период выборов, региональные элиты в лице административных команд явно переоценили свои возможности как политических игроков, негласно заменив их административными ресурсами, полагая, что между ними можно поставить знак равенства. Однако на этот раз требовались именно политические навыки, которые у властных элит за эти годы были явно утрачены.

Потеря навыков политических игроков, нарастание неопределенности экономических и политических процессов в регионах в качестве компенсационного механизма предполагали подмену формальных властных практик на противоположные – неформальные. Это не было неожиданным следствием происходящего. Подобные процессы происходили намного раньше в других странах. Не

случайно модель неформального института, основанная на теории Дугласа Норта, а также на понятии практик, методологические корни которых восходят к концепциям П. Бурдьё и Э. Гидденса, были изучены задолго до нашего времени [15].

Но и сегодня в России результаты исследований еще раз доказывают, что система российской власти не может быть изучена, описана и понята без анализа неформальных практик [16–28]. Если речь идет о реальном, а не о декоративном положении дел во властных российских институтах.

Несколько принципиальных выводов, которые можно сделать после теоретических и эмпирических исследований неформальных практик во власти различными авторами.

Первый и самый важный вывод: анализ неформальных практик, характерных для сегодняшних политических институтов в регионах и городах, позволяет говорить о том, что асимметрия формальных и неформальных практик в пользу неформальных практик не только сохраняется, но и нарастает во времени. И это не случайно. Неэффективное равновесие между формальными и неформальными правилами, по меткому замечанию, сделанному экономистом В. Тамбовцевым, объясняется весьма просто: оно выгодно для бюрократии, от которой зависит как введение новых формальных правил, так и формализация бытующих неформальных практик [5].

Второе. Непрозрачность и динамичность неформальных правил, действующих внутри политических институтов, оказались мощным стабилизатором ее внутренних процессов, являлись достойной защитой при попытках ее административного передела, в т. ч. новыми фигурами, пришедшими во власть «на новой волне». Эти же свойства помогают региональной власти до сих пор быстро концентрировать ресурсы на наиболее эффективных по ее критериям направлениях.

Третье. Различные исследования позволяют говорить о том, что существующее формальное институциональное регулирование в регионах не создает ограничений для действующих акторов, не является их защитой, а служит лишь «внешней оболочкой» или «фасадом неформальных взаимодействий» в треугольнике: губернатор, региональные олигархи, мэр» [7]. Отсюда вполне есте-

ственное расширение неформальных практик, которые служат более надежным инструментом для реализации властных задач.

Четвертое. Формальные и неформальные практики, реализуемые сегодня во власти на всех ее уровнях, представляют собой две взаимодополняющие друг друга практики, без совместного существования которых функционирование российской власти было бы просто невозможно.

Взаимодействие бизнеса и власти в российских регионах и городах: неформальные практики

Сегодня региональная и местная власти находятся в ситуации, имеющей две важнейшие характеристики. Первая – перманентная неопределенность в политической и экономической сферах, которая усиливается зависимостью от трансфертов из федерального центра. Вторая – непрерывное изменение и усложнение управленческой ситуации. Необходимость работать в условиях жесткого контроля со стороны Центра (региональная власть) и областных чиновников (местное самоуправление). Вместе взятые эти факторы значительно усложняют управление политическими, экономическими и социальными процессами в регионах.

Наступивший экономический кризис сделает процесс управления регионами еще более сложным. Региональная и городская власти в этом случае уже сегодня нуждаются в поддержке со стороны бизнеса и, прежде всего, финансовой, т. к. объем социальных программ вряд ли будет значительно уменьшен, а объем бюджетных средств, выделяемых на их реализацию, с большой долей вероятности будет сокращаться.

Говоря о взаимодействии власти и бизнеса в российских регионах и городах в неформальной проекции, я остановлюсь на анализе двух важнейших институтов, в рамках которых это взаимодействие традиционно происходит.

Первое направление анализа – неформальное взаимодействие власти и депутатского корпуса, представляющего бизнес своего региона и города в законодательном собрании области или в городской думе.

Второе направление – взаимодействие власти и бизнеса в ходе реализации социальных проектов и программ в регионах и городах.

Третье направление – коалиции власти и бизнеса, в данном случае на примере малых российских городов.

А) Неформальные практики взаимодействия власти и бизнеса в законодательных собраниях.

В рамках данного направления целесообразно сказать о том, что именно депутатский корпус, состоящий из депутатов-бизнесменов, в первую очередь сам инициирует неформальные практики взаимодействия с властью и научился извлекать из подобного взаимодействия свои выгоды. Это особенно наглядно было продемонстрировано в ходе эмпирического исследования на примере Законодательного собрания (ЗС) Пермского края в 2011 г. [25, с. 322].

Прежде всего, эти исследования показали, что неформальные практики укоренились в деятельности депутатов-бизнесменов, хотя бы потому, что приход бизнеса в законодательную власть изначально предполагает достижение тех целей, которые невозможно реализовать, опираясь только на формальные основания нахождения в депутатском корпусе. Это распространяется как на региональную законодательную власть, так и на городской уровень.

Ни для кого не является секретом, что десант бизнеса в законодательную власть любого уровня – это не только стремление заработать социальный капитал, разнообразить свою повседневную жизнь или желание сделать что-то хорошее для своей территории. Это, прежде всего, стремление за счет своего политического участия защитить свой бизнес от непредвиденных бед, с одной стороны, с другой – приблизиться к бюджетным потокам, чтобы при благоприятном стечении обстоятельств получить необходимые преференции.

Мотивация защиты своего бизнеса чаще всего занимает самостоятельное и весьма значительное место во внутренней мотивационной иерархии депутатского корпуса: *«Для меня политика – это способ защитить свой бизнес. Заседая в ЗС, я получаю доступ к фигурам исполнительной власти, я могу не прямым, а косвенным образом влиять на налоговую политику. Могу приблизиться и к бюджетному пирогу. Хотя это совсем не просто. Желающих слишком много... Политика как таковая, без своего интереса, –*

скучная вещь... Но все же лучшие держат политику под контролем, чтобы завтра твой бизнес не уплыл в неизвестном направлении», – замечает один из депутатов Пермского ЗС. Подобная точка зрения достаточно распространена среди депутатов-бизнесменов, хотя некоторые полагают, что в ряде случаев кресло депутата не помогает, а мешает бизнес-деятельности [25, с. 323].

Депутаты-бизнесмены, заседающие в городской думе, и это хорошо видно на примере городской думы Перми, еще в большей степени готовы к неформальным договоренностям с властью ради извлечения выгод для собственного бизнеса, идет ли речь о частном бизнесе или о директорском корпусе. Весьма часто они соглашаются с моделью взаимодействия исполнительной власти с городскими депутатами по типу «давления по умолчанию». Как показывают данные исследования, городским депутатам сегодня гораздо легче соглашаться с инициативами правительства, нежели спорить с ними. Однако, даже если в думе есть люди, не согласные с основной линией, они все равно оказываются в меньшинстве. Это делает решения городской думы вполне предсказуемыми: *«Не все и не всегда согласны с тем, что предлагает исполнительная власть. Но люди при этом задаются вопросом, «а стоит ли конфликтовать?» За каждым бизнес или предприятие, чего бы плохого не вышло. И принимают после раздумий требуемое исполнительной властью решение»,* – замечает в своем интервью советник главы города. Председатель гордумы, в свою очередь, считает, что подобная предсказуемость работы думы есть не ограничение для нее, а необходимое преимущество: *«Я не думаю, что в управляемости думы есть что-то плохое. Иначе решения будет трудно проводить».* В результате, как считает депутат гордумы от коммунистов, ситуация в гордуме при голосовании вполне предсказуема: *«Сегодня мы имеем 8 голосов из 36, которые воздерживаются или могут что-то сказать. Остальная масса совершенно безликая, она просто голосует всегда за. Так сложилось, депутаты не должны задавать вопросов. Они должны там присутствовать и голосовать, т. к. надо. Все боятся санкций против своего бизнеса и правильно».*

Для того чтобы санкций не было, бизнес-депутаты согласны сделать многое, чтобы завоевать доверие городской администрации и лично губернатора, или членов Правительства. Однако депутатское большинство, представляющее бизнес, убеждено, что «лояльное голосование» требует ответной лояльности со стороны властных фигур к их интересам.

Некоторые представители элитных групп, а вслед за ними и эксперты убеждены, что многие из вновь избранных фигур согласны проголосовать за инициативы губернатора не просто так, а в обмен на лояльность к их интересам: *«В гордуму выбраны депутаты, которые присягнули на верность. Они обещали, что будут делать все, что скажет губернатор. Но не просто так, – мы проголосовали как надо, а теперь Вы нам помогите! И таких 95 %. Это удобно. Надо было выделить 100 млн на программу «Живая Пермь», все взяли под козырек. Это удобно власти. Но не надо забывать о том, что за послушание придется платить»,* – считает один из депутатов гордумы. Именно в такой ситуации модель торга «при закрытых дверях» оказывается наиболее востребованной: *«Не исключено, что, при всей лояльности, со временем некоторые депутаты захотят проводить нужные для себя решения. Именно из-за собственных интересов, часто тактических. А потом пойдет торговля... Такие риски существуют. Они в принципе существуют не потому, что кто-то плохой, а кто-то хороший. Они присутствуют именно в таких организациях. Я надеюсь, что нынешний состав думы, в которой работает большой пул производственников, которые привыкли решать конкретные задачи и понимают эти риски, смогут достойно противостоять этому деструктивному течению, которое, безусловно, будет присутствовать»,* – замечает один из вновь избранных депутатов из числа промышленников.

Как долго лояльный состав думы будет сохранять лояльность исполнительной власти? Где те границы, за которые бизнес не согласен идти даже ради сохранения своего дела? Есть ли такие границы в принципе?

Многие из опрошенных нами представителей городских элит убеждены, что ситуация полного и негласного непротивления не

будет сохраняться всегда. Именно на этой точке зрения настаивает один из опрошенных депутатов: *«Многие промышленники, которые зашли, они на первых порах будут делать то, что сказано кем-то, из-за страха нанести урон своему делу. Но они не будут делать это неосознанно. Если их мнением соберутся спекулировать и захотят обеспечить свободный проход любых решений, они не подчинятся этому. Дума – это прообраз совета директоров или совета акционеров предприятия. И они понимают, как это делается в своем бизнесе. Они видят, что здесь уровень принятия решений и их стоимость несколько не меньше. Но делается это качественно хуже. Они какое-то время на это будут смотреть, а потом просто заставят делать это так, как положено. Если исполнительная власть научится это делать, то у нее не будет проблем».*

Полученные оценки свидетельствуют о том, что любая управляемость и согласие игроков выполнять правила игры все равно временны. Никто из людей, добившихся успеха в жизни, не будет ломать свое самолюбие только потому, что когда-то договорился о послушании: *«Любой промышленник, даже если он договорился с хозяином о политическом сотрудничестве, который привык работать головой, не может беспрекословно выполнять требования хозяина, если он с ним не согласен. Он не может из-за договоренностей ломать себя»*, – убежден один из депутатов-директоров.

Можно осторожно заключить, что «давление по умолчанию» как модель отношений власти и бизнеса на любом уровне действенна, но длительность получаемого эффекта может быть весьма различной. Хотя не исключено, что смена позиций депутатов с «послушания на неподчинение» может не произойти вовсе, если у власти есть достаточно инструментов для поддержания своего давления.

Подобный вывод можно проиллюстрировать на примере города Z (районный центр Ивановской области), где модель «давления по умолчанию» работает на протяжении трех лет со дня избрания городской думы. Причина столь длительного существования подобной практики: соответствующий подбор состава думы и жесткий характер главы администра-

ции, который без промедления разбирается с непослушными депутатами из бизнеса.

Итак, неформальные практики взаимодействия власти и бизнеса работают на сближение позиций участников взаимодействия, однако они не способны решить этических проблем взаимодействия, повысить доверие участников взаимодействия друг к другу.

В России доминирование политико-административных элит над депутатским корпусом обусловлено, на наш взгляд, не столько характером взаимоотношений между ними, сколько *большими возможностями представителей власти в использовании имеющихся у них ресурсов воздействия на потенциальных и реальных оппонентов*. Слабость правовых начал и системы контроля за деятельностью чиновников позволяет им не только опираться на формальные (предусмотренные законом) полномочия, но и иные неформальные ресурсы, доступ к которым в правовом государстве ограничен, запрещен или блокируется выстроенной системой сдержек и противовесов. «Административный ресурс» подчас играет решающую роль в выстраивании реальной властной иерархии в региональном или городском сообществе в пользу тех, кто его использует.

Таким образом, сегодня применительно к взаимодействию власти и бизнеса в рамках законодательных собраний в российских регионах и городах можно говорить только о поиске приемлемого компромисса между формальными и неформальными практиками. Как бы ни были рациональны и прагматичны неформальные правила, они всегда учитывают интересы одних игроков и не учитывают предпочтения других действующих лиц. В результате, в проигрыше оказываются многие, не включенные в неформальные договоренности. Возникающая асимметрия тормозит развитие института и дает преимуществу тем, кто научился в них вписываться. Это нельзя признать приемлемым, т. к. именно простой избиратель оказывается в роли того, кто не получает от депутатов ожидаемого только потому, что не знаком с правилами неформальных договоренностей, существующих внутри этого института.

Б) Неформальные практики взаимодействия власти и бизнеса в реализации социальной политики.

В рамках данного направления, где речь идет о неформальных практиках взаимодействия власти и бизнеса в реализации социальной политики, согласно эмпирическим исследованиям, проведенным в разные годы, просматриваются три основные модели:

1) административное принуждение: власть требует от бизнеса вполне определенных вложений в реализацию ее социальных программ и проектов, при этом конкретные параметры возможной компенсации со стороны власти затрат бизнеса не обозначаются, а отказ бизнеса от удовлетворения просьб власти чреват применением санкций в отношении его доступа к ресурсам, контролируемым властью;

2) торг вокруг условий поддержки бизнесом социальных программ и проектов власти: предметом торга выступают масштабы и направления расходов бизнеса и способы их компенсации властью;

3) невмешательство: власть не занимает активной позиции по отношению к внутренней и внешней социальной политике, проводимой бизнесом, а бизнес осуществляет ее независимо от власти. Эта модель чаще всего строится на неформальных договоренностях игроков друг с другом, хотя не исключается, что в ряде случаев власть действительно не стремится охватить необходимыми договоренностями всех действующих бизнес-игроков.

Важной особенностью отношения власти к участию бизнеса в социальной политике является то, что ее интересы связаны преимущественно с внешней социальной политикой компаний. О внутрикорпоративной политике представители власти судят по ограниченному набору показателей, входящих в социальные пакеты, прежде всего, градообразующих предприятий [23]. Власть практически не ставит перед собой задачу иметь полную информацию о вложениях бизнеса по всем направлениям социальной политики.

Отношения власти и бизнеса, реализуемые по моделям административного принуждения и торга, носят преимущественно неформализованный характер. Это чрезвычайно важная характеристика современного участия бизнеса в социальной политике.

Отдельные представители власти и бизнеса декларируют необходимость большей формализации условий и правил участия бизнеса в социальной политике. Проведен-

ное исследование позволяет говорить о появлении целого ряда прецедентов формализации институтов взаимодействия бизнеса с властью на поле социальной политики. Но даже если эти примеры отражают складывающуюся тенденцию, не следует переоценивать возможные темпы развития этого процесса. Один наглядный пример того, что формальные договоренности могут свободно перерасти в неформальные, был получен в одном из проведенных мною интервью: *«Наша компания всегда заключает с администрацией губернатора договор о добровольной поддержке социальных проектов и программ, которые отбираются нашими топ-менеджерами в качестве приоритетных. Договор торжественно подписывается обеими сторонами. Но к договору всегда прилагается дополнительное соглашение, в котором губернатор требует поддержки тех социальных программ, которые важны для территории. Важно, что это неформальное приложение часто выполняется лучше, чем основные пункты договора»*, – замечает в своем интервью один из топ-менеджеров компании.

Из этого следует, что отношение органов власти и местных сообществ к пониманию социальной ответственности бизнеса, реальное взаимодействие с ним на поле социальной политики должны ориентироваться не на формирование универсальных стандартов такой ответственности и политики, а на реализацию дифференцированного подхода к различным сферам бизнеса.

Институты участия бизнеса в социальной политике будут и далее развиваться и формализовываться, но преимущественно неформальный характер складывающихся здесь отношений и, соответственно, неоднозначность отношений бизнеса и власти в связи с его участием в социальной политике будут сохраняться и в дальнейшем.

Возможный выход из сложившейся ситуации: структурное обобщение конструктивного регионального и городского опыта во взаимодействии власти и бизнеса на поле социальной политики. Регионы и города в этой ситуации становятся своеобразными «творческими полигонами», на которых возможно опробовать различные варианты взаимодействия. Экономический кризис в России требует отказаться от «сиюминутных реше-

ний» и искать стратегии, отражающие уникальность российских условий и процессов.

В) Неформальные правила создания коалиций власти и бизнеса (на примере малых российских городов).

Коалиции власти и бизнеса, рассмотренные мною с соавторами на примере малых российских городов, также позволяют говорить о наполненности их неформальными процедурами.

Если в США и Западной Европе коалиции создаются для развития городского пространства путем объединения ресурсов власти и бизнеса, правда не всегда от этого выигрывают жители этих городов, то в России, как показали эмпирические исследования, коалиции власти и бизнеса чаще всего имеют более прагматический характер и направлены на извлечение личной выгоды. Подобная направленность весьма часто предопределяет их неформализованный характер [25].

Сложившись ли в городах открытые и формализованные коалиции власти и бизнеса, помогающие развитию городского пространства или поддержанию статуса-кво? Всегда ли неформальные коалиции оказываются более представленными в городах, нежели неформальные?

Как показали эмпирические исследования, более формализованными являются коалиции власти и бизнеса в реализации совместных социальных программ, но нередко в основе появления таких коалиций также лежат неформальные договоренности. Кроме того, эти коалиции неустойчивы, хотя просьбы о спонсорстве и другом участии в социальных программах могут появляться периодически. На наш взгляд, об этом косвенно свидетельствуют признания опрошенных представителей элит о том, что едва ли не *основным мотивом участия местного бизнеса в городских социальных программах является желание сохранить лояльные отношения с властями*. Лояльность властей – это важное условие выживания и / или процветания бизнеса, поскольку их возможности реального влияния на бизнес очень велики. *«У власти есть столько способов на меня надавить. И бизнеса завтра не будет... Так что с властью спорить не надо. И если просит – следует подчиниться»*, – достаточно емко выразил эту мысль директор завода в городе Х. Сам он, по его признанию, участвует во

всех городских проектах, инициируемых представителями власти, и никогда им не отказывает (*«никто из предприятий, привлекаемых к спонсорству, не идет на прямой отказ власти»*).

Наличие формальных коалиций, однако, не отрицает присутствия в городах тех или иных неформальных коалиций власти и бизнеса, что чаще всего связано с необходимостью извлечения личной выгоды. Эмпирических примеров формирования подобных коалиций в малых городах вполне достаточно, однако, российские коалиции существенно отличаются от коалиций в стоуновском понимании [25].

Соотношение ресурсов основных акторов городской политики в малых российских городах во многом определяет *характер складывающихся коалиций*. Последние имеют место фактически в любом городском сообществе, поскольку нормальное управление современным городом невозможно ни в условиях «войны всех против всех», ни в ситуациях полного доминирования одного из акторов.

Инициаторами коалиций между властью и бизнесом обычно выступают обе стороны, мотивируемые перспективами достижения выгоды от кооперации. Некоторые коалиции оказываются довольно прочными и не распадаются вместе с изменениями в составе руководства города или компании. Достаточно стабильные отношения складываются, как правило, между местной властью и управляющими компаниями в сфере ЖКХ. В обоих случаях участники извлекают выгоду из сложившихся отношений, понимают их значимость и потому в целом заинтересованы в их сохранении. Как и в других странах, неформальные коалиции обычно строятся на комбинации формальных и неформальных договоренностей. Наряду со стабильными коалициями, во многом определяющими ключевые аспекты городской политики, возникает немало эпизодических коалиций, создаваемых для решения отдельных или локальных задач. Последние, хотя и не играют решающей роли в городском политическом пространстве, тем не менее, во многом определяют общий климат отношений и поддерживают сложившиеся правила игры.

Исполнительная власть, как правило, имеет доминирующую позицию в коалиции с

местным бизнесом¹. Однако явных открытых конфликтов между ними, как правило, не наблюдается. Скорее речь идет либо о скрытом (подавленном) конфликте, либо об отношениях на основе модели «торга», либо, что нам представляется наиболее вероятным, об их комбинации. Представители власти предпочитают лояльность конфронтации по вполне понятной причине: *«бизнес зарабатывает деньги на территории, а потому любое предприятие, которое приносит налоги, – это курица с золотыми яйцами... Лучше я переговорю с человеком и договорюсь, чем я буду его душить»* – такова установка местного руководства. Однако возможность «душить» хорошо осознается обеими сторонами, выступая, тем самым, немаловажным фактором во взаимоотношениях бизнеса и власти, способствующим формированию и воспроизводству иерархии и доминирования. При этом респонденты описывают случаи, когда власти могли легко отказать в тех или иных просьбах бизнесменов в случае, если те не были готовы спонсировать городские мероприятия (*«будешь настаивать – не будет тебе земельного участка»*).

Но и у бизнеса есть определенные ресурсы влияния на власть. Интервьюируемые отмечали, что в каких-то ситуациях бизнес может напоминать руководству о том, что ему необходима поддержка на выборах, и сами руководители признавали, что бизнес имеет определенные возможности навредить власти (*«они могут всех торгашей под себя подмять, даже не применяя никакой финансовый ресурс. Просто, чтобы главе навредить»*). Однако, в целом, наблюдается явная асимметрия отношений в пользу власти.

Разумеется, на эти отношения сильный отпечаток накладывает специфика бизнеса и, прежде всего, его величина: *чем крупнее бизнес, тем он более автономен и менее зависим от городских властей*. Данная ситуация, неоднократно описанная в зарубежных исследованиях городских режимов, имеет место и в исследованных нами городах. Респонденты отмечают, что местная власть в городах не может *«поставить на колени»*

¹ В данном случае мы не касаемся взаимоотношений между местной властью и руководством градообразующего предприятия, где ситуация может быть противоположной, и этому есть эмпирическое подтверждение.

крупный бизнес; более того, от некоторых крупных (градообразующих) предприятий она более зависима, чем они от нее. Здесь отношения выглядят значительно более симметричными, чем с малым бизнесом.

Наконец, характер взаимоотношений бизнеса и власти не выглядит однозначным (односторонним) и в связи с тем, что многие представители местной политико-административной элиты сами весьма успешно занимаются бизнесом; с этой точки зрения, некоторые ситуации скорее отражают конфликт отдельных бизнес-акторов, а не взаимоотношение акторов, представляющих разные сектора городской жизни².

Почему возникшие коалиции «не тянут» на статус стоуновских городских режимов? На наш взгляд, это связано с тремя основными моментами: 1) не вполне добровольным характером сотрудничества значительной части бизнеса с местной властью, явным преобладанием, 2) корыстных (эгоистических, корпоративных) мотивов в реальной повестке дня режима (квазирежима), 3) высокой неформальной составляющей в коалиционных отношениях.

Во многих аспектах сотрудничество бизнеса с властями имеет, как уже отмечалось ранее, *не вполне добровольный характер*. Если в Америке и Европе бизнес вступает в коалиции прежде всего потому, что рассчитывает извлечь из нее больше выгод, чем без кооперации (не опасаясь, что неучастие в совместных проектах может создать проблемы), то здесь, судя по всему, превалирует несколько иной мотив: *бизнесу необходима кооперация с властью для сохранения ситуации и приемлемых отношений, поскольку в ином случае у него могут возникнуть серьезные трудности*. Не идя навстречу власти, бизнес рискует (*«без коалиции бизнесмены не могут выжить»*). Однако, вступая во взаимодействие с местными чиновниками, он часто начинает подвергаться различного рода вымогательствам – либо в форме вынужденного финансирования тех или иных мероприятий, организуемых местными властями, либо через взятки и другого рода «помощь» конкретным лицам. Наиболее очевидный пример – т. н. «социальная ответствен-

² Разумеется, формально они передали бизнес другим лицам, но сохранили реальный контроль над ним.

ность бизнеса», которая часто маскирует зависимый и вынужденный характер отношений между взаимодействующими акторами. Власть, уверены представители локальной элиты, обычно может «прижать» бизнес («*Будет так, как я сказал!*») и нередко пользуется этим, в чем не приходится особо сомневаться, зная уровень реальной защищенности российских граждан, их прав, свобод и собственности. Использование различных государственных институций и ресурсов для подавления (устрашения) строптивых на уровне небольшого города может оказаться более действенным, чем в крупных сообществах, в силу трудностей избегания данной формы властных отношений¹.

Слабая (с точки зрения реализации легальных норм) правовая и институциональная среда создает не только проблемы безопасности для бизнес-сообщества, но и дает ему *некоторые дополнительные возможности по извлечению выгод во взаимодействии с представителями местной власти*. В частности, бизнес может с большой выгодой для себя участвовать в создании схем присвоения бюджетных (государственных и муниципальных) средств. Исследование показало, что мотивом кооперации нередко становятся «распил» и «откаты»: *«бизнес получает доступ к бюджетным деньгам, а власть получает откаты. И всем хорошо»*, – емко выразил суть отношений один из респондентов. В этом случае отношения между участниками коалиции оказываются вполне добровольными и в определенном смысле отражают главную идею режима – достижение дополнительных выгод через кооперацию.

Но подобного рода отношения направлены в условиях малых городов чаще всего на реализацию *чисто корпоративных (персональных, корыстных, эгоистических) интересов*. Если для бизнесмена стремление к максимальной индивидуальной и корпоративной выгоде является вполне естественным в любом обществе с рыночной экономикой, то мотивация людей, представляющих публичную (государственную и муници-

пальную) сферу, должна быть так или иначе связана с реализацией идей общественного блага – пусть и по-разному понимаемого. Между тем, многие респонденты уверены, что главным реальным мотивом деятельности местных руководителей является собственное обогащение («*Он как привык? Он привык скачивать деньги с бюджета. Через свои структуры, через фирмы, которые он создает... Они стремятся получить власть, чтобы использовать материальные ресурсы... Самое печальное при этом, что они ничего не делают для развития территории, в которой они живут. У них только личные интересы»*), – замечает один из наших респондентов. Бизнес же заинтересован в возможностях обойти честную конкуренцию и получить деньги («*город – это место выкачивания денег*»; «*власть заинтересована в выигрыше своих – тогда будут откаты»*)².

Таким образом, в конфигурации мотивов формирования коалиций (режимов) в российских городских сообществах существенно бóльшую роль играют, с одной стороны, эгоистические мотивы его участников, с другой стороны, она отражает зависимость бизнеса от власти (а в ряде случаев – зависимость власти от крупного бизнеса), и, отчасти, вынужденный характер их взаимодействия. Данная ситуация вполне соответствует сложившейся системе политико-экономических отношений в современном российском обществе, в которой наиболее успешными бизнесменами являются носители публичной власти [25].

«Структурная власть чиновников» усиливает переплетение экономических и политических стимулов в управленческой деятельности, усложняя мотивацию участников городских коалиций и способствуя сохранению своей бизнес-идентификации многими представителями местной власти. Хорошим примером служат отношения городской власти с управляющими компаниями в сфере ЖКХ. Здесь и бизнесмены, и представители власти находятся в процессе постоянных переговоров, торга; при этом предметом данно-

¹ Тем не менее, исследование показало, что отношения между властью и бизнесом нельзя объяснять исключительно как «вынужденную коалицию». Скорее можно предположить, что в российских городах отношения более асимметричные и неравноправные, по сравнению со странами с высоким уровнем защищенности бизнеса от подобного рода «сотрудничества».

² Разумеется, не следует полагать, что «машины роста» в Америке руководствуются исключительно стремлением благодетельствовать территорию и проживающих на ней граждан. Х. Молотч – по сути, первый «теоретик роста» – полагал, что выгоды роста распределяются крайне неравномерно, а выгоды одних оборачиваются издержками других.

го процесса часто являются *конкретные* интересы *отдельных* акторов – публичных и частных, а не общегородские проблемы и взаимное позиционирование власти и бизнеса по отношению друг к другу.

Данное обстоятельство во многом обусловлено тем, что, по крайней мере, малый бизнес в городах *сильно разобщен*. Бизнесмены, по их признанию, мало доверяют не только властям, но и своим коллегам по бизнесу. Предприниматели заняты решением своих проблем, договариваясь с властью на неформальной основе и не стремясь к координации своих усилий и формированию своих организационных структур, полагая, что могут выжить в одиночку. В этом взаимодействии обычно отсутствует *выстраивание и согласование интересов групп*, т. е. собственно политическая составляющая взаимодействия.

«Коалиции» нередко возникают и в силу очевидной слабости правовых начал и, соответственно, необходимости городского руководства обеспечить выполнение профессиональных обязательств на основе персональных договоренностей.

Еще одна особенность складывания коалиций в малых городах заключается в том, что *неформальная составляющая явно превалирует над формальной*. Об этом свидетельствуют не только очевидные неудачи в попытках создания серьезных организаций, способных стать площадкой для согласования интересов участников коалиции, но и большая конгруэнтность неформальных механизмов взаимодействия реальной повестки («распил») и характера отношений между основными акторами (явная асимметрия в пользу административного сектора). Организации, ориентированные на интересы жителей города (по крайней мере, ее части), должны действовать в публичном пространстве и не скрывать свои приоритеты. Но в нашем случае реально заинтересованных в такого рода организациях не было: и власти, и малый бизнес (учитывая его зависимое положение) предпочитали решать проблемы за закрытыми от общественности дверями. Власть же пока себя активно не проявляет, что становится очевидным препятствием для *выстраивания стабильных* (режимных) отношений с *относительно широким составом участников*; более живучими в этих услови-

ях оказываются теневые соглашения между ограниченным числом лиц по конкретным вопросам¹.

Невидимая власть в малых российских городах: криминалитет отступает, но не сдаётся

В малых российских городах есть еще одна сила, которая оказывает серьезное влияние на местный политический и экономический пейзаж. Именно эту силу можно назвать «невидимой властью в городах».

Говорить об уровне ее влияния в городах с полной определенностью трудно, но отрицать ее влияние вряд ли возможно. Представители посткриминального бизнеса не могут быть отнесены к городской элите, но во многих городах они тесно взаимодействуют с ней, о чем уже писалось в более ранних региональных исследованиях [6; 9].

В постсоветской России в деятельности криминальных структур прослеживается определенная логика. На первом этапе своего существования они зарабатывают деньги. На втором – пытаются легализовать накопленный капитал. А на третьем – стремятся либо установить контакты с представителями власти, либо приобрести собственную политическую легитимность.

В ходе проведенного эмпирического исследования в 2011–2014 гг. тема влияния посткриминальных структур на городскую политику особенно заметно прослеживалась на примере трех малых городов и одного района, получивших обозначение X (моногород), У и А (Пермский край и Ивановская область), а также одного района Пермского края N. Исследование проводилось с помощью метода интервью с ключевыми политическими лидерами и ведущими экономическими акторами.

Информация, полученная в ходе интервью с элитами города У, однозначно позволяет утверждать, что лидеры посткриминального бизнеса претендуют на влияние не только на экономических игроков, но и на представителей городской и районной власти.

Важно отметить, что свою претензию на особое влияние в городе криминальные

¹ Баланс формального и неформального начал в *выстраивании* городских коалиций является обязательным условием формирования локального режима. Однако в концепции Стоуна и его последователей речь идет именно о балансе, а не явном превалировании одного из них.

структуры начали предъявлять еще в начале 1990-х гг. В те годы практически все бизнес-структуры были вынуждены «платить дань» криминалитету в лице ее лидера.

Пик влияния криминалитета на экономическую ситуацию в городе был достигнут к середине 2000-х гг. Недаром опрошенные нами представители городской и районной власти свидетельствуют о том, что практически все сколько-нибудь заметные предприниматели города «обкладывались данью» и были вынуждены делиться своими доходами ради возможности продолжать начатое ими дело. Особенно это затрагивало строительные фирмы: *«Всеми строителями в 2000-е гг. командовал небезызвестный Х, лидер криминальной группировки, умерший в 2005 г. Строительные фирмы и фирмочки были все его. Как они сами выражаются, все были под ним и носили ему деньги. В клювиках. Заводу эта система не понравилась, и завод меня направил во власть»*, – замечает в своем интервью нынешний глава района N.

Характеризуя личность преступного лидера, один из наших экспертов обращает внимание на его уникальные личностные данные: *«У него был уникальный дар убеждения. Это была магическая личность... Ему невозможно было не подчиняться. Под его влияние попадал любой, кого он хотел приблизить к себе...»*.

Завод в этой ситуации, восстав против городского криминалитета, послал своего человека на баррикады, и война началась. Была она довольно тяжелой и для некоторых предпринимателей обернулась угрозой для жизни, которая вполне могла бы стать реальностью, если бы лидер криминальной группировки неожиданно для всех не ушел из жизни: *«Когда были выборы главы района, наши интересы с преступным лидером столкнулись в одном из округов. Я тогда занимался выборами. Мне начались звонки с определенными намеками. Мне пришлось семью отправить в другой город. Самому пришлось скрываться. Мне угрожали, на меня бросались с ножницами. Все было серьезно. Это был переломный момент для всего города по части криминального контроля. Я вызвал своих знакомых из спецназа из г. Тольятти, мы готовились к тому, чтобы дать отпор... но этой ночью умирает преступный предводитель. Он считал меня от-*

части своим человеком. Когда мне надо было развивать свой бизнес, я приходил к нему и платил деньги. Это делали все предприниматели, не только я. Иначе бизнесу было не выжить», – замечает в своем интервью известный в городе предприниматель.

Особенностью этого периода является не только стремление криминалитета контролировать и подчинять себе городской бизнес, но и стремление стянуть на себя властные функции в городе, взяв под контроль тогдашнюю городскую голову (которая действует и сегодня) и заставляя ее изменять свои решения в пользу криминальных сил: *«С главой была такая история. Это были, наверное, 2000-е гг. Он тогда был бессменным градоначальником. Отношения между главой и заводом были в то время ровные и спокойные. Но в какой-то момент становится ясно, что глава – человек не очень самостоятельный в плане принятия решения. За ним стоят некие силы. Поэтому решения, которые хотел получить от него завод, не всегда выполнялись с его стороны. Объяснение простое, – он человек зависимый. Естественно, что отношения между ним и заводом постепенно шли к разрыву. В 2005 г. нам деваться было некуда, мы благословили своего кандидата и направили его во власть. Причем уговаривать его пришлось довольно долго. Мы были заинтересованы во внесении человека. Поэтому мы решили поставить во власть человека реального и спокойного. За которым не было бы криминальных сил»*, – замечает один из респондентов.

В последние годы тогдашний глава вновь работает на посту главы города У и вновь пользуется поддержкой завода, т. к. его руководители убеждены – опытному городскому лидеру удалось уйти из-под контроля криминальных структур.

Случилось это не только потому, что завод победил в этой борьбе, вытеснив криминал на периферию городских политических процессов, а прежде всего, это обусловлено тем, что новому лидеру криминальных групп не удастся держать город и его основных экономических и властных игроков в прежнем страхе: *«Криминальные группы в городе после смерти преступного лидера потеряли свое влияние. Прежде всего в его лице они потеряли руководителя, который мог собрать всех воедино. И всех держать. Правая*

рука X, который считался авторитетом, потому что он сидел, сунулся было командовать городом, но у него не получилось. Он и сегодня есть. Он достаточно грамотный человек. Обладает определенным ресурсом, имеет определенный авторитет в городе. Но с прежним лидером ему не сравниться», – замечает один из наших респондентов.

Некоторые из опрошенных респондентов даже убеждены, что нынешний криминальный лидер отходит от прежних правил, а его сегодняшней статус вообще нельзя назвать в чистом виде криминальным: *«Нынешний лидер на самом деле не криминален. Это некий антураж, который вокруг него был создан. Даже не вокруг него, а вокруг X в свою бытность. Я не слышал в последние пять лет ничего криминального, что бы предпринял он сам или его люди. Я точно знаю строителей, которые ему не подвластны. У него есть подконтрольная структура, как у любого бизнесмена, в т. ч. и в строительном бизнесе. От этого никуда не деться, так исторически сложилось. Эта фирма раньше выигрывала конкурсы. Она раньше выигрывала все подряды по городу. За прошедшее время образовалось несколько фирм, которые им не подконтрольны и не подвластны, но он пытается с ними разговаривать. Я убежден, откровенный криминал остался в прошлом. Такого влияния у нынешнего лидера, какое было у умершего, нет. А нынешний лидер и его сторонники ушли от открытого криминального бизнеса достаточно давно. Про их реальные дела я не слышу уже в течение, наверное, 10 лет. Но этот антураж пока остается».*

К схожей позиции склоняется и другой, наш хорошо информированный респондент: *«Прежний лидер был серьезный человек, но он умер. А нынешний лидер просто смотрящий», – убеждена политолог-эксперт.*

Самое главное, что не удается новому лидеру, – это *«воссоздать криминальную семью, которая была раньше», – убежден нынешний генеральный директор градообразующего предприятия.*

Весьма характерно, что несостоявшийся до конца лидер криминального мира пытается договариваться с бизнесом по модели торга, что очень сближает криминалитет с властными институтами, которые весьма часто находят взаимопонимание с бизнесом, ис-

пользуя именно эту модель договоренностей: *«Нынешний лидер никогда не переходит на открытый криминал. Он всегда пытается договариваться по типу: ты мне – я тебе. Это всегда некая сделка. Если люди ему идут навстречу, то только потому, что он им что-то дает взамен. Ему вполне можно сказать нет. Но когда он приглашает людей к себе на встречу, то некоторые могут и сломаться. Страх остается. Однако с теми, кто говорит ему нет, ничего не происходит, и это все знают».*

Однако позицию ограниченного влияния криминального и посткриминального бизнеса на ситуацию в городе разделяют далеко не все эксперты. Некоторые из респондентов говорят о перегруппировке сил среди криминальных структур, что позволяет воскликнуть: *«Король умер, да здравствует король!»* Новый король имеет многоликое лицо и, похоже, не собирается отказываться от своих честолюбивых планов в будущем: *«Есть сейчас один. Есть другой, который в свое время с первым воевал. Теперь они с другой стороны лезут и не намерены прекращать свои попытки любой ценой восстановить свой контроль над городом».*

У городской и районной власти в сложившейся ситуации остается одна задача – *«перекрыть криминалу денежные потоки, которые они собирают в виде дани с тех, кто не их», –* и это хорошо осознает нынешний лидер районной власти.

Именно он говорит о необходимости закрытия фирм, находящихся под влиянием криминала, что он в действительности и делает, хорошо осознавая при этом, что при такой стратегии путь во власть криминалу будет существенно затруднен: *«Пусть все не думают, что глава района и его команда в представлениях о возможностях криминала просто Никитки. Я всю жизнь был производителем и прямой, как луч лазера. Если по-крупному говорить, то выборы – это видимая сторона айсберга. А невидимая – она гораздо больше. До сих пор продолжаются попытки криминала влезть во власть и подмять под себя бизнес. В ответ мы продолжаем эти фирмочки гнобить».*

Несмотря на то, что глава городской власти отошел от криминалитета, тем не менее, посткриминальный бизнес не оставляет надежды проникнуть во власть.

Еще во времена правления прежнего лидера криминального мира наступление на власть было предпринято не только с помощью подчинения городского главы, но и путем проникновения в Земское собрание криминальных фигур, которое, по мнению некоторых, увенчалось успехом: *«Когда у нас были выборы в 2005 г. и мы выбирали Земское собрание, вот тогда уже все были лидеру подконтрольны, в т. ч. и заводское руководство. Но беспредела не было. Чтобы начать работать, надо было к нему прийти и заплатить. Если ты не будешь платить, тебя или посадят, или застрелят. Или еще что-то с тобой сделают. В этой ситуации стать депутатом Земского собрания, если тебя поддерживал всесильный, не представляло труда. И все это понимали, но молчали...»*. Таким образом, во власти оказывались не только те, кто непосредственно принадлежал к криминальной группе, но и те, которые под страхом физической или моральной расправы были согласны проводить интересы криминала в представительной власти города или района.

Сегодня, по мнению экспертов, криминальные силы представлены двумя группами лиц – спортсменами и бандитами, которые ведут себя инициативно и даже втягивают в свою орбиту недовольных властью предпринимателей. Цели у них вполне амбициозные: захватить ресурс, который есть у городской и районной администрации: *«Спортсмены и бандиты представляют тех, кто хочет управлять городом. Они самодостаточны, у них есть свой бизнес, связанный с игровыми автоматами. Их контролируют наши пермские авторитеты. Они растут, они принимают в свою коалицию крупных предпринимателей. Тех, которые ссорятся с властью. Так что спортивно-криминальная группировка сегодня активно лезет во власть. И через определенное время она может захватить часть политического ресурса»*, – убежден один из наших респондентов.

В сегодняшней ситуации особенно активны эти силы в период предвыборной борьбы: *«Криминал очень серьезно заявил о себе. Организация выборов с их стороны была настолько хорошо организована, что они за два месяца смогли раскрутить человека и набрать приличный процент. Речь в данном случае идет о посткриминальном бизнесе,*

который очень опасен, и опасность проникновения его во власть пока плохо осознается нынешними властными фигурами», – убежден заместитель главы администрации района N, курирующий политические процессы в районе.

Несмотря на это, он убежден, что бороться против криминала необходимо, иначе их поход во власть может дать непредсказуемые результаты: *«Мне дорого обошлись эти выборы. Я играл на поле главы района, потому что другого не криминального поля просто не было. Я ищу сейчас другие способы решения этой проблемы. Я потратил много сил против криминала, у меня появились седые волосы, но я хорошо понимаю, что такие люди не должны быть у власти сегодня»*.

Убеждение в том, что приход криминала во власть в городе и районе, – это вполне реальная опасность, которая может стать осязаемой в ближайшие два года, разделяет и предприниматель города У, занимающийся выборными технологиями: *«Спортсмены и бандиты пытаются влиять на решения власти в городе и районе. Последние выборы показали, что они наращивают свой контроль в городе. Криминала там не так много, но он есть, что естественно. Они пытаются влиять на власть, пока у них нет мест в представительной власти, но в 2013 г. они рванут во власть с необычайной силой»*.

Весьма показательно, что один из возможных претендентов на пост главы города У хорошо осознает криминальную опасность, и, со своей стороны, убежден, что в последующие годы «невидимая сила в городе» обязательно себя проявит публично. Поэтому надо учиться с ней договариваться ради сохранения политической и экономической стабильности в городе: *«Моя позиция – на будущих выборах пытаться договориться со всеми, в т. ч. и с криминально-спортивной группировкой. Они все равно сила в городе. К 2013 г., когда будут первые муниципальные выборы, спортивно-криминальная коалиция выдвинет своего кандидата и даст фору району. Надо быть к этому готовыми»*.

В городе Х влияние на городскую ситуацию криминальных и посткриминальных сил прослеживается не столь отчетливо. По мнению экспертов, *«нежелание криминала в открытую соваться в политику»* обусловлено

тем, что они в городской политике уже присутствуют, но через «своих людей». К таким своим людям некоторые эксперты относят лиц, пришедших на высшие посты в городскую и районную власть из милиции, где они долгое время занимали высокие милицейские посты – начальника городского УВД, заместителя начальника УВД и др. Именно они, по некоторым оценкам, в настоящее время взаимодействуют с криминальными структурами и, в известной мере, представляют их интересы во власти: *«Трудно сказать, что происходит и как на самом деле, но ходят разговоры о том, что милицейские не зря потянулись во власть. У них простроенные отношения с криминалом по принципу: «ты мне – я тебе». Насколько криминал силен в городе, сказать трудно, но то, что он стремится влиять на власть по «невидимым каналам» – это точно»,* – убежден один из наших респондентов.

Описывая ресурсы влияния главы района N, один из экспертов замечает в своем интервью: *«Если говорить о коалициях, то у нового руководителя района коалиция, по-русски говоря, связана с бандитами, несмотря на то, что он из силовых структур. Получается, по факту, что одно другому не мешает. Там очень сильный криминал. Но эти связи не такие гласные и явные. Не исключено, что связь с криминалом есть и у первого заместителя главы города. Но связи главы района с криминалом более явные. Он сейчас создает очень мощную команду. Они перетягивают хороших специалистов из администрации города. Он при всем при этом очень мудрый человек. Не исключено, что это единственно возможный выход в сложившейся ситуации».*

Даже в том случае, если эксперты преувеличивают влияние криминалитета на городскую и районную власть, а вышеназванные фигуры связаны с криминалитетом благодаря своей прежней работе, все же нельзя исключить тот факт, что готовность криминальных структур проникать во власть и с помощью своих людей реализовывать свои цели весьма высока. В любом случае городская власть всегда была «лакомым кусочком» для людей со сложным прошлым, а их стремление перетянуть всю власть на себя, безусловно, имеет не только политические, но и прежде всего экономические основания.

Нельзя не признать, что обладание политической властью расширяет возможности «экономического захвата» предпринимательского слоя, который бывает тем послушнее, чем большими политическими и силовыми ресурсами обладают их оппоненты.

Однако не следует думать, что криминал может влиять на ситуацию в городе, находясь только на руководящих позициях в исполнительной или законодательной власти в городе. Иногда криминалу достаточно простроенных отношений с первыми руководителями исполнительной власти, чтобы взять под свой контроль наиболее выгодные в экономическом отношении предприятия или организации, работающие в городе. Это хорошо видно на примере г. А Ивановской области.

В этом городе первый заместитель главы администрации оказалась напрямую связана с криминальным бизнесом. При этом она научилась извлекать из этой ситуации выгоду для себя. По крайней мере, именно так считает хорошо информированный руководитель PR-службы городской думы: *«Первый заместитель – это транспорт... Просто она связана с бандитом, который это держит в своих руках... Делается это для личной выгоды исключительно. Но чтобы свои поступки красиво упаковать, они дают автобусы для перевозки детей, иногда безвозмездно... С ними некоторые депутаты воюют. Она лоббировала проект по определению подрядчиков на транспорте, именно она вносила этот проект на думу. У всех были вопросы, а почему она? У нас есть первый зам... Тут такая война была... Депутаты представили свои экономические выкладки, получилось, что бандиты вместе с замом показывают открыто одни доходы, а набивают в реальности карманы намного больше».*

Объем теневых сделок, связанных с транспортом, весьма внушителен: *«Транспорт в городе держит руководитель аппарата и одновременно первый заместитель. А это 72 маршрутки... Миллион прибыли в месяц они имеют с каждой маршрутки... У них, говорят, есть вообще свои маршрутки... По городу называются разные суммы, которые они зарабатывает на этом реально... Хотя все это естественно оформлено не на них»,* – считает один из наших информантов.

Но не только транспорт находится в городе под криминальным влиянием благодаря связям криминала с первым замом. Под началом первого зама оказался также рекламный бизнес в городе и городской рынок.

Рекламный рынок настолько контролируется из городской администрации, что никакие иные игроки не могут разместить свою рекламу в центре города: *«Все знают, что коррупция в сфере наружной рекламы цветет пышным цветом... Ее курирует главный архитектор, которого на работе застать невозможно... Нельзя никакие вывески в центре города без взятки повесить... Это просто маленький бизнес первого зама, но ее никто за руку поймать не может. Ведь она руководитель аппарата, а сейчас вообще первый зам... Получается простой расклад. Кто к чему присосался, тот то и держит».*

Вряд ли подобные практики укрепились в городе благодаря усилиям исключительно первого заместителя. Можно предположить, что у нее для реализации подобных целей есть специальные люди, и материалы интервью позволяют убедиться в том, что зарабатывать деньги, сидя во властном кресле, можно только с помощью правильно расставленных людей на нужном месте: *«Есть некий человек из криминала, который первое время не вылезал из ее кабинета. Все спрашивали, а что происходит? Она в ответ, ну что Вы спрашиваете, какие у меня с ним могут быть дела? Хватит разговоры разговаривать... Зачем Вы меня обвиняете неизвестно в чем, вот был ее ответ...»*, – замечает один из респондентов.

Не исключено, что позиция руководителя аппарата ей в этом помогает. Например, фигуру директора городского рынка она утвердила в должности на половину ставки (претендент работал в областном центре директором городского автовокзала), хотя этого нельзя было делать по закону, и ей об этом сигнализировали из области. Однако она пошла на этот рискованный шаг. Причины подобного риска труднообъяснимы: *«Этого человека нельзя было назначать на эту должность. И вице-губернатор ее об этом предупредил, но она все равно сделала по-своему. Почему? Здесь может быть не одно объяснение. Первое: раз поставила, значит, не могла поступить иначе, – ее прижали. Там есть определенная группиров-*

ка. Другое объяснение: дали ей столько денег, чтобы она приняла это решение. И в том, и в другом случае она не могла поступить иначе», – убежден информант.

Депутаты городской думы также не сомневаются в причастности первого заместителя к криминалу, но все предпринятые некоторыми членами думы попытки снять ее с должности пока не увенчались успехом: *«Мы по ее поводу всем сигнализировали... Председателю думы, заму областной думы... Мы им говорили, давайте мы проголосуем в думе и освободим ее от работы... Этот вопрос будем решать с новым главой города, когда он будет назначен... Нет, мы не можем, она руководит партией. Она была секретарем партии ЕР. Все в одних руках... Нас уговаривали: «Вы не шумите, губернатор идет на выборы». Давили по всем позициям... В это время как раз провели конкурс по рынкам... Она решила тут свой личный корыстный интерес. Поставила своего человека из криминала директором рынка. В этом случае все-таки отреагировал вице-губернатор: «Этого человека ставить нельзя». Правительство области ей дало прямую команду. Но она в то время исполняла обязанности главы администрации, и у нее было право вынести нужное решение: можно работать по совместительству. Она так и сделала, несмотря на запрет».*

Несмотря на то, что глава администрации города и даже вице-губернатор не отрицают связи первого заместителя главы администрации с бандитами, тем не менее, они не спешат ее снимать с должности: *«Первый заместитель реально работает с бандитами и на бандитов, но я не дал ее увольнять. В данной ситуации важно контролировать крупные фигуры конфликта в городе. Если бы мы пообещали ее снять, то дума не проголосовала бы за нашу фигуру нового главы администрации. Часть депутатов были за нее. Тут надо было приоритеты расставлять»*, – убежден вице-губернатор [28].

Глава администрации, в свою очередь, имеет свою стратегию «выживания из власти» своего первого зама, и она носит достаточно завуалированный характер: *«Да, первый заместитель связана с криминалом. Транспорт и рынки – это все у нее... Я это хорошо знаю... Я ей специально отдал все вопросы, достаточно лакомые, чтобы ее*

можно было поймать с поличным... Я взял ее действия под контроль...».

Итак, проведенное исследование позволяет однозначно утверждать, что следы криминальной экспансии во власть, продемонстрированные на примере двух исследованных городов в Пермском крае и одном городе в Ивановской области, вряд ли можно назвать явлением уникальным. Скорее это достаточно развитые практики, которые редко описываются социологами и политологами, т. к. информация о подобных процессах чаще всего хранится в архивах определенных силовых структур. Однако это не означает, что стратегии криминала в борьбе за власть нельзя изучать, тем более, что нет никаких явных сигналов о том, что в ближайшие годы он откажется от своих намерений и притязаний на власть в российских городах.

Почему криминалу и посткриминалу так важно завоевать власть в городе или районе? Как минимум можно выделить два ценностных основания для подобной экспансии. Первое – экономическое. Больше власти – больше ресурсов. Второе, скорее, связано с желанием изменить свой статус в социуме, который, тем не менее, никак не хочет меняться. Виной всему незавершенность и противоречивость ценностной структуры этих людей. Ведь криминальный и посткриминальный бизнес в России сегодня уже не хвастается галстуками, но еще не имеет той системы ценностей, которая позволяла бы отнести их к законопослушным гражданам своей страны. Приоритет ценности силы на фоне низкой ценности жизни этому не способствует.

Как бы ни был похож обычный бизнес на посткриминальный, между тем и другим все же существует одно ключевое различие: посткриминальный бизнес постоянно находится на распутье. Он способен жить одновременно по законам цивилизованного рынка и по законам рынка криминального, руководствуясь, соответственно, двумя разными системами ценностей. Это усложняет прогноз его будущего поведения. На какую из них он будет ориентироваться завтра, какие соблазны способны привести к внутреннему переключению с одних ценностей на другие, остается неясно. Эта неопределенность обуславливает высокий уровень недоверия к подобному бизнесу, хотя иногда он действует социально активно, проявляя, может быть,

даже большую социальную и политическую активность, чем все остальные. В свою очередь, стремление к политической легализации скорее сближает этот бизнес со всеми остальными экономическими субъектами определенного масштаба, чем разъединяет их.

Заключение

Анализ функционирования властных институтов различного уровня на протяжении последних 10 лет не оставляет сомнения в том, что сегодня региональная и муниципальная власть действует и взаимодействует с другими политическими игроками, используя как инструмент для достижения своих целей неформальные правила и практики. И это вполне закономерно. Опора лишь на формальные ресурсы позволяет действовать в стабильной политической и экономической ситуациях, когда же приходит время кризиса, формальных правил оказывается явно недостаточно.

Но дело не только в этом. Россия всегда являлась страной, где неформальные договоренности всегда исполнялись лучше, чем договоренности, построенные на формальных правилах, эффективность которых никогда не была высока. С этим вполне согласен один из наших респондентов, который хорошо знает власть изнутри: *«Какова степень компетентности этих самых формальных решений? Ведь можно создать любой совет, а толку что? Любое сельское образование может создать совет по атомной энергетике. Кто нам это запретит? У нас этих советов было огромное количество в разные времена.. Но они ни на что не способны... Есть много вопросов местного значения, а путей их реализации, к сожалению, нет. А вот когда глава собирает предпринимателей, конкретных владельцев и договаривается о том, что обязательно надо сделать для города, не опираясь ни на какие формальные документы, то это срабатывает гораздо лучше, чем все остальное. Правда, здесь все зависит от авторитета главы или губернатора. Чем выше авторитет, тем большего можно достичь в неформальных договоренностях».*

Даже если в будущем Россию ждет экономическое процветание, неформальные практики как механизм достижения требуемых целей будут сохраняться еще долгое время. Их сворачивание может произойти

только тогда, когда соблюдение формальных правил окажется более выгодным, нежели соблюдение правил неформальных. Однако ждать такого времени придется еще довольно долго.

Всегда ли развитость неформальных практик тормозит развитие властных институтов и видоизменяет мотивацию их взаимодействия с бизнесом?

Как это ни парадоксально – не всегда. Трудно не согласиться с одним из наших респондентов, который замечает в своем интервью: «Если я договорился с предпринимателем о том, что он оплатит концерт для города и взамен ни о чем не попросит? Это что? Это неформальные практики, но коррупции здесь нет... Выгоду от этого имели только те, кто висел на столбах и не покупал билет на концерт... Так что не всегда неформальные практики порочны. Не следует все мешать в одну кучу. Надо различать неформальные практики на пользу территории и на те, которые приносят территории вред».

Кто проигрывает от того, что региональная и муниципальная власть живут одновременно «в двух мирах»? Ответ весьма прост, – те, кто не находятся внутри этих властных институтов и полагают, что, добиваясь своих целей, они вправе опираться на формальные процедуры и правила. В выигрыше же оказываются те, кто хорошо понимают, что законы – это хорошо, но явно недостаточно. Пожалуй, первыми это поняли депутаты-бизнесмены, заседающие в областных собраниях и городских думах, благодаря чему некоторые из них научились извлекать максимальную выгоду от своих депутатских мандатов.

Столь же выгодными для обеих сторон могут быть коалиции власти и бизнеса вне стен парламентов, особенно если в коалицию вступают ресурсные игроки. Такие коалиции могут принести большие дивиденды обоим сторонам, они могут быть достаточно устойчивыми, но, однако, их опора на неформальные договоренности и человеческие отношения повышают вероятность их распада.

Сегодня неформальные практики, действующие внутри властных институтов и бизнес-структур, изучены пока явно недостаточно, тем более эмпирически. Тем не менее, я убеждена, что материала для начала теоре-

тического осмысления роли неформальных практик в функционировании российской власти вполне достаточно. Осталось сделать небольшой шаг вперед – начать это делать.

1. Авдонин В. Как региональная автократия «адаптирует» политические реформы на региональном и муниципальном уровнях (случай Рязанской области) // PRO NUNC: Современные политические процессы. 2014. № 1 (13). С. 57-85.
2. Чирикова А. Московские назначенцы в губернаторском корпусе: анализ самарского случая // Политика: анализ, хроника, прогноз. 2011. № 4. С. 61-73.
3. Коммерсант. 2009. 18 февраля.
4. Ворожейкина Т.Е. Государство и общество в России: исчерпание государственно-центричной матрицы развития // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики. М., 2002. С. 38-39.
5. Тамбовцев В. Возникновение институтов: методолого-индивидуалистский подход // Вопросы экономики. 2010. № 11. С. 83-96.
6. Ледяев В. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М., 2012.
7. Чирикова А. Региональные элиты России. М., 2010.
8. Заславская Т.И. О социальных факторах расхождения формально-правовых норм и реальных практик // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики. М., 2002. С. 15.
9. Чирикова А. [и др.]. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? М., 2005.
10. Чирикова А., Ледяев В., Сельцер Д. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 88-105.
11. Сельцер Д. Прорабы и конструкторы: локальные элиты и муниципальная власть в России // PRO NUNC: Современные политические процессы. 2014. № 1 (13). С. 163-176.
12. Горохов В.А. Факторы сохранения должностей главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2005–2009 гг.: кроссрегиональный сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2011.
13. Зубаревич Н. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. 2014. № 4 (478). С. 6-27.

14. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и вертикаль власти // Политэкс. 2010. № 4.
15. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
16. Лапина Н. Отношения центра и регионов: столкновение концепций // Россия и современный мир. 2006. № 4. С. 67-85.
17. Туровский Р. О состоянии и перспективах политической регионалистики // Политическая наука. 2011. № 4. С. 10-30.
18. Туровский Р. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике Центра // Политика: анализ, хроника, прогноз. 2009. № 2. С. 72-89.
19. Бурдые П. Структуры, habitus, практики // Современная социальная теория: Бурдые, Гидденс, Хабермас. Новосибирск, 1995.
20. Чирикова А. Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики: региональная проекция. М., 2007.
21. Лапина Н., Чирикова А. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М., 1999.
22. Strom E. In search of the growth coalition. American urban theories and the redevelopment of Berlin // Urban Affairs Review. 1996. Vol. 31. № 4. P. 455-481.
23. Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence, 1989.
24. Гидденс Э. Устройство общества: очерк теории структуризации. М., 2005.
25. Чирикова А. Институт представительной власти в российских регионах: институциональный анализ // Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации: материалы 10 Всероссийского семинара. СПб., 2012. С. 307-343.
26. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. Санкт-Петербург; Москва, 2002.
27. Панов П. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. 2008. № 3. С. 9-31.
28. Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции // Самые влиятельные люди России. 2003. М., 2004. С. 36-79.
2. Chirikova A. Moskovskie naznachentsy v gubernatorskom korpuse: analiz samarskogo sluchaya // Politiya: analiz, khronika, prognoz. 2011. № 4. S. 61-73.
3. Kommersant. 2009. 18 fevralya.
4. Vorozheykina T.E. Gosudarstvo i obshchestvo v Rossii: ischerpanie gosudarstvenno-tsentrinoi matritsy razvitiya // Kuda idet Rossiya? Formal'nye instituty i real'nye praktiki. M., 2002. S. 38-39.
5. Tambovtsev V. Vozniknovenie institutov: metodologo-individualistskiy podkhod // Voprosy ekonomiki. 2010. № 11. S. 83-96.
6. Ledyayev V. Sotsiologiya vlasti. Teoriya i opyt empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh. M., 2012.
7. Chirikova A. Regional'nye elity Rossii. M., 2010.
8. Zaslavskaya T.I. O sotsial'nykh faktorakh raskhozheniya formal'no-pravovykh norm i real'nykh praktik // Kuda idet Rossiya? Formal'nye instituty i real'nye praktiki. M., 2002. S. 15.
9. Chirikova A. [i dr.]. Biznes kak sub"ekt sotsial'noy politiki: dolzhnik, blagodetel', partner? M., 2005.
10. Chirikova A., Ledyayev V., Sel'tser D. Vlast' v malom rossiyskom gorode: konfiguratsiya i vzaimodeystvie osnovnykh aktorov // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2014. № 2. S. 88-105.
11. Sel'tser D. Proraby i konstruktory: lokal'nye elity i munitsipal'naya vlast' v Rossii // PRO NUNC: Sovremennye politicheskie protsessy. 2014. № 1 (13). S. 163-176.
12. Gorokhov V.A. Faktory sokhraneniya dolzhnostey glavami ispolnitel'noy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii, 2005–2009 gg.: krossregional'nyy sravnitel'nyy analiz: avto-ref. dis. ... kand. polit. nauk. Perm', 2011.
13. Zubarevich N. Regional'noe razvitie i regional'naya politika v Rossii // EKO. 2014. № 4 (478). S. 6-27.
14. Gel'man V.Ya., Ryzhenkov S.I. Lokal'nye rezhimy, gorodskoe upravlenie i vertikal' vlasti // Politeks. 2010. № 4.
15. Nort D. Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki. M., 1997.
16. Lapina N. Otnosheniya tsentra i regionov: stolknovenie kontseptsiy // Rossiya i sovremennyy mir. 2006. № 4. S. 67-85.
17. Turovskiy R. O sostoyanii i perspektivakh politicheskoy regionalistiki // Politicheskaya nauka. 2011. № 4. S. 10-30.
18. Turovskiy R. Praktiki naznacheniya gubernatorov: inertsiya i radikalizm v politike Tsentra // Politiya: analiz, khronika, prognoz. 2009. № 2. S. 72-89.
1. Avdonin V. Kak regional'naya avtokratiya "adaptiruet" politicheskie reformy na regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh (sluchay Ryazanskoy oblasti) // PRO NUNC: Sovremennye politicheskie protsessy. 2014. № 1 (13). S. 57-85.

19. *Burd'e P.* Struktury, habitus, praktiki // *Sovremennaya sotsial'naya teoriya: Burd'e, Giddens, Habermas.* Novosibirsk, 1995.
 20. *Chirikova A.* Vzaimodeystvie vlasti i biznesa v realizatsii sotsial'noy politiki: regional'naya proektsiya. M., 2007.
 21. *Lapina N., Chirikova A.* Regional'nye elity v RF: modeli povedeniya i politicheskie orientatsii. M., 1999.
 22. *Strom E.* In search of the growth coalition. American urban theories and the redevelopment of Berlin // *Urban Affairs Review.* 1996. Vol. 31. № 4. P. 455-481.
 23. *Stone C.N.* Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence, 1989.
 24. *Giddens E.* Ustroenie obshchestva: ocherk teorii strukturatsii. M., 2005.
 25. *Chirikova A.* Institut predstavitel'noy vlasti v rossiyskikh regionakh: institutsional'nyy analiz // *Sotsiologicheskie problemy institutov vlasti v usloviyakh rossiyskoy transformatsii: materialy 10 Vserossiyskogo seminar.* SPb., 2012. S. 307-343.
 26. *Gel'man V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisova N.* Avtonomiya ili kontrol'? Reforma mestnoy vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2001. Sankt-Peterburg; Moskva, 2002.
 27. *Panov P.* Lokal'naya politika v raznykh izmereniyakh // *Politicheskaya nauka.* 2008. № 3. S. 9-31.
 28. *Gaman-Golutvina O.V.* Regional'nye elity Rossii: personal'nyy sostav i tendentsii evolyutsii // *Samye vliyatel'nye lyudi Rossii.* 2003. M., 2004. S. 36-79.
- Поступила в редакцию 12.03.2015 г.

UDC 342.55

POWER IN RUSSIA IN INFORMAL PROJECTION: REGIONS AND TOWNS

Alla Evgenievna CHIRIKOVA, Institute of Sociology of RAS, Moscow, Russian Federation, Doctor of Sociology, Professor, Main Scientific Worker of Sector of Personality Research, e-mail: chirikova_a@mail.ru

The present work is written on the basis of empirical investigations, spent in the regions and towns in the 2004–2014. Such a wide time range of research allows us to look at issues in the dynamics, which ultimately gives the opportunity to get closer to answering the question of how the informal rules and practices of the functioning of the various levels of government rebuild the institutions of power within, or contributing to the contrary, hinders their development. In a situation where the center becomes the dominant player in the field of regional policy, regional elites, however, are trying to maintain its influence in the regions, adapting to the changing times. It is important that regional and municipal political institutions at every live “their own laws”, but the rules by which these institutions operate, share one important rule: every political institution in its functioning is based not only and not so much on the set of formal rules and procedures, as on informal practices. The scale of the spread of informal practices in different institutions of regional and municipal authorities is shown. Such a wide empirical coverage of informal practices will allow a better understanding of those internal laws by which they are rooted in the government and other political institutions, regional and municipal levels. That is why, will rely primarily on empirical results obtained in different years, informal practices characterizing the interaction of actors at various levels of power and business representatives, as holding parliamentary seats in their regions and cities, and non-government institutions.

Key words: municipal authorities; mayor; informal practices; institute of regional government in Russia.