

ГОРОД И ВЛАСТЬ

МОНОГОРОДА СРЕДНЕГО УРАЛА: ВЛАСТЬ, ЛИДЕРСТВО, ЭФФЕКТИВНОСТЬ¹

А.Е. Чирикова^{а2}, В.Г. Ледяев^б, О.А. Рябова^с

*^аИнститут социологии РАН Федерального
научно-исследовательского социологического центра РАН
Москва, Россия*

*^бНациональный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Москва, Россия*

*^сПермский научный центр Уральского отделения РАН
Пермь, Россия»*

Цитирование: Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Рябова О.А. Моногорода среднего Урала: власть, лидерство, эффективность // *Власть и элиты*. 2020. Т. 7, № 1. С. 123–162.

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2020.7.1.5>

Аннотация. *Представлены результаты эмпирического исследования в трех моногородах Пермского края, проведенного в 2010–2012 и 2019–2020 гг. Основной эмпирический материал был получен в ходе 57 глубинных интервью с лидерами городской политики и бизнеса, а также с региональными руководителями и экспертами. Цель исследования — выявление характера взаимодействия между градообразующими предприятиями и муниципальными властями, характеристика лидерских качеств руководителей локальных сообществ и оценка эффективности управления городом. Результаты исследования показали, что в городах сложились разные паттерны взаимодействия местной власти и градообразующих*

¹ Исследование было выполнено при финансовой поддержке РФФИ, исследовательский проект № 20-011-31192 опн.

² Автор для связи. E-mail: chirikova_a@mail.ru.

компаний. В двух городах (Y и L) роль градообразующих предприятий в локальной политике снизилась, в одном (G) — возросла. В городе Y снижение роли градообразующего предприятия обусловлено уменьшением экономического потенциала завода и отказом владельцев предприятия от активного участия в городской политике. В процессе слияния городской и районной структур муниципальной власти исчезли имевшие место серьезные трения между отдельными группами внутри городской элиты. В результате изменился расклад сил в локальной элите. Если ранее в городском политическом пространстве были три примерно равных центра влияния, представленных руководством города, района и градообразующего предприятия, то в настоящее время в городе нет серьезной политической конкуренции и сформировалась сравнительно однородная локальная элита, ядро которой фактически образует единую команду. Во многом схожая ситуация сложилась в городе L. Снижение участия градообразующих предприятий (их два) в целом отрицательно воспринимается руководством города. В результате ухода предприятий из городского политического поля в городе в настоящее время нет серьезной политической конкуренции и сформировалась сравнительно однородная локальная элита. Глава городского округа является лидером городского сообщества, его лидерские качества высоко оцениваются местной элитой, а управление городом достаточно эффективно. В городе G в последние десять лет существенно возросла интеграция усилий градообразующего предприятия и местной власти по развитию города. Включенность компании в дела города, в его развитие и налаженные отношения с руководством края и города способствовали тому, что в последние годы город не просто демонстрирует устойчивое развитие, но и входит в тройку наиболее успешных малых городов Пермского края. Эффективность местной власти оценивается респондентами достаточно высоко. Глава города является лидером локального сообщества, сумевшим сформировать единую мотивированную команду и наладить партнерские отношения со всеми влиятельными фигурами в городском политическом пространстве.

Ключевые слова: власть, моногород, градообразующее предприятие, городская политика, глава городского округа.

ВВЕДЕНИЕ

Изучение характера взаимодействия ключевых акторов в локальных сообществах, давно ставшее одним из наиболее популярных направлений исследования в политической науке и социологии [Harding 2009; Ледяев 2012], в последнее десятилетие динамично развивалось российскими

учеными [Подвинцев 2007; Панов 2008, 2019; Борисова 2010; Гельман 2010; Пустовойт 2014; 2019а; 2019б; Тыканова, Хохлова 2015; Сельцер 2017; Чирикова, Ледяев 2017; Шкель 2017, 2018; Красильщиков, Троицкая 2018].

В качестве объектов исследования выступили различные городские сообщества, в том числе моногорода [Чирикова 2005; Витковская, Рябова 2011; Тев 2012; Малый, Гусев 2014; Чирикова, Ледяев 2016; Филиппова, Рябова 2018]. Особое внимание к ним обусловлено не только их значительным количеством¹, но и тем обстоятельством, что они часто оказываются в числе проблемных и требуют специального внимания со стороны региональных и даже федеральных властей. Исследовательский интерес к изучению власти в моногороде связан и со специфической конфигурацией наиболее влиятельных акторов в локальном сообществе, в которых ведущую позицию нередко занимает руководство градообразующего предприятия, обладающего широким спектром ресурсов власти и влияния. Наконец, актуальность темы возрастает в связи с институциональными реформами в системе местного самоуправления и противоречивыми результатами управления в условиях укрепления вертикали власти. Последнее обстоятельство требует оценки современных тенденций в развитии локальной системы власти и объяснения их специфики и движущих сил.

В статье представлены результаты эмпирического исследования в трех моногородах Пермского края. Основной эмпирический материал был получен в ходе глубинных интервью с региональными руководителями, руководством законодательной и исполнительной власти во всех локальных сообществах, депутатами местных представительных учреждений, чиновниками и работниками аппарата исполнительной власти и легислатур, руководителями местных газет и телевидения, предпринимателями, бизнесменами и руководителями предприятий, лидерами и активистами местных партийных и общественных организаций, экспертами (всего 57 интервью). Исследование проводилось в два этапа в городе Y (в 2012 и 2019 гг.) и в городе L (в 2010 и 2020 гг.)². В городе G исследование проводилось в 2020 г. В центре нашего внимания были следующие вопросы: какую роль играют градообразующие

¹ В 2019 г. в перечень моногородов входил 321 населенный пункт [В перечень моногородов добавили... 2019].

² Результаты первого этапа исследования уже описаны нами ранее: [Витковская, Рябова 2011; Чирикова, Ледяев 2016].

предприятия в общественно-политической жизни города? На каких принципах строятся их взаимоотношения с различными ветвями муниципальной власти? Как характер этих отношений влияет на эффективность управления городским сообществом? Как на локальный политический процесс в моногородах повлияли институциональные изменения в структуре муниципальной власти, в том числе создание городских округов?

ГОРОД Y: ГРАДООБРАЗУЮЩЕЕ ПРЕДПРИЯТИЕ ПОКИДАЕТ ПРОСТРАНСТВО ЛОКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

На первом этапе исследования обнаружено, что конфигурация наиболее влиятельных акторов в моногороде заметно отличалась от тех, которые имели место в других исследованных нами малых городах [Чирикова, Ледяев 2017]. По оценкам респондентов, в моногороде в 2012 г. было три примерно равных центра силы, представленные руководством города, района и градообразующего предприятия. В этом «треугольнике власти», лидерство смещалось от одной вершины к другой. Наиболее влиятельным актором в моногороде являлся директор градообразующего предприятия. Это обуславливалось доминирующей ролью завода в экономической и социальной жизни города. Нашими респондентами отмечались и персональные качества директора, и наличие солидной группы депутатов в местных легислатурах, формально и неформально аффилированных с заводом. В этом плане включенность завода в локальный политический процесс была весьма высокой, что в целом соответствовало ситуации в общероссийском контексте в тот период [Филиппова, Рябова 2018; Панов 2019].

Три наиболее влиятельных городских актора имели разные наборы ресурсов и преимущественное влияние в разных сферах городской жизни. Потенциал влияния района был выше, чем у города, поскольку его бюджет был значительно солиднее. Безусловное первенство респонденты отдавали району в вопросах, касающихся социальной политики. Но в других сферах, несмотря на более серьезный бюджет, район не выглядел однозначным лидером, что было во многом обусловлено субъективным фактором: в силу недостаточных профессиональных компетенций главы района многие его функции перешли к членам его команды, прежде всего к первому заместителю по финансам, а также к заместителю по юридическим и политическим вопросам. Немалую

роль сыграл и тот факт, что между директором завода и главой района имел место скрытый конфликт.

Кроме трех основных акторов — руководства завода, главы города и администрации района, в локальном политическом пространстве города других сильных игроков не было. Представительные институты в городе — местные легислатуры, партийные и общественные организации — были акторами второго уровня влияния. Местный (малый) бизнес занимал невысокое место в локальной властной иерархии, и его потенциал влияния был относительно невелик, а партия власти, по оценкам наших респондентов, стремительно теряла свои ресурсы влияния в городе (при этом они весьма скептически относились и к ее роли на федеральном уровне).

Взаимоотношения между акторами в моногороде были вполне традиционными. Открытые конфликты, наблюдаемые в публичном пространстве, возникали лишь между акторами, представлявшими различные структуры муниципальной власти, в частности город и район. Помимо естественных разногласий относительно распределения функций, полномочий и обязанностей, а также персональных трений, обусловленных конкуренцией руководителей города и района на выборах, источником конфликта стали разногласия относительно вариантов реформирования системы муниципальной власти в городе/районе. Городская дума обычно не ссорилась с администрацией. В думе имелась группа депутатов, представляющих градообразующее предприятие, но, поскольку между руководством города и предприятием в момент исследования имели место вполне лояльные (коалиционные) отношения, серьезных трений не возникало.

Отношения между градообразующим предприятием и городской администрацией носили коалиционный характер. Они играли важную роль в политико-управленческой жизни города и во многом определяли повестку, приоритеты и перспективы развития локального сообщества, к этому «тандему» примыкал местный бизнес, заинтересованный в кооперации с обоими главными субъектами локальной политики.

В 2020 г. на момент проведения второго этапа исследования ситуация в городе У претерпела существенные изменения. Их основные причины: изменение ресурсного потенциала градообразующего предприятия и его включенности в городскую политику, реформа муниципальной власти, смена высших руководителей города (городского округа) и приход к власти сильных и ярких лидеров.

Потеря ресурсной базы градообразующего предприятия и ослабление его политической роли, на наш взгляд, наиболее важный фактор, повлекший за собой и другие изменения. *Завод сегодня не является экономическим и политическим лидером... Политическое влияние завода на территорию резко упало... И это главная трансформация, которая произошла,* — констатирует глава городского округа.

Снижение роли завода в локальной политике обусловлено как объективными обстоятельствами, связанными с падением производства и сокращением численности работающих (с примерно 10 до 2 тысяч), так и субъективными факторами. Председатель профкома завода считает, что снижение экономического потенциала завода было во многом обусловлено тем, что не была вовремя проведена его модернизация: *Был упущен период, когда эту модернизацию надо было делать. Все крупняки в 90-х годах переструктурировались весьма активно. Они в рынок вошли подготовленными... В постперестроечное время ничего такого на заводе сделано не было. Завод постепенно шел к положению неконкурентности на рынке.*

Другим фактором, вызвавшим ослабление политического влияния завода, стало изменение отношения собственников и менеджмента к локальной политике: собственники завода взяли курс на снижение уровня участия завода в локальной политике (*Это бизнес, который исходит из своих интересов*). Если ранее у заводского начальства были политические амбиции, то теперь все, что нужно заводу, — это стабильность политической ситуации. Председатель думы: *Завод от меня ничего не хочет. Собственник хочет от меня социального спокойствия.* Изменение курса отразилось в назначении нового директора завода, который фактически устранился от участия в городских делах. Предыдущий директор был влиятельной политической фигурой, нынешний — нет. Ранее директор *сам участвовал в политике. У него были свои ставленники и в городе, и в Земском собрании. Новому директору это не надо. Перед ним стоят экономические задачи и только* (заместитель главы городского округа по социальным вопросам).

Можно ли предположить, что в будущем завод восстановит ведущую роль в общественно-политической жизни города? На наш взгляд, это маловероятно. Представители городской элиты не очень верят в финансовую поддержку со стороны собственников завода, так как ранее заявленные ими проекты не были реализованы. Отчасти по этой причине глава городского округа считает приоритетным развитие малого

бизнеса, а не градообразующего предприятия (*Диверсификация экономики, а не развитие завода как монопредприятия*).

Маловероятно и изменение позиции руководства завода относительно включенности в локальную политику. Политическая составляющая в деятельности градообразующих предприятий, по-видимому, имеет вторичный характер [Витковская, Рябова 2011: 81]. Снижение экономической и политической роли завода повлекло за собой и другие изменения в структуре локальной власти. Наиболее существенное заключается в том, что структура власти стала более типичной для современного малого города, где обычно наиболее влиятельными акторами являются руководители муниципальной власти [Чирикова, Ледяев 2017].

Институциональные изменения в структуре муниципальной власти и, как следствие, создание городского округа также существенным образом повлияли на расклад политических сил в городе. Учитывая, что инициатива объединения шла сверху, оно произошло довольно легко и мирно, по крайней мере не было открытого сопротивления со стороны более или менее статусных акторов.

Нынешний глава города, как и другие представители локального сообщества, поддержали идею городского округа. Основные аргументы: *Концентрация кадрового потенциала... Концентрация финансового ресурса... Концентрация оперативности*. Его заместитель по социальным вопросам также видит *исключительно позитивные моменты такого объединения. Когда мы были в городе, у нас был один уровень календарного плана. Сейчас он гораздо масштабней*.

Слияние властей привело к тому, что теперь, судя по всему, какого-то серьезного политического соревнования в локальном сообществе нет. Глава городского округа, председатель думы и поддерживающие их значимые фигуры полностью контролируют ситуацию в локальном политическом пространстве.

Реформа власти в городе и превращение его в городской округ вызвали выпадение из локального политического пространства двух статусных позиций — директора завода, заинтересованного в городской политике, и главы районной администрации, что потенциально снизило численность ядра локальной элиты.

Сегодня практически все наши респонденты считают наиболее влиятельными акторами в локальном политическом пространстве главу городского округа и председателя городской думы. Глава городского

округа руководит администрацией и осуществляет управление всеми ключевыми процессами в городе. Он активно взаимодействует с региональной властью и с помощью своей команды обеспечивает город дополнительными ресурсами. Причем делает это энергично, снискав имидж неутомимого и честолюбивого руководителя. Он имеет поддержку со стороны всех значимых фигур, в том числе регионального уровня (*мне помогли знакомства, которые в свое время были приобретены... За меня замолвили словечко губернатору*).

Председатель Думы также достаточно высоко ценит руководителя городского округа (*я думаю, что он справится*), считает, что тот *умеет быть и лидером, и исполнителем*, и отмечает его мотивацию, работоспособность, инстинкт самосохранения (*он же политик*), гибкость (*Ему достаточно ночь переспать, и он на следующий день может с тобой согласиться... Может сказать — ты же был прав*). Но у главы города есть серьезный недостаток: *он до сих пор не научился говорить «нет»*.

Позитивно к главе городского округа относится и подавляющее большинство наших респондентов. Бизнесмен, депутат Думы отмечает его амбиции (*пока он не реализует проект этот, он вряд ли уйдет*), твердость, гибкость и одновременно лояльность, мотивацию (*блеск у него есть в глазах*), готовность поставить дело выше всего остального (*он практически пожертвовал семьей, друзьями*), осторожность (*он лучше на воду подует*), обязательность (*все обещания и договоренности запоминает*) и порядочность (*не ворует*). Нынешний глава округа безусловно сильнее *старых лидеров*, которые бы городской округ не потянули. Поэтому *на сегодняшний день у нас нет другого лидера, который бы хотел взять на себя это бремя* и его надо поддержать, — считает министр территориального развития края.

Вполне сопоставимой с властной репутацией главы города обладает председатель городской думы. Все респонденты подчеркивают его незаурядные деловые и персональные качества. Он настоящий политик, для него политика — и призвание, и профессия. Ему нравится быть политиком. Политика, по его признанию, *любимое хобби*, которое *переросло в работу*. Несмотря на относительную молодость (около 50 лет), он уже успел активно поучаствовать в самых разных формах политической деятельности — административной, депутатской, партийной, профсоюзной, предвыборной, PR, возглавляя соответствующие структуры и будучи неформальным лидером. Наши региональные эксперты считают его *классическим манипулятором*, человеком, который *сделал фантастическую теневую карьеру*.

Потенциал влияния председателя думы в политическом пространстве У во многом обусловлен тем, что он обладает разными по характеру институциональными ресурсами — административными и партийными (руководство местным отделением ЕР), а также большим практическим опытом, управленческими умениями и авторитетом, в том числе даже у своих оппонентов. Если раньше он был скорее теньвым лидером (поэтому мы в свое время недооценили его влияние на политику в У), то теперь он стал статусным политическим лидером. Как отмечает наш эксперт, он *вылез из тени и стал одним из первых лиц. Каким он всегда был. Он реально всегда руководил всеми процессами.*

Лидерство председателя думы проявляется прежде всего в том, что он эффективно влияет на взаимоотношения других ключевых фигур в локальном политическом пространстве У. *Часто между руководителями проходят рабочие конфликты. Мне иногда приходится быть третьей стороной. Выслушать одну сторону. Выслушать другую сторону. Мне это очень удобно. Если не будет конфликтов, то зачем я нужен?*

Наш эксперт, ранее занимавший высокий пост в районной администрации и фактически определявший ее политику, считает, что председатель думы по сути координирует политический процесс... Он никогда не был исполнителем. Он всегда проецировал свои вещи. Ему интересна возможность влиять на людей. Он закулисный человек и не хотел быть на первых ролях. Сейчас он вынужден это делать. Если нынешний председатель думы вдруг уйдет из политического пространства У, то расклад сил в городе существенно изменится, завод в политическом смысле... рассыплется. Особенно если подключатся такие люди, как я. Тогда завод не сможет противостоять. На самом деле у нас страна, регионы, муниципалитеты — это конкретные люди, конкретные лидеры.

Председатель Думы понимает, что формально его позиция ниже, чем позиция главы [городского округа]. Но судя по оценкам наших респондентов, именно он доминирует в непубличном пространстве в паре с руководителем городского округа, хотя между ними сложились весьма близкие, практически дружеские отношения. Председатель думы прекрасно понимает, что иерархия власти не является линейной «смотря на что влиять, тут нет единой шкалы»). Поэтому можно говорить о лидирующим тандеме в городской политике, поскольку основные решения принимаются ими вместе или по согласованию друг с другом.

Третье место во властной иерархии вслед за главой городского округа и председателем думы, судя по всему, принадлежит нынешнему

заместителю главы городского округа, бывшему главе администрации города. Ранее он занимал многие важные посты в локальном сообществе и в принципе мог бы претендовать на должность главы городского округа. Так считают многие наши респонденты, в том числе председатель городской думы: *Это самый порядочный чиновник из тех, которых я знаю.*

Наши респонденты убеждены, что несмотря на профессионализм, нынешнему заместителю главы городского округа *вся эта возня вообще не интересна. Он хорош как исполнитель... Он очень аккуратный. Он тщателен в исполнении задач. Обязательный. Но инициатива... у него не фонтанирует. Он не политик,* — так думает бывший депутат думы. При этом наши респонденты полагают, что глава городского округа и его заместитель хорошо дополняют друг друга. Заместитель — *основательный... степенный... он на земле... а [глава городского округа] — где-то высоко. И в тандеме они хорошо работают* (заместитель главы города по социальным вопросам).

Таким образом, наибольшим авторитетом и влиянием в политико-управленческом пространстве Y обладают три фигуры: председатель думы, глава городского округа и его заместитель. Других людей с сопоставимыми ресурсами власти и влияния в городе нет, по крайней мере они не были названы ни одним из наших респондентов.

Таким образом, спустя восемь лет расклад в ядре локальной элиты, с одной стороны, так же как и раньше, может быть обозначен как триумвират или тандем. Хотя эти конфигурации представлены иными акторами, тем не менее определенные параллели можно провести. Хотя в числе трех наиболее влиятельных акторов нет директора завода, сам завод так или иначе представлен в лице председателя думы, который всегда идентифицировал себя с заводом. Как и ранее, в числе наиболее влиятельных акторов оказался председатель думы, захвативший лидерство в политическом пространстве города и составляющий лидирующую пару с главой городской администрации. Третий по своему потенциалу влияния актер — заместитель главы городского округа — заменил в треугольнике власти главу районной администрации.

Создание нового триумвирата из сильных лидеров, однако, пока не позволяет говорить о том, насколько власть в городе эффективна. Поток изменений, произошедший за эти годы, сделал ситуацию нестабильной и усложнил работу местной власти и ее лидеров. Первая причина, по которой мы не можем говорить об эффективности власти, —

несформированная до сих пор команда главы города. Этот процесс продолжается, но кадровый дефицит и нерешительность главы при замене членов команды, мешают его завершению.

Определенное влияние на ситуацию оказал региональный фактор. Восемь лет назад город У мало интересовал предыдущего губернатора: его много лет не было в городе. Спустя восемь лет ситуация изменилась. Новый губернатор¹ проявил больше интереса к городу, наши респонденты подробно описывают визиты губернатора и его встречи с жителями города. Но в целом, судя по мнению наших информантов, нельзя сказать, что уровень взаимодействия между региональными и городскими властями существенно повысился, хотя определенные позитивные сдвиги имели место.

Министр территориального развития в целом позитивно оценивает взаимодействие региона с нынешним главой городского округа, в том числе по вопросам реализации проектов развития города. При этом он отмечает, что в некоторых вопросах *главе надо хотя бы не мешать*, тем более что многие проекты — это проекты, инициируемые главой городского округа и ради них он *зашел на федеральный уровень*.

Как и раньше, модель взаимоотношений между региональными и городскими властями может быть обозначена как «эпизодическое вмешательство»: акторы регионального уровня включаются в пространство локальной политики только в случае явной необходимости или по инициативе местных властей [Ledyayev, Chirikova 2019]. Тем не менее наши респонденты отмечают усиливающийся поток директив и «бумаг», которые приходится исполнять. Отношение к губернатору у локальной элиты У разное. Предприниматель-депутат скорее негативно оценивает деятельность губернатора и его отношение к делу: *Отношение сегодня к губернатору — временщик... Он приехал, он завтра уедет. Все понимают: он просто выполняет определенные задачи. Он просто ломает край этими реформами... Думают, что мы живем в глубинке и все мы здесь дураки, не понимаем ничего.*

Настороженно относятся наши респонденты и к проводимой губернатором политике централизации. *У губернатора очень конкретные цели. Он все централизует. Он [главе городского округа] поставил на вид, что деньги за капремонт надо перечислять региональному опе-*

¹ Уже после завершения сбора информации губернатор был вызван в Москву и занял высокий пост в правительстве.

ратору. У Вас тут местных много развелось. Если бы мне так сказали, я бы этого человека отправила куда надо... Губернатор подгребают все под себя. Но [глава городского округа] вынужден подчиняться.

Невысоко оценил управленческие и профессиональные качества губернатора и наш региональный эксперт: *Он плохой менеджер и не умеет работать с людьми.*

Глава городского округа считает, что нынешняя региональная власть «технократичная»: она из человека делает функцию. Хотя у него, судя по всему, неплохо получается взаимодействовать с командой губернатора. Тем не менее он не уверен в том, что регион сможет должным образом выполнить свои обязательства, данные при проведении реформы муниципальной власти в городе. Это отмечают и другие наши респонденты.

Так или иначе, хотя региональный фактор и претерпел определенные изменения по сравнению с ситуацией восьмилетней давности, эти изменения не стали решающими в динамике перемен, произошедших в городе.

Итак, сравнение современной ситуации в моногороде с той, что имела место восемь лет назад, показало, что за истекший период имели место довольно значительные изменения во властной иерархии и взаимоотношениях между акторами. Во-первых, произошло снижение роли градообразующего предприятия в локальной политике. Это обусловлено двумя обстоятельствами: сокращением экономического потенциала завода и отказом владельцев предприятия от активного участия в городской политике. Такие изменения повлияли и на конфигурацию наиболее влиятельных акторов, и на содержание локального политического дискурса.

Во-вторых, в процессе слияния городской и районной структур муниципальной власти исчезли и имевшие место серьезные трения между отдельными группами внутри городской элиты.

В-третьих, сформировался новый расклад сил в локальной элите. Если ранее в городском политическом пространстве было три примерно равных центра влияния, представленных руководителями города, района и градообразующего предприятия, то в настоящее время в городе нет серьезной политической конкуренции и можно говорить о формировании сравнительно гомогенной локальной элиты, ядро которой фактически образует единую команду.

Исследование показало, что более других на структуру власти в городе повлияли три фактора, между которыми трудно выстроить иерар-

хию: снижение роли завода, реформа муниципального устройства в городе и персональные изменения в ядре городской элиты. Влияние других факторов оказалось менее значимым. Роль гражданского общества и общественно-политическая активность населения за истекший период существенно не изменились, а возрастание внимания к городу со стороны региональных властей не стало решающим фактором в динамике перемен.

ГОРОД L: ОТ КОНКУРЕНЦИИ ГРАДООБРАЗУЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ К ДОМИНИРОВАНИЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Город L не совсем типичный моногород: в нем есть два градообразующих предприятия, которые участвуют в общественно-политической жизни города: металлургический завод (компания М) и компания по производству турбогенераторов (компания П). Оба предприятия имеют достаточно высокий экономический потенциал и амбиции собственников для участия в локальной и региональной политической повестке.

В период проведения первого этапа исследования во главе предприятий стояли местные собственники, проживающие на данной территории. Они были склонны к конкуренции, от которой город только выигрывал. Конкуренция между компаниями проявлялась в разных плоскостях — от проведения молодежных фестивалей и поддержки профильных образовательных институций до конкуренции на политическом поле. В частности, во время проведения интервью на втором этапе исследования многие респонденты с ностальгией вспоминали прошедшие времена как благоприятные для развития территории: *Компания М финансировала училище № 6, где они готовили для себя специалистов, проводили переподготовку. А собственник компании П пошел дальше, и еще в лицее начал работать. Причем это был перспективный ресурс, нацеленный на рекрутирование будущих работников. Если бы собственник компании П пошел во власть, то определенно 30 % голосов жителей он бы получил. Раньше было противостояние двух крупных предприятий, которые между собой конкурировали.*

Близкой точки зрения придерживается и другой наш респондент, бывший председатель думы городского округа, также уверенный в том, что соревнование между двумя компаниями улучшало ситуацию в городе. *Раньше у нас негласно шло соревнование между металлургами*

(компанией М) и Приводом (компанией П). Собственник компании П — прогрессивный человек. И тогда он очень многие вещи, связанные с организацией производства, организацией условий труда на производстве, притащил из европейских стран. Например, чистые полы. Ранее на металлургическом заводе ногу можно было сломать, когда идешь по цеху, всякие железяки валяются. Когда увидели, как у него, то тоже у себя сделали. И так шло постоянное соревнование. Даже в уровне заработной платы. И это соперничество было нацелено на хорошие вещи.

Как показало наше исследование, в городе в то время было несколько равноценно влиятельных акторов: действующий мэр города и оба собственника заводов, каждый из которых обладал ярко выраженными лидерскими качествами, авторитетом, силой, мощью, мозгами, пытался формировать свой пул депутатов в представительном органе. *Были группы, которые между собой то дрались, то дружили. Это была элита города, это были личности! Сейчас таких личностей нет, к сожалению,* — считает бывший редактор главной городской газеты.

В течение этого периода заключались политические союзы различной степени надежности, как между муниципальной властью с каждым заводом по очереди, так и между двумя предприятиями.

Необходимо отметить, что тогда в городе L традиционно был неплохо развит малый бизнес, присутствовали общественные, молодежные и партийные организации. Но их участие в политических процессах было эпизодическим и несистемным. Их скорее можно отнести к актерам второго уровня влияния.

Можно с довольно высокой долей уверенности утверждать, что в то время наличие двух сравнимых по экономическому и кадровому потенциалу предприятий не способствовало монополизации политического ландшафта и создавало условия для конкуренции и диалога, что делало политическую жизнь города вариативной и препятствовало сосредоточению власти в едином центре.

К моменту проведения второго этапа исследования в сентябре 2020 г. характер взаимодействия местной власти и градообразующих предприятий претерпел значительные изменения. Прежде всего это касается включенности заводов в политическую повестку города L.

За последние десять лет оба завода сменили владельцев и прошли через процессы реорганизации. На данный момент два градообразующих предприятия распались на четыре структуры. Только на одном из них остался местный собственник, а предприятие сохранило реги-

страцию в городе L, остальные заводы зарегистрированы за пределами края. По мнению респондентов, это обстоятельство серьезно влияет на потерю авторитета компаний: *Любой предприниматель имеет право зарегистрироваться там, где он пожелает. Но раньше было не так, завод и производство здесь, то и налоги он платит тоже здесь. Сегодня получается, что доходы генерирует Москва, а здесь мы генерируем только НДС и некоторые услуги. И в этой ситуации статус наших предприятий сдулся*, — убежден бывший председатель думы городского округа.

Смена собственников отразилось и на включенности заводов в жизнь города L. Произошло заметное уменьшение роли градообразующих предприятий, но не в результате снижения экономического потенциала, а скорее вследствие оптимизации производственных процессов, инициированных новыми собственниками. В интервью эксперты из разных сфер жизни города отмечали, что руководство градообразующих предприятий *абсолютно не интересуется жизнью города*. Но при этом респонденты добавляли, что это не вина нынешних руководителей, поскольку они не являются самостоятельными центрами принятия решений. *Мы имеем несколько случаев, когда директоров при слишком активном участии в жизни города просто меняли и «ставили на место»*. Объясняли, что его зона действия — это территория завода, а все, что находится за пределами, не должно интересовать, это не нужно бизнесу. Поэтому заводы ведут себя так отстраненно. *Да, есть город, есть жизнь в нем, власть что-то делает*, — продолжает свои размышления бывший председатель думы городского округа.

Представители власти (в том числе глава города L) считают такую позицию несозидательной и недалёковидной, полагая, что собственники не осознают всего потенциала, заложенного в территории: *Был юбилей. Был полный зал. Запели гимн компании П и весь зал встал. И пел. Мы тоже встали, все аплодировали. Я ему говорю: «Вот посмотри, какое тебе наследство досталось, с каким ожиданием люди еще живут!» А когда они сворачивают все мероприятия, в том числе для молодежи, это совершенно точно неправильно*, — вспоминает глава администрации.

В период проведения второго этапа исследования респонденты отмечали отсутствие явных конфликтов между предприятиями и местной властью, подчеркивая, что поводов для конфронтации в нынешней ситуации действительно нет. Главная причина: нынешние владельцы

компаний не видят существенных перспектив в участии в городской политике. Наглядный маркер дистанцирования крупных предприятий от политической повестки в городе L — манкирование выборов представительного органа, когда властям *в большинстве случаев приходится уговаривать заводы* принять участие в кампании. Наш эксперт, представляющий одно из этих предприятий, данный факт подтверждает: *У нас были выборы думы городского поселения. И город обратился ко всем предприятиям с просьбой предоставить людей в думу. Предоставили заводчан. А они ходили и задавали вопрос: а мы зачем туда ходим? Что нам делать? Это они спрашивали у нас, у завода... Они сходили на первое заседание, им выдали материалы, они нас спрашивают, как голосовать? Мы им ответили, что как совесть их подскажет. Задач у завода по отстаиванию каких-то интересов нет.*

В настоящее время в нынешнем составе думы городского округа из 20 депутатов только двое — работники градообразующих предприятий.

Представители исполнительной власти такую пассивность крупных производств связывают с непониманием долговременной стратегии предприятий и как следствие отсутствием *четко сформулированной повестки, что они хотят от территории.*

Бывший председатель думы городского округа не сомневается в том, что у предприятий нет интереса к городской политике *У них нет интереса. Я иногда сталкиваюсь с такими менеджерами, которым я говорю: вы же хотите, чтобы ваши сотрудники эффективно работали на предприятии, значит, они должны эффективно восстанавливаться, жить комфортно. К сожалению, сталкиваюсь на некоторых предприятиях с ответом: мы им деньги платим, пусть они решают свои проблемы сами.*

И представители органов местного самоуправления, и представители заводов согласны с тем, что в ближайшие годы ситуация вряд ли изменится. Глава города, в свою очередь, старается находить варианты взаимодействия в сложившихся условиях. И можно сказать, что ему это удается. Предприятия по мере возможности своих бюджетов помогают в реализации городских, социальных проектов, в проведении праздников. Но на этом глава города не хочет останавливаться и не оставляет попыток убедить руководство заводов в более тесном и регулярном сотрудничестве, приводя в качестве идеального примера ситуацию в городе G, где совместная работа главы города и руководства одного из предприятий демонстрирует впечатляющие результаты.

Сложившаяся ситуация, возможно, повлечет сложности в формировании будущего политического ландшафта города L, так как на традиционно конкурентном (вариативном) политическом поле остался единственный серьезный актер — исполнительная власть в лице главы городского округа. Беспокойство по этому поводу высказали несколько респондентов: *Если коллегиального участия нет, то руководитель может быть успешный, хороший, но он всегда рискует, что он не самый лучший, не самый эффективный вариант принял, потому что он не услышал мнение своих коллег, он их не использовал в своей деятельности. И у нас сегодня такая ситуация. У нас сегодня голоса у представительной власти практически нет. Это просто технический орган, потому что процедура предусматривает, что надо проголосовать, ну просто проголосуем, —* продолжает свои размышления бывший председатель думы городского округа.

В ходе последних выборов представительного органа был сформирован состав, в котором почти не осталось переизбранных депутатов. В том числе не удалось сохранить свое кресло бессменному председателю думы, который занимал этот пост на протяжении трех электоральных циклов. Неопытность, недостаточная профессионализация моментально отразились на качестве работы думы, где *не депутаты инициируют дискуссию, а администрация говорит депутатам, что надо делать.*

Вот как сложившуюся ситуацию комментирует бывший редактор городской газеты: *«Раньше в думе были битвы, черт знает что, были группы. Некоторые говорили, что они между собой дерутся, это плохо. Нет, это было хорошо. Это была конкуренция. Да, тогда одни доказывали одно, другие другое. В споре всегда что-то рождалось. Сейчас этого нет. В думе есть комитеты, не знаю, насколько плотно они работают. Но это не та яркая дума, не те яркие депутаты.*

Важно отметить и тот факт, что город L был первой территорией в крае, где прошел процесс слияния городского и районного уровней управления муниципальной власти (в 2011 г.). Это объединение не было результатом затянувшегося конфликта основных авторов политических процессов и было направлено на консолидацию кадровых и финансовых ресурсов: *Консолидирование на единой точке, на едином центре ответственности, я считаю, всегда является благом. Невозможно говорить о глобальных вещах, когда это всё размазано по территории. Был размазан денежный ресурс, административный ресурс. И самое страшное, что живя в одном районе, люди действовали как лебедь, рак и щука,*

каждый пытался тянуть в свою сторону, — продолжает заместитель главы администрации¹.

После того как градообразующие структуры покинули политическое пространство города L, ядро политической элиты также претерпело изменения. Респонденты называют отдельных персон, обладающих качествами лидеров и зачастую имеющих авторитет среди своих подчиненных, но они не демонстрируют желания активно участвовать в политических процессах.

На данный момент по сути единственным серьезным игроком остается муниципальная власть. Все респонденты без исключения в качестве наиболее влиятельного актора называют действующего главу города L. Не все отзываются о нем позитивно, но признают его лидерские качества, отмечая умение *управлять людьми, требовать и добиваться, чтобы персонал работал, выбивать дополнительные деньги везде, где можно и участвовать во всех возможных программах*. Также отмечается его авторитет среди локальной элиты и продуктивный диалог с краевой властью: *Глава, заходя в любое министерство, на сегодняшний день, говоря о том, что он из города L, дает понять, с кем сейчас будут иметь дело. Люди, без широкой улыбки, понимают, что они (представители города L) опять пришли и что-то от нас хотят. Но в то же время, мы всегда даем некоторую гарантию, что мы сознательно и полностью исполним все возникшие обязательства*, — продолжает заместитель главы администрации.

Однако другие респонденты отмечают взрывной характер главы города, его непопулярность у населения, определенную *усталость от должности и отсутствие команды*. При этом, рассуждая о дальнейшей политической карьере главы города, они озвучивали мысль о том, что он — лучшая кандидатура на пост депутата краевого парламента от территории: *В этом случае будет легче стучать в закрытые двери*.

Потенциальным лидером, чье имя не раз звучало в ходе исследования, можно назвать нынешнего заместителя главы города L по экономике и развитию территорий. Это один из самых молодых чиновников (32 года) в крае. До перехода в администрацию он трудился научным сотрудником и преподавателем в одном из краевых вузов. Глава городского округа видит в нем будущего руководителя территории. С ним

¹ Опыт L был впоследствии использован краевыми властями как пример для других территорий.

согласны и некоторые другие респонденты: *У него есть планы, связанные с городом, с развитием территории. Мы с ним об этом разговаривали. Это человек, который не заражен карьеризмом и еще пока не остыл, лелеет надежду, что он сможет что-то сделать для развития территории, —* считает бывший председатель думы.

Сам заместитель главы деликатно отрицает свое лидерство, ссылаясь на то, что для развития территории важнее командная работа, где *все стремятся к одной цели, к развитию округа и дальнейшему процветанию.* Именно заместитель главы был одним из немногих респондентов, кто отмечал важность работы с общественным мнением на регулярной основе. Одним из его ближайших планов является формирование общественного совета при главе городского округа: *Я пока не до конца понимаю, что мы от них хотим получить. Да, на поверхности лежит, что мы от них получим определенный запрос, критику. Это нормально, и это должно быть. Но пока я не понимаю, что я от них хочу получить, —* делится своими размышлениями заместитель главы администрации.

Еще одним потенциальным лидером и, возможно, будущим влиятельным актором на политическом поле города L можно считать заместителя директора компании М. Он давний участник (в разном качестве) политических процессов, проходящих на территории. В разное время он занимал должности помощника депутата краевого парламента от города L, заместителя главы городского округа. Сейчас его основное место работы — компания М, но именно с его подачи в представительном органе есть два депутата от завода, один из которых является председателем думы. Несколько респондентов в интервью называют его *влиятельной фигурой в непубличном пространстве.* Но позволит ли данный ресурс стать полноценным игроком в политическом поле города L, однозначно утверждать нельзя. Сам представитель завода считает, что его участие в политике зависит от позиции работодателя.

Таким образом, в городе L по сути сформировался единый центр влияния с ключевой фигурой в лице главы городского округа. Также есть несколько фигур, у которых, по мнению респондентов, есть потенциал стать лидерами. Но на данный момент их авторитет не сопоставим с авторитетом главы города¹.

¹ Для того чтобы утверждать более определенно, исследование данного кейса нужно продолжить после выборов депутатов Законодательного собрания Пермского края, которые пройдут в следующем году. Их результаты могут

Несмотря на тот факт, что в процессе обсуждения и принятия решений в городе сейчас отсутствует традиционная для территории вариативность, власть в городе можно считать эффективной. По итогам 2019 г. город занял шестое место в конкурсе муниципальных образований края из 46. Для сравнения: до 2012 г. город L (руководил которым нынешний же глава) входил в тройку лидеров.

Большая часть респондентов связывает эффективность власти с фигурой нынешнего главы и его лидерскими качествами, прежде всего с его умением лоббировать интересы города на краевом уровне и выстраивать долговременные партнерские коммуникации как на муниципальном, так и на краевом уровнях.

Характеризуя деятельность главы города, председатель думы замечает: *Глава делает все, чтобы город развивался. Он не заботится о рейтингах. Людям ведь не надо рейтингов, для них важны результаты работы. Я надеюсь, что население оценит или уже оценило работу главы. Есть реальные сдвиги по развитию города, как житель, говорю. Что было 7 лет назад, и что есть сейчас. А зная, что произойдет за следующие два года, я могу предположить, что будет совсем классно.*

При этом и сотрудники муниципалитета, и представители крупных предприятий отмечают, что эффективность власти была бы выше при меньшей бюрократизации процессов и жесткости управления со стороны края: *Сегодня краю нужна четкая исполнительность того, что сказано сверху, участие в проектах, реализация денег. В этом они эффективны. Если в голове у губернатора возникнет мысль, что надо развивать территории, повышать эффективность экономики, вот тогда понадобятся головы и интерес самих территорий, потому что никто не сможет прийти и осчастливить. Типа давайте мы произведем здесь проектик и вы станете счастливыми, —* убежден бывший председатель думы городского округа.

Подводя итоги первого и второго этапа исследования, можно заключить, что расклад политических сил с момента проведения первого этапа исследования претерпел существенные изменения. Произошла значительная ротация в рядах локальной элиты, качественно изменился формат заключаемых ими союзов. Этому способствовали следующие факторы.

привести к изменению ядра локальной элиты и способствовать созданию интересных коалиций с последующей трансформацией политического ландшафта города L.

Во-первых, заметно снизилась роль градообразующих предприятий в жизни территории. Это связано прежде всего с существенными изменениями в структурах самих предприятий — сменой собственников на обоих заводах и дроблением производств. Директора и собственники заводов больше не входят в число наиболее влиятельных акторов, хотя заводы остаются важным элементом территориальной идентичности.

Во-вторых, смена конфигурации наиболее влиятельных акторов повлияла на формирование представительного органа города L. В отсутствие сильных акторов кресла депутатов заняли во многом случайные люди, не обладающие достаточными компетенциями для принятия решений. Председатель думы в большей степени выполняет технические функции, не имея необходимого опыта работы в этой должности. При этом обязанности председателя он выполняет на неосвобожденной основе. Таким образом, выборный орган, где раньше имели место диалог, дискуссии и даже споры, фактически превратился в орган с советательными функциями.

В-третьих, ослабление позиции заводов и их дистанцирование от участия в политике и выборах местного парламента изменили структуру властной иерархии, по сути оставив единый центр влияния — муниципальную власть в лице главы города. С одной стороны, такой расклад сил позволит избежать конфликтов, препятствующих развитию территории, с другой — может стать существенным фактором, тормозящим развитие городского округа.

ГОРОД G: ГРАДООБРАЗУЮЩИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ РЕСУРС РАЗВИТИЯ ГОРОДА

Так же как и город L, городской округ G имеет не одно, а два градообразующих предприятия. На одном из них (M) работает 2500 тысяч человек, оно активно развивается и именно с ним местные элиты и население связывают позитивные перемены в будущем.

Второе предприятие (K) не столь велико, на нем работают около 1200 человек, и оно участвует в городской политике *по возможности*. Предприятие K взаимодействует с властями, реализуя ряд социальных проектов, в ответ власти идут на некоторые уступки компании, помогая ей разрешать конфликтные ситуации с другими городскими структурами. Однако заметной роли, кроме участия в социальных проектах,

это предприятие не играет. Его можно назвать градообразующим предприятием весьма условно.

Предприятие М в полной мере соответствует статусу градообразующего предприятия. По оценкам элит, благодаря заинтересованному участию в развитии города это предприятие символизирует устойчивое будущее, в котором никто из респондентов не сомневается. Эта символическая роль предприятия в развитии города является не менее важной, нежели его экономический потенциал.

Участие градообразующего предприятия в городской политике, помощь в реализации социальных проектов в городе позволяют говорить об определяющей роли предприятия в городском пространстве. Известный в городе бизнесмен убежден, что город живет и развивается благодаря компании М: *Способ выживания моего бизнеса, и не только моего — это компания М. Мы занимаемся строительством, и они нам часто предоставляют объекты. Сейчас мы сдавали два девятиэтажных дома. В прошлом году мы сдавали девятиэтажный дом. К компании уважение есть, ведь они не обязаны делать то, что они делают для города. И директора компании, и председателя совета директоров уважают, это не вопрос. Если сегодня будут выборы, народ за них проголосует. Это точно.*

О ключевой роли первых лиц компании в реализации городской политики говорят и другие представители локальной элиты: *Фигура председателя совета директоров компании М в городе является ключевой. Генеральный директор, председатель совета директоров — это очень заметные и влиятельные фигуры в городе. Директор компании сам по себе человек положительный, трудоголик. Он очень внимательный. Он работает с заботой о людях. Это человек, которому на данный момент замены нет. Нет людей с таким масштабом мышления, — считает главный редактор местной газеты.*

Председатель думы, работающий в компании, также убежден, что генерального директора и председателя совета директоров в городской политике заменить нечем: *Все в городе работает благодаря председателю совета директоров, какую бы позицию он ни занимал во власти. Все удерживается благодаря этому человеку. Цепочка работает, но все тонкие связи завязаны на нем. Все началось строиться в тот момент, когда все начало получаться у него. Он выше всех обстоятельств, которые бы могли его остановить. Может быть, со временем что-то изменится, но в данный момент это так.*

Наличие в городском округе такого ресурсного и стратегического игрока на поле городской политики закономерно ставит вопрос о характере взаимодействия градообразующего предприятия и местных властей: как складываются их отношения в ситуации, когда муниципальные структуры не обладают ресурсами и возможностями, сопоставимыми с компанией, которая входит в тройку лидирующих химических предприятий в России, и в пятерку лидирующих химических компаний в Европе?

Как показывают оценки представителей локальной элиты, ожидаемого явного доминирования и подчинения более слабого в ресурсном отношении субъекта более сильному в реальности не наблюдается. Скорее можно констатировать, что взаимодействия между ними строятся на принципах партнерства, в основе которого лежат взаимные договоренности: *У нас нет принципа во взаимодействии с властью «знай свое место». У нас с главой отношения партнерские. В противном случае это бы никак не работало. Когда человек становится главой, у него появляется представление о своей значимости. Разве таким человеком может вертеть и управлять, кто хочет? Нет,* — убежден председатель думы городского округа и одновременно начальник отдела кадров компании М.

Важно, что модель партнерства во взаимодействии компании и муниципальной власти сложилась далеко не автоматически. Еще десять лет назад отношения были конфликтными: *Всего 10 лет назад отношения между М и властью складывались не очень хорошо... Во власть пришел человек, которому не хватало нескольких месяцев до муниципального стажа, чтобы получить соответствующую пенсию. Понятно, что отношения с М были не очень. Шла подпольная война, которая негативно сказывалась на всем,* — рассказывает главный редактор местной газеты.

Противостояние властей и градообразующей компании сопровождалось конфронтацией внутри команды администрации города, что только усугубляло положение: *До прихода на должность главы нынешнего министра, который начал создавать округ, здесь была конфронтация. Очень сильная. В администрации пытались отключить интернет, чтобы навредить тем, кто сидел в других комнатах... Это был явный дурдом. Дурдом со стороны главы. И предприятия... Глава не понимал, что хочет предприятие и все остальные. А предприятие не хотело помогать столь слабому и незаинтересованному главе,* — вспоминает нынешний глава городского округа.

В 2012 г. ситуация начала резко меняться. Местную власть возглавил человек из компании М, занимавший в ней должность кадровика. Он отличался инициативностью, одним из первых в Пермском крае приступил к созданию городского округа. В процессе реализации данной инновации он тесно сотрудничал с компанией М, что позволило ему переломить сложившиеся ранее отношения неприятия между местной властью и градообразующим предприятием. Основой для построения новых отношений было не только доверие новому главе со стороны локальных элит, но и тот факт, что двум главным субъектам городской политики удалось выработать общее видение того, как город должен развиваться.

Вновь пришедший глава городского поселения пригласил в свою команду сити-менеджера, который после его ухода сначала в законодательное собрание края в 2015 г., а затем в 2018 г. на руководящую должность в правительстве края, занял его место.

До сих пор, несмотря на свою работу в крае, локальные элиты считают его лидером местной власти, который и сейчас помогает городу двигаться вперед и побеждать во всевозможных конкурсах. Это дает нам основание назвать этого человека лидером городской политики, сумевшим не только переломить негативную ситуацию в городе, но и создать команду во главе с новым руководителем, который не только удержал «ситуацию на плаву», но и смог развить ее дальше: *Пришедшего в 2012 году главу сначала района, потом вновь образованного городского округа поддерживали, и многое в городе стало происходить позитивного. Люди это увидели сразу. Он прекратил войну между властью и компанией М. Он захотел сделать власть результативной. Это ему удалось. Ему пришлось пойти на очень непопулярные меры. Он перетряхнул администрацию. Очень хорошо их тряханул. Его девиз: «Вы работаете, если не можете — учитесь, если учиться не можете — уходите». Он нашел сити-менеджера, который после его ухода возглавил городской округ. С тех пор и до сегодняшнего дня город в числе первых по вхождению в различные проекты. У нас сразу проспект отремонтировали. Начали стройку. Очень многое сделали по благоустройству города. Раньше трава была по пояс. Была разруха... Теперь ты заезжаешь в город и видишь, пусть маленький, но уютный городок. Вполне себе современный. Даже с маленьким фонтанчиком. Со своей Красной площадью. Маленькой. Зайдите в парк Гагарина и посмотрите. Это только начало, — делится своими воспоминаниями одна из наших респонденток.*

Сформированная несколько лет назад модель партнерства в отношениях компании и местной власти сегодня обрела вполне ясные черты, и большинство представителей элитного корпуса настаивают: открытого давления компании на муниципальную власть нет. Последовательно эту точку зрения защищает местный предприниматель, хорошо известный в городе: *Я думаю, что власть и градообразующее предприятие действуют совместно. Ведь это завод-гигант, без которого города бы просто не было. Ничего другого я сказать не могу. Я думаю, что глава города не зависит от компании, и не должен от нее зависеть. Власть вполне самостоятельна. Свои интересы вопреки всему люди из компании не продвигают, пользуясь тем, что они — завод-гигант... Я думаю, что у них взаимодействие... Такому большому заводу давить на власть в городе незачем. У них нет такой надобности. Силы несопоставимы.*

Согласна с этой оценкой и пресс-секретарь главы городского поселения: *Компания не забывает согласовать свое видение с администрацией. У нас налажен диалог. Компания ничего не навязывают главе. Нет такого: мы хотим, так и будет. Они советуются между собой.*

Глава города, в свою очередь, также убежден, что компании в лице ее руководителей, прежде всего председателя совета директоров и депутата ЗС, не надо прибегать к давлению, поскольку, он уверен, руководство компании не приемлет таких отношений, а у него и компании сформировалось общее видение будущего города. Достигнутые договоренности закрепляются умением обеих сторон находить компромиссы: *Председатель совета директоров влияет на принятие каких-то решений, но он влияет на них в рамках наших совместных договоренностей. Мы под ковром не бьемся. Он старается не вмешиваться в мою деятельность, если он видит, что у нас хорошие проекты. Но качество проектов он отслеживает. У нас хоть и добрые отношения, но качество превыше всего. И сроки тоже. Я никогда просто так ничего не откладываю. Мы всегда ищем компромиссные пути.*

Объясняя свою нацеленность на поиск компромиссов, глава замечает: *У нас нет такого, что власть гнет свою линию и претендует на то, что она самая главная. Это бы очень влияло как на население, так и на компанию. Немалая часть населения работает на заводе, а потому любой конфликт привел бы к сбою работы компании. Этого нельзя допустить ни в коем случае. Приведу пример нашей интеграции. В городе выходит общая газета, где учредителями выступает и компания, и местная власть. Здесь у нас полное единение.*

Отсутствие серьезных конфликтов между муниципальной властью и компанией во многом обусловлено и тем обстоятельством, что представительная власть в городе фактически отдана руководителям компании: *Компания М участвует в городской политике и в городских политических процессах. Той и другой стороне, по сути, и договариваться не о чем, они просто идут нога в ногу. Заместитель председателя Думы у нас — секретарь партии ЕР и заместитель генерального директора, а ее председатель руководит кадровым отделом компании. Так что у нас с компанией одна команда, — не сомневается начальник отдела внутренней политики администрации городского округа.*

Председатель совета директоров не афиширует свое лидерство в городе, хотя все отлично понимают, что именно он принимает решения о финансовой помощи городу, особенно о финансировании социальных проектов, что в глазах локальной элиты *делает его важной фигурой, может быть, важнее главы.*

Внешне демонстрируемое партнерство, разумеется, не означает, что партнеры равноправны и между ними нет неформальной субординации. Очевидно, что ведущим в данном тандеме выступает компания. Открытые конфликты между ними сегодня практически исключены, поскольку городским властям нет резона ссориться с предприятием. При этом выгоды получают обе стороны: *Взаимодействие у них есть. Конфликтов нет. Они договариваются. Это так и есть. У них скорее партнерские отношения. Нельзя сказать, что власть — это придаток, которая не имеет право голоса. Они свое мнение высказывают. Понятно, что М как старший брат. Вступать с ним в конфликт не стоит. Овчинка выделки не стоит. И это все хорошо понимают, хотя об этом не говорят, — напоминает главный редактор местной газеты. Многие в городе зависят от председателя совета директоров. Не следует об этом забывать. Но и не стоит думать, что партнерская модель отношений, это только благотворительность с его стороны. Эти отношения взаимовыгодные, это точно, — считает начальник отдела внутренней политики администрации городского округа.*

В своем интервью председатель совета директоров М не отрицал того факта, что участие в городской политике — это не просто жест доброй воли. Это прежде всего стратегия наращивания мощи компании. Заботясь о городе, он фактически создает приемлемые условия жизни для своих работников, которые будут приносить прибыли компании.

Начав помогать городу, он и генеральный директор вскоре убедились, что только ресурсов компании недостаточно, чтобы реализовать

все нужные проекты. Когда я еще депутатом не был, мы с генеральным директором многими вопросами стали заниматься. Ездили, смотрели, создавали программы по городу, по району. Стали понимать, что нужно больше полномочий, чтобы делать более серьезные дела. Поэтому они сделали следующий шаг — избрались депутатами законодательного собрания края, чтобы привлекать в город дополнительные ресурсы. Это им удается. Мы понимали, что создать солнечное царство в городе под названием «Компания М» — это утопия. У нас работают высококлассные специалисты, и они должны жить в достойной среде. Если создавать ее в масштабах города средствами предприятия, на это уйдет вся прибыль. Оттуда все и пошло. Мы понимали, что надо несколько фундаментальных вещей сделать точно — безопасность, образование, досуг в городе. Это можно создать, имея некоторые рычаги влияния. Пришлось идти в ЗС края. И мы, вместе с коллегой — генеральным директором начали работать депутатами... В этом тоже была сила нашего успеха, что два депутата на территории с одинаковыми интересами во всем.

Таким образом, развитие городского пространства стало осуществляться при поддержке двух стратегических лидеров, которые мобилизовали для этого дополнительные ресурсы, воспользовавшись своим политическим влиянием.

Возникает вопрос: а что в этой ситуации должен делать глава города? Остается ли он лидером в глазах элит или несопоставимость ресурсов этих фигур делает лидерство главы невозможным?

Полученные оценки деятельности главы города позволяют говорить о том, что он не просто лидер в городской политике, но и эффективный руководитель, благодаря которому в городе многое меняется — и в плане благоустройства, и в плане реализации социальных проектов, которые поддерживаются не только компанией М, но и региональными властями и федеральным уровнем.

Характеризуя главу города, члены его команды отмечают в первую очередь такие черты, как ответственность, открытость для населения, умение договариваться, работоспособность, стремление помочь остальным членам команды в решении проблем, если они возникли: Он креативен, выстраивает партнерские отношения, поддерживает членов команды... Он человек еще старой закалки. Он очень ответственный. Если он что-то пообещал кому-то и не сделал, — его червяк этот точит. Ему неприятно, если он не выполняет своих обещаний... Он не по-

зволяет себе хамского отношения к людям. В целом он авторитетный человек. У него авторитетный стиль. Он пользуется авторитетом. Я здесь работаю и вижу, сколько много всего делается. Я вижу, каким трудом это достигается, — убеждена начальник отдела внутренней политики.

По ее мнению, главу города можно отнести к вполне состоявшимся лидерам, у которых многое получается: Глава умеет создать команду. Он умеет принимать эффективные решения. Он умеет брать на себя ответственность. Его роль и в том, что является основоположником всех начинаний. Он — двигатель команды. Он ищет финансирование. И еще делает многое другое. С ним нам интересно работать. Я эти качества очень ценю и думаю, что не только я. Если на его место посадить человека не-лидера, то будет то, что было раньше. Будет очень грустно. Если человек — лидер, то он все может преодолеть. И никакие внешние условия ему не мешают, — продолжает свои размышления начальник отдела внутренней политики администрации города.

Бесспорным лидером считает главу города и пресс-секретарь: Я думаю, что главу, безусловно, можно назвать лидером в городе. Он реально уже много лет возглавляет город. Делает огромнейшую работу каждый день. К нему всегда прислушиваются. У него есть хорошая команда. Иначе мы бы не добились реализации проектов. Иногда бывает, что надо кого-то подпирать. Но без этого, наверное, никак. Но все задачи при этом выполняются. Глава является председателем ассоциации «Союз», куда входят главы городов. Чтобы стать председателем, надо, чтобы главы других городов признавали твое лидерство. Для этого надо обладать авторитетом, и он им обладает и за пределами города.

Относит главу к лидерам благодаря лидирующей роли главы в команде и начальник отдела экономики администрации городского округа: Мы же паровозики, мы же вагончики... А он локомотив. Он тактичный человек, этого не показывает. Но ответственность всегда за ним. Мы должны это понимать, если мы работаем как единая команда. У нас иерархия власти за эти годы никуда не делась.

Считают главу лидером не только члены его команды, но и другие наши респонденты. Например, редактор местной газеты: Он вполне эффективно работает. Он не пускает ситуацию на самотек. Он пытается ее решать. Он очень осторожен. Он очень аккуратен. Он не хочет попадать ни в какие истории. Я не думаю, что в городе творятся мрачные делишки. Для него это большой риск. Он на это не пойдет.

Местный бизнесмен, строитель, характеризуя главу, тоже говорит о его лидерских качествах, способных перебороть внешние обстоятельства, выделяя прежде всего способность главы работать эффективно: *Он лидер и одновременно очень грамотный руководитель. Я же вижу, как в последние годы город преобразился. И строительство дорог, дворов, детские площадки, арт-объекты... Есть рядом другие города, там ничего этого нет. Происходящее зависит в первую очередь от руководителя. От его команды. Даже в ситуации безысходности лидер обязан что-то сделать. Если он слабый — тогда точно ничего не получится. Если он носа не высовывает, то это не руководитель. Лидер обязан уметь перебороть ситуацию. И он ее обязательно переборет, если сильно захочет. Найдет нужных людей, поставит задачи команде, договорится с вышестоящими руководителями.*

Сам глава не сомневается в своем лидерстве, так как убежден: *Это моя основная цель, работать эффективно и быть лидером. Если бы я этого не делал, то я бы здесь не работал. Здесь очень сильная команда, и в ней нельзя работать безответственно, неэффективно, не создавая рычагов для взаимодействия, не беря просчитанную ответственность на себя. В этом случае мне было бы сложно здесь работать, и я бы не добился тех результатов, которые мы имеем сегодня.*

Иначе воспринимает главу председатель думы городского округа: *Я воспринимаю главу как руководителя администрации. Для меня это больше, чем глава территории. Но одновременно он всегда исполнитель. Почему? Для меня глава-лидер — это глава, которого избрал народ. Я 15 лет избирался. Лидером может быть только человек, который прошел через это сито. Люди назначенные — это управленцы. Эта функция заложена законом. Но в целом у представителей локальной элиты нет сомнений в том, что нынешний глава города является лидером (одним из лидеров) локального сообщества. Он умеет работать эффективно, ответственен и у него сформирована команда последователей, с которой он грамотно работает: *У главы есть такое качество как беспристрастность. Он демонстрирует равное отношение без допущения панибратства ко всем членам команды. К нему можно прийти в любое время, по решению рабочих проблем. У него есть костяк, с которым он советуется. Но панибратства ни с кем нет. За это я его еще больше уважаю. И горжусь тем, что я работаю в такой команде.**

Сам глава высоко оценивает свою команду, признавая, что один он бы не смог столько сделать для города: *В принципе меня команда*

устраивает. Если бы она меня сильно не устраивала, то я бы не знал, как с ними работать. А команда нужна. Всего не охватишь. Хочется делать все качественно. Тем более, что мы работаем с очень большим количеством проектов. Многие процессы надо контролировать, без команды это делать трудно.

Если учесть, что применительно к городу G команда — это не только люди, работающие в администрации, то работа с ней существенно усложняются: Чем команда сплоченнее, да еще если в ней есть уважаемые люди, тем труднее работать главе. Проще работать одному. Глава сам за себя отвечает, и никто ему не указ. Есть города, где нет депутатов ЗС на территории. Есть города, где директора предприятий вообще не занимаются развитием города. У нас все иначе. Я постоянно нахожусь в диалоге со всеми. С депутатами ЗС, с правительством, с тем же министром территориального развития. И с председателем Думы в городе, и с генеральным директором... Если у меня что-то не получается, то я должен ответить всем, почему у меня не получается, — поясняет глава города.

Тем не менее работа в расширенной команде дает свои преимущества, развивая коммуникативные связи главы, без которых добиться эффективности в управлении городом было бы практически невозможно: Эффективность — это целый комплекс факторов. Один из главных факторов эффективности — это создание единой команды с компанией М. Это влияет и на взаимодействие правительства с городом. Это очень влияет. Меня всегда поддерживает председатель совета директоров, если я с какими-то вопросами начинаю общаться с правительством, очень важными для нашего города. Когда такая поддержка есть, вопросы решаются быстрее. Губернаторы председателя совета директоров и депутата ЗС всегда слушали. Я думаю, что и вновь пришедший губернатор будет это делать. Экономика края у всех губернаторов стоит на первом месте. Компания М вносит существенный вклад в ее развитие.

Проведенный анализ показывает, что в том случае если глава города — лидер, способный наладить партнерские отношения с другими ключевыми игроками в городе, то при наличии ресурсов заинтересованной компании, он достигает высокой эффективности в управлении городом. С этим согласны и члены его команды, по-своему понимающие эффективность городского управления, но уверенные в том, что в G управление эффективно: Да, я считаю, что команда и глава на 100 %

эффективны. Основной критерий эффективности команды — это партнерские отношения. Глава советуется. Мы все друг с другом советуемся... У нас есть проектные офисы. Мы сначала садимся, обсуждаем, как это можно сделать с учетом наименьших потерь... Для меня это и есть эффективность. Наш глава часто говорит: мне нужен результат. И этот критерий действительно говорит об эффективности. Это абсолютно так. У нас люди собрались профессионалы. Каждый в своем направлении знает свою работу.

Проделанный анализ также позволяет убедиться в том, что единоличное лидерство в городе вряд ли возможно без мощных фигур, таких как генеральный директор компании, председатель совета директоров, бывший глава, давшие начало преобразованиям в городе. Их всех представители локальной элиты безусловно относят к лидерам, и от их совместных усилий зависит развитие города.

Признавая за главой города лидерские качества, все же нельзя не заметить, что лидером городского сообщества местные элиты считают и его заместителя по развитию территорий, который в некоторых сферах фактически замещает главу, помогая ему реализовывать самые амбициозные проекты. Двойное лидерство в команде не ослабляет ее, как это часто случается, а, напротив, усиливает. Недаром многие из опрошенных респондентов, включая действующего главу города, видят в заместителе главы будущего руководителя города, еще более амбициозного и рискованного, чем нынешний.

Данный кейс является ярким примером значимости персонального фактора: «персона имеет значение». Не сложились обстоятельства таким образом, что в 2012 г. территорию возглавил сильный лидер, не исключено, что город G имел бы иную траекторию развития. Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что градообразующая компания и ее руководители поверили в искренность устремлений молодого главы сделать город лучше, начав с ним сотрудничать. Пришедший позднее новый глава города продолжил начатую предшественником линию, подключил к реализации проектов всех заинтересованных лиц, включая фигур из правительства края. Но прежде всего он выстроил модель партнерских отношений с ключевыми игроками на градообразующем предприятии, чем обеспечил дальнейшее поступательное движение города вперед. Безусловно, если бы у градообразующей компании не было заинтересованности в развитии города, никакие коммуникативные способности не спасли бы ситуацию. Необходимость развивать свой

бизнес, где людские ресурсы являются важной составляющей, во многом предопределила стратегию городского развития. Тем не менее этот процесс мог бы идти более болезненно и сопровождаться скрытыми и открытыми конфликтами, если бы лидеры не смогли договориться. Вывод, который очевиден: согласованность действий лидеров разного уровня есть залог успеха в развитии города в будущем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ВАРИАТИВНОСТЬ СОХРАНЯЕТСЯ

Рассмотренные три кейса, разумеется, не позволяют делать сколь-нибудь широких генерализаций. Однако некоторые предварительные выводы могут быть нами обозначены.

Исследование подтверждает тезис о том, что роль градообразующих предприятий в политическом пространстве моногородов является фактором, во многом определяющим и конфигурацию наиболее влиятельных акторов в локальном сообществе, и характер их взаимоотношений, и эффективность управления.

Как показывают результаты исследования, в двух городах (Y, L) из трех роль градообразующих предприятий и их включенность в локальную политику заметно снизились. В G наблюдается обратная тенденция. Во многом поэтому, уверены наши респонденты, в этом городе и население, и элита гораздо более оптимистично оценивают перспективы его развития, полагаясь на помощь градообразующего предприятия.

Оптимизм, как нам представляется, зависит и от экономического потенциала предприятия, и от позиции, занятой его руководством. Градообразующее предприятие M в городе G является наиболее экономически состоятельным и успешным, оно обладает гораздо большими экономическими и финансовыми ресурсами, чем предприятия в других городах. Это, разумеется, существенно повышает и потенциал влияния предприятия на локальные процессы. Тем не менее дело не только и не столько в экономических ресурсах, сколько в позиции директорского корпуса, согласного или несогласного включаться в городскую политику и помогать городу, используя свои финансовые ресурсы и социальный капитал.

Как это влияет на управление городом? Нет ли в доминирующем статусе градообразующего предприятия опасности нарушения баланса между интересами предприятия и жителей города? Опыт G показывает, что достижение баланса вполне возможно. Но для этого нужно,

чтобы во главе градообразующего предприятия были люди со стратегическим мышлением и идентифицирующие себя с городом, а муниципальные лидеры обладали способностью и умениями выстроить стабильные отношения и с бизнесом, и с населением, и с региональными властями.

Сложившаяся в G ситуация не возникла автоматически. Отношения между двумя основными акторами — градообразующим предприятием и руководством города — длительное время были далеки от оптимальных, до тех пор пока бразды правления в городе не взяли люди с лидерскими качествами. Тем самым исследование подтвердило значимость персонального фактора в локальной политике, от которого во многом зависит не только успехи или неудачи в управлении, но и сам процесс структурирования отношений между основными локальными акторами и институтами.

Нынешнюю ситуацию в G вряд ли можно считать полноценным режимом в его стоуновской интерпретации в силу неравенства ресурсов и возможностей основных участников, но факт коалиционных отношений налицо. Отношения между ними, как подчеркивают наши респонденты, нельзя рассматривать как отношения доминирования, а руководство муниципалитета не является карманным, оно вполне способно влиять на стратегические решения.

Последнее обстоятельство во многом обусловлено персональным ресурсом главы города, имеющего высокий авторитет среди представителей местной политической и экономической элиты. Опрошенные нами респонденты признают за ним высокий уровень эффективности управления городом. Нельзя отрицать, что это результат не только усилий главы и его команды, но и следствие серьезной поддержки, оказываемой градообразующим предприятием городу. Не менее важно успешное лоббирование руководством предприятия интересов города на региональном уровне, что позволяет многие проблемы решать, а не откладывать в долгий ящик.

В двух других городах уход градообразующих предприятий из локального политического пространства привел к формированию иной конфигурации властных акторов. В обоих городах центрами власти и влияния стали руководители муниципальных образований. Благодаря реформе власти и созданию городских округов обе территории снизили конфликтный потенциал и получили больше возможностей для реализации проектов городского развития. В обоих городах у му-

ниципальных элит, объединившихся вокруг глав городов, фактически не осталось оппонентов. Хотя главы обоих городов отчасти недовольны безразличием компаний к городским процессам, все же нельзя не признать: теперь у них влияния на городские процессы стало больше, чем это было 8–10 лет назад.

Как это сказалось на эффективности управления? Единство локального политического класса и наличие в руках команд глав городов достаточных властных ресурсов и возможностей реализовать свои управленческие цели, с одной стороны, создает потенциал эффективного управления территорией. С другой стороны, отсутствие политической конкуренции может стать фактором, тормозящим развитие городского округа. Одним из последствий снижения политической конкуренции стало фактическое превращение местной легислатуры в L в полудекоративный орган без серьезных дискуссий и влияния на принятие стратегических решений.

Однако в обоих городах руководство в целом справляется со своими обязанностями, о чем свидетельствуют не только достаточно высокие места в конкурсе муниципальных образований края, но и в целом положительные оценки деятельности местных властей представителями локальной и региональной элит.

Отсюда вывод: даже при отсутствии серьезной поддержки руководства муниципальных образований со стороны градообразующих предприятий город может сравнительно успешно решать проблемы. Однако, как показывает пример G, эффективное взаимодействие властей и доминирующего экономического актора может существенно улучшить ситуацию. Но даже в городе G нельзя исключить опасности конфликта, дисбаланса интересов бизнеса и территории, как это ранее имело место в городе L.

Почему в разных городах обозначились разные векторы включенности градообразующих предприятий в локальный политический процесс? Решение собственников и управляющих предприятиями об участии/неучастии зависит от многих обстоятельств, прежде всего от экономического и финансового положения предприятия. Но многое, как показали три изученных нами кейса, определяют исключительно личностные качества и стратегические установки директорского корпуса. Поэтому вариативность участия градообразующих предприятий в локальной политике, по-видимому, сохранится, как сохранится и необходимость его изучения.

Литература

Борисова Н. Пермь: локальный режим в крупном российском городе // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 92–102.

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

Гельман В. Власть, управление и локальные режимы в России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 53–62.

Красильщиков Г., Троицкая Е. Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 19–34.

Ледяев В. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: ГУ-ВШЭ, 2012. 472 с.

Малый В., Гусев В. Влияние политического и экологического акторов на социальный механизм современного моногорода // Вестник Томского университета. Серия: Философия. Социология. Политология. 2014. Вып. 25, № 1. С. 56–66.

Панов П. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. 2008. № 3. С. 9–31.

Панов П. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95–107.

Пустовойт Ю. Городские политические режимы: координация внутриэлитного взаимодействия в крупных индустриальных городах // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 46. С. 85–106.

Пустовойт Ю. Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах // Полис. 2019 (а). № 4. С. 104–118.

Пустовойт Ю. «Контрэлита»: местная власть и ее оппоненты в сибирском мегаполисе // Власть и элиты. 2019 (б). Т. 6. С. 48–70.

Сельцер Д. Рекрутирование локальной административной элиты России: исходные данные для построения системно-динамической модели // Pro Nunc. 2017. № 2. (18). С. 27–32.

Подвицнев О. (ред.). Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. Пермь: Типография купца Тарасова, 2007. 182 с.

Тев Д. Моногорода: бассейн рекрутирования глав администраций и специфика структуры власти // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 74–83.

Тыканова Е., Хохлова А. Городской политический режим в Санкт-Петербурге: роль реальных и воображаемых «машин роста» в борьбе за городское пространство // Журнал исследований социальной политики. 2015. Т. 13, № 2. С. 241–256.

Филиппова Е., Рябова О. Градообразующие предприятия в политическом пространстве промышленных городов Урала: вариативность включенности // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2018. № 4. С. 81–86.

Чирикова А. Социальная политика в монопрофильном городе: корпорация и власть // Социальная политика бизнеса в российских регионах / под ред. Н.Ю. Лапиной. М.: ИНИОН РАН, 2005. С. 134–178.

Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в моногороде // Власть и элиты / отв. ред. А. Дука. Т. 3. СПб.: Интерсоцис, 2016. С. 206–234.

Чирикова А., Ледяев В. Власть в малом российском городе. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 414 с.

Шкель С. Рекрутирование локальных элит в условиях субнационального авторитаризма: опыт Республики Башкортостан // Политическая наука. 2017. № 4. С. 137–160.

Шкель С. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах республики Башкортостан // Ars Administrandi. 2018. Т. 10, № 4. С. 667–686.

Harding A. The history of community power // Theories of Urban Politics. Second edition / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. L.: Sage, 2009. P. 27–39.

Ledyayev V., Chirikova A. Governors and Local Elites in Russia: Patterns of Interaction // European Politics and Society. 2019. Vol. 20, № 3. P. 315–332.

Источники

В перечень моногородов добавили 7 новых территорий // Фонд развития моногородов. 19.08.2019. URL: http://моногорода.рф/news/v_perechen_monogorodov_dobavleny_7_novykh_territoriy (дата обращения: 05.10.2020).

MONOTOWNS OF THE MIDDLE URALS: POWER, LEADERSHIP, EFFICIENCY

A. Chirikova^a, V. Ledyayev^{b1}, O. Ryabova^c

^a*Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences
of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology
of the Russian Academy of Sciences*

Moscow, Russia

^b*National Research University “Higher School of Economics”*

Moscow, Russia

^c*Perm’ Federal Research Center, Ural Branch
of the Russian Academy of Sciences*

Perm’, Russia

Citation: Chirikova A., Ledyayev V., Ryabova O. Monogoroda srednego Urala: vlast’, liderstvo, effektivnost’ [Monotowns of the middle urals: power, leadership, efficiency]. *Vlast’ i elity* [Power and Elites], 2020, 7 (1): 123–162. (In Russian)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2020.7.1.5>

Abstract. *The article presents the outcomes of empirical research conducted in 3 small Russian towns in the Perm, Ivanovo and Tambov regions in 2011–2015 and 2019–2020. The basic material was obtained in the course of 57 in-depth face-to-face interviews with the local political and economic leaders, regional officials and experts. The aim of the study was to explain the nature of the interaction between town-forming enterprises and municipal authorities, characterize the leaders of local communities and assess the effectiveness of local government. The study shows different patterns of interaction between local authorities and the town-forming enterprises. In two towns (Y and L) the role of town-forming enterprises in local politics decreased, in one (G) it increased. In Y the decline in the role of a town-forming enterprise was due to a decrease in the economic potential of the plant and the refusal of the enterprise owners to actively participate in urban politics. After merging the town and district structures of municipal authority, serious tensions that had taken place in the local elites disappeared. As a result, a new power structure was formed in the local community. Earlier in the urban political space there were three approximately equal centers of power represented by the leaderships of the town, district and town-forming enterprise. Now there is no serious political competition in the local community; a relatively homogeneous local elite has formed, the core of which constitutes*

¹ Corresponding author. E-mail: valeri_ledyayev@mail.ru.

a single team. In many ways, a similar situation has developed in L. The decrease in the participation of the town-forming enterprises (there are two town-forming enterprises in L) is negatively perceived by the local government officials. As a result of the withdrawal of enterprises from the urban political field, there is currently no serious political competition in the town and a relatively homogeneous local elite was formed. The head of the town is the leader of the urban community, his leadership qualities are highly appreciated by the local elite, and the local government is quite effective. In G in the last decade cooperation of the town-forming enterprise and the local authorities has significantly increased. The company's involvement in the town's affairs, resource assistance and stable relationships with the local and regional administrations have contributed to the sustainable development of the town. Now the town is one of the three most successful small towns in Perm region. Our respondents assessed the effectiveness of local government as quite high. The head of the town is the leader of the local community, who has managed to form a highly motivated team and establish partnerships with all influential figures in the local political space.

Keywords: power, mono-town, town-forming enterprises, urban politics, head of the town.

References

- Borisova N. Perm: lokal'nyy rezhim v krupnom rossiyskom gorode [Perm: local regimes in the big Russian city]. *Neprikosnovenniy zapas* [Reserve Stock], 2010, 2, pp. 92–102. (In Russian)
- Chirikova A. Sotsial'naya politika v monoprofil'nom gorode: korporatsiya i vlast' [Social policy in a mono-industrial company town: corporation and power]. *Sotsial'naya politika biznesa v rossiyskikh regionakh* [Social Policy of Business in Russian Regions]. Ed. by N.Yu. Lapina. Moscow: INION RAN, 2005, pp. 134–178. (In Russian)
- Chirikova A., Ledyayev V. Vlast' v monogorode [Power in a mono-industrial company town]. *Vlast' i eliti* [Power and Elites]. Ed. by A. Duka. Vol. 3. St. Petersburg: Intersotsis, 2016, pp. 206–234. (In Russian)
- Chirikova A., Ledyayev V. *Vlast' v malom rossiyskom gorode* [Power in the small Russian town]. Moscow: NIU VSHE, 2017. 414 p. (In Russian)
- Gel'man V. Vlast', upravliniye i lokal'niye rezhimi v Rossii [Power, government and local regimes in Russia]. *Neprikosnovenniy zapas* [Reserve Stock], 2010, 2, pp. 53–62. (In Russian)
- Filippova E., Riaboba O. Gradoobrazu'schiye predpriyatiya v politicheskom prostranstve promishlennikh gorodov Urala: variativnost' vkluchennosti [Town-forming enterprises in the political space of industrial cities of the Urals: variability of inclusion]. *Vestnik Permskogo federal'nogo issledovatel'skogo tsentra* [Bulletin of Perm University], 2018, 4, pp. 81–86. (In Russian)

Harding A. The history of community power. *Theories of Urban Politics*. Second edition. Ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. London: Sage, 2009, pp. 27–39.

Krasilschikov G., Troitskaya E. Dinamika mezhelitnikh vzaimootnosheniy na lokal'nom urovne (na primere agrarnogo munitsipal'nogo rayona Permskogo kraya) [Dynamics of inter-elite relations at the local level (the case of the agrarian municipal district of Perm Territory)]. *Ars Administrandi* 2018, 10 (2), pp. 19–34. (In Russian)

Ledyaev V. *Sotsiologiya vlasti: teoriya i opit empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh* [Sociology of power: Theory and experience of empirical study of power in urban communities]. Moscow: GU-VSHE, 2012. 472 p. (In Russian)

Ledyaev V., Chirikova A. Governors and Local Elites in Russia: Patterns of Interaction. *European Politics and Society*, 2019, 20 (3), pp. 315–332.

Maliy V., Gusev B. Vliyaniye politicheskogo i ekologicheskogo aktorov na sotsial'nyy mekhanizm sovremennogo monogoroda [Influence of political and ecological actors on the social mechanism of modern mono-industrial company town]. *Vestnik Tomskogo universiteta. Ser. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya* [Bulletin of Tomsk University: Philosophy. Sociology. Political Science], 2014, 25 (1), pp. 56–66. (In Russian)

Panov P. Lokal'naya politika v raznikh izmereniyakh [Local politics in different dimensions]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2008, 3, pp. 9–31. (In Russian)

Panov P. Gorodskiy dumi malikh i srednikh gorodov Sverdlovskoy oblasti: potential avtonomii v otnosheniyakh s glavoy goroda [Town councils of small and medium-sized towns of the Sverdlovsk region: the potential of autonomy in relations with the head of the town]. *Vestnik Permskogo federal'nogo issledovatel'skogo tsentra* [Bulletin of Perm Federal Scientific Research Center], 2019, 3, pp. 95–107. (In Russian)

Pustovoit Yu. Gorodskiy politicheskiy regimi: koordinatsiya vnutrielitnogo vzaimodeistviya v krupnikh industrial'nykh gorodakh [Urban political regimes: coordination of intra-elite interaction in large industrial cities]. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik* [Government. Electronic Bulletin], 2014, 46 (4), pp. 85–106. (In Russian)

Pustovoit Yu. Kak sozdaetsia rezhim: vlastniye koalitsii v sibirskikh gorodakh [How the regime is formed: power coalitions in siberian towns]. *Polis*, 2019(a), 4, pp. 104–118. (In Russian)

Pustovoit Yu. “Kontrelita”: mestnaya vlast' i yeye opponenti v sibirskom megapolise [“Contr-elite”: local authorities and its opponents in Siberian towns]. *Vlast' i eliti* [Power and Elites], 2019(b), 6, pp. 48–70. (In Russian)

Podvintsev O. (ed.). *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskiye protsessy i mestniye soobshchestva v malikh gorodakh* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns]. Perm': Tipografia kuptsa Tarasova, 2007. 182 p. (In Russian)

Seltser D. Rekrutirovaniye lokal'noy administrativnoy eliti Rossii: iskhodniye danniyе dlia postroeniya sistemno-dinamicheskoy modeli [Recruiting of the local

administrative elite of Russia: initial data for building a system-dynamic model]. *Pro Nunc*, 2017, 2 (18), pp. 27–32. (In Russian)

Shkel' S. Rekrutirovaniye lokal'nikh elit v usloviyakh subnatsional'nogo avtoritarizma: opit respubliki Bashkortostan [Recruiting local elites in the context of subnational authoritarianism: the experience of the Republic of Bashkortostan]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2017, 4, pp. 137–160. (In Russian)

Shkel' S. Pochemu deputati ne buntuyut: politicheskiy potentsial assambley v malikh gorodakh respubliki Bashkortostan [Why deputies do not rebel: political potential of assemblies in small town in the Republic of Bashkortostan]. [Ars Administrandi], 2018, 10 (4), pp. 667–686. (In Russian)

Tev D. Monogoroda: bassein rekrutirovaniya glav administratsiy i spetsifika structuri vlasti [Mono-industrial company towns: the recruitment pool for the heads of administrations and the specifics of the power structure]. *Upravlencheskiye konsultirovaniye* [Administrative Consultation], 2012, 3, pp. 74–83. (In Russian)

Tikhanova E., Khokhlova A. Gorodskoy politicheskiy rezhim v Sankt-Peterburge: rol' real'nikh i voobrazhaemikh “mashin rosta” v bor'be za gorodskoye prostranstvo [Urban political regime in St. Petersburg: the role of real and imaginary “growth machines” in the struggle for urban space]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Research], 2015, 13 (2), pp. 241–256. (In Russian)

Vitkovskaya T., Riabova O. *Monogoroda Srednego urala: lokalniye eliti i poliyicheskiye protsessi* [Mono-industrial company towns of the middle Urals: local elites and political practices]. Ekaterinburg: RIO URO RAN, 2011. 284 p. (In Russian)