

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: МОТИВАЦИЯ АКТОРОВ И ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С РЕГИОНАЛАМИ

*А.Е. Чирикова, В.Г. Ледяев*

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2018.5.10>

**Аннотация.** *Статья написана по материалам эмпирического исследования власти в трех малых российских городах и двух районах, проведенного в 2011–2015 гг. и 2018 г. в трех регионах России. Анализ опирается на глубинные интервью с лидерами муниципальной и региональной власти. Было проведено 76 интервью в 2011–2015 гг. и 40 повторных интервью в 2018 г. в двух городах, вошедших в выборку.*

*Исследование показало, что качество муниципальной власти и мотивация ее акторов имеет, по оценкам наших респондентов, преимущественно средние или низкие значения, что во многом обусловлено сложившейся системой стимулов, задаваемых федеральным центром и региональными элитами. Отсутствие инициативы и заинтересованности в активности «снизу» порождает исключительного исполнительский стиль повседневной деятельности региональных элит, а психология «ожидания помощи со стороны» усиливается в ситуации отсутствия финансовых ресурсов. Однако многообразие действующих паттернов взаимодействия муниципалов и регионалов позволяет утверждать, что попытка унификации управления территорий обречена на провал.*

**Ключевые слова:** *муниципальные акторы, мотивация, региональные элиты, практики взаимодействия муниципалов и регионалов.*

## ВВЕДЕНИЕ

Проблемы функционирования муниципальной власти в российском контексте в 2000-е годы становятся все более актуальными. И этому есть вполне разумное объяснение. Бюджетных денег у федеральной власти становится все меньше, а число проблем все

больше. Однако старая парадигма, согласно которой все проблемы лежат только в плоскости недостатка финансов, сегодня нуждается в уточнении, хотя бы потому, что все большее число исследователей приходят к выводу, что не только наличие финансов определяет качество региональной и муниципальной власти [Региональные элиты... 2001; Чирикова, Ледяев 2017; Богданова 2018 и др.]. Немаловажную роль играют показатели социальной эффективности муниципальной элиты, которые, как правило, неоправданно завышаются, «чтобы соответствовать требованиям всех уровней власти».

Так, молодая исследовательница из Ростова-на-Дону, проведя эмпирическое исследование муниципальной элиты Южного федерального округа, весьма убедительно констатирует: «Для отчетности деятельности муниципальной элиты избираются параметры количественного характера... Они попадают в отчетность только в том случае, если позволяют варьировать цифрами таким образом, чтобы они свидетельствовали о наличии устойчивого, неизменного роста показателей, попадающих в источники официального учета. Предъявленные изъяны крайне негативно сказываются на всех аспектах деятельности муниципальной элиты: ухудшают профессионализм, деформируют ценности, мотивацию, приводя к безынициативности, мешают развитию политической корректности, способствуют закрытости и клановости элит» [Богданова 2018: 101].

Вопрос о мотивации акторов муниципальной власти редко рассматривается как социологами, так и политологами [Лапина, Чирикова 2004; Региональные элиты... 2001 и др.]. Тем не менее наши исследования, проведенные в разные годы, дают право утверждать, что муниципальная элита инертна, не честолюбива, довольствуется малым и склонна к подчинению региональным акторам, «дабы не быть наказанной» [Чирикова 2013; 2015].

Признавая множественность подходов к определению мотивации [Maslow 1954; Herzberg, Mausner, Snyderman 1959; Леонтьев 1971; Дьюсбери 1981; Хекхаузен 2001, 2003; Вилюнас 1990; Годфруа 1992; Ильин 2002 и др.], мы рассматриваем это понятие в узком смысле, присоединяясь к наиболее часто цитируемому определению мотивации, предложенному Л. Франко и соавторами: «Моти-

вация в контексте трудовой деятельности может быть определена как степень готовности человека проявлять и поддерживать усилия по достижению целей организации» [Franco, Bennett, Kanfer 2002]. Для муниципальных организаций эти цели связаны прежде всего с качеством и доступностью оказываемых услуг населению. Хорошо мотивированные работники, вероятно, будут предлагать более качественные услуги населению и тем самым улучшать опыт его обращения за помощью к структурам муниципальной власти. Если учитывать тот факт, что власть не только решает проблемы населения, но и обеспечивает политическое и экономическое управление территорией, то значение позитивной мотивации в этом случае возрастает многократно.

Второе направление анализа — отношения между муниципалитетами и регионалами — весьма противоречиво. В российской научной литературе показывается, что взаимоотношения губернаторов и мэров (сити-менеджеров) развивались на протяжении последних двадцати лет достаточно сложно. Для этих отношений было характерно нарастание конфликтов по оси «областная администрация — муниципалитет» [Афанасьев 1998; Гельман 2007; Мухаметов 2013; Сельцер 2014 и др.]. Чаще всего причиной конфликтов являлось личное отчуждение и борьба за распределение доходов. Как правило, эти конфликты возникали между губернаторами и городскими руководителями, которые недовольны тем, что губернаторы делают ставку на поддержку периферии и вмешиваются в распределение доходов в областных столицах.

Руслан Мухаметов, анализируя причины недовольства губернатора Э.Э. Росселя руководством Екатеринбурга, вполне убедительно выделяет три ключевых причины, помимо финансовых, приводящих к недовольству руководителя региона своим местным самоуправлением:

— излишняя самостоятельность и отсутствие пиетета перед государственной властью;

— неэффективность решений, принимаемых органами местного самоуправления.

— низкий уровень дисциплины в структурах местного самоуправления

В свою очередь, местное самоуправление недовольно вмешательством в свои дела и хотело бы больше самостоятельности.

Весьма часто конфликты из публичной сферы перемещаются в сферу непубличную, но от этого они не становятся менее острыми [Мухаметов 2013].

Весьма негативно уровень взаимоотношений, сложившихся между губернаторами и местным самоуправлением, фиксировал десять лет назад известный российский политолог Ростислав Туровский. По его мнению, в целом местное самоуправление как институт в 2000-х годах было эффективно подавлено финансово-экономическими методами. На должности мэров тогда оставались политики, готовые и способные претендовать на власть в целом регионе, однако это привело к росту политической напряженности, поэтому большинство руководителей городов занимали тогда оборонительную позицию, понимая ограниченность своих возможностей [Туровский 2013, 2015.]. По его мнению, конфликты между губернатором и мэром вызваны прежде всего недофинансированием и гражданской пассивностью. Более того, отношения между акторами регионального и муниципального уровней имеют асимметричный характер. Причина достаточно проста — губернаторы к настоящему времени обладают всеми возможными рычагами влияния на местное самоуправление, позволяющими использовать его в качестве политически зависимого актора, выполняющего ограниченный набор функций. С учетом информационной асимметрии контроль региональной власти над местным самоуправлением и его формализованная отчетность достаточно развиты для того, чтобы минимизировать возможности его собственной игры.

В своей более поздней работе Ростислав Туровский пишет, что «крупные игроки федерального масштаба стремятся вытеснить игроков местных, и в этом им нередко помогают губернаторы, которым, в свою очередь, нужны еще более управляемые мэры... Эта борьба нередко скрыта от глаз посторонних, возникает в ней и коррупционная составляющая. Отсюда интрига вокруг муниципальных руководителей имеет весьма сложный и многослойный характер, и ее не стоит сводить к выстраиванию только политической вертикали» [Туровский 2018: 49].

Конфликты между этими политическими фигурами не прекратились, именно поэтому, как считает Дмитрий Сельцер, «варяжский приход» в муниципальное руководство сегодня наиболее устраивает губернаторский корпус. В этой ситуации руководят в муниципалитетах не «хозяйственная номенклатура», не региональные бизнесмены и силовики, а любой варяг, близкий губернатору [Сельцер 2014].

Осознанно или неосознанно исследователи, описывая конфликты между губернатором и городским руководством, опираются на опыт противостояния этих двух структур власти на примере областных столиц, в то время как характер взаимоотношений между губернатором и руководством города может быть самым различным. Особенно если обратиться к практикам взаимодействия между губернатором и руководством малого города. Естественно, что ресурсы малых городов несопоставимы с ресурсами областных столиц. Как правило, «экономика» малых городов слаба и подчинена вышестоящим структурам, что может означать только одно — губернатор может быть и не заинтересован в выстраивании с ними политических и экономических отношений. Но может быть и наоборот: он может покровительствовать территории, исходя из экономической выгоды или политического интереса.

Какая из этих двух моделей предпочтительнее и какие еще модели взаимодействия между двумя акторами могут существовать, мы выясняли в процессе эмпирического исследования.

## ЭМПИРИЧЕСКАЯ БАЗА И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Аналитические обобщения, приводимые в статье, строятся на материалах эмпирического исследования, выполненного с помощью техники глубинного интервью с муниципальными элитами и экспертами в пяти малых российских городах, двух районах в трех регионах: Пермском крае, Ивановской и Тамбовской областях. Всего проведено 76 интервью в 2011–2015 гг. и 40 повторных интервью в 2018 г. в двух городах, вошедших в выборку.

**Метод интервью** в исследовании использовался нами как наиболее адекватный в поисковых исследованиях, так как только пря-

мое и заинтересованное общение с респондентами в ряде случаев помогало им осознать собственные позиции по тем или иным вопросам.

Особенно важно, что именно метод интервью позволял проанализировать особенности мотивации изучаемых акторов региональной и городской политики.

Наши многочисленные исследования последних десятилетий, с использованием техники глубинного интервью, позволяют утверждать, что субъект вполне способен рефлексивно описать, какими стимулами побуждается его поведение, даже в том случае, если его мотивы носят не совсем одобряемый характер [Чирикова 2007, Шишкин, Темницкий, Чирикова 2008]. Безусловно, когда речь идет о социально-неприемлемых побудителях, степень открытости респондента существенно снижается. Хотя бы потому, что он не всегда до конца осознает направленность своего поведения. В том случае, если мотивация носит «разрешенный характер», степень ее приятия и последующего понимания имеет вполне приемлемый уровень, позволяющий делать заключения о том, что в мотивации субъекта меняется под воздействием тех или иных внутренних или внешних стимулов. Именно поэтому мы сочли возможным описать и проанализировать изменения в мотивации акторов, опираясь на их собственные оценки или оценки непосредственных руководителей.

**Цели анализа.** Эмпирическое исследование имело свои цели и включало достаточно широкий круг проблем: взаимодействие власти и бизнеса, конфигурация влиятельных акторов, взаимодействие муниципальных и региональных элит, коалиции власти и бизнеса и др.

В статье полученные материалы интервью рассматриваются под таким углом, чтобы:

- выявить комплекс проблем муниципальной власти в собственных оценках ее представителей;
- вскрыть мотивацию ее основных акторов;
- описать практики взаимодействия региональной и муниципальной власти в зависимости от городской специфики.

Нельзя сказать, что полученные материалы позволяют решить поставленные задачи целиком, однако они дают исследовательский

материал для «тонкой настройки гипотез» в будущих исследованиях такого сложного феномена, как российская власть.

### **МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА: ПРОБЛЕМЫ СТАРЫЕ, А РЕШЕНИЙ ПОКА НЕТ**

Материалы проведенного исследования позволяют утверждать, что кризис уже привел к повышению нагрузки на муниципальную власть. Это значительно усложнит ее работу и в дальнейшем, если она не научится извлекать из него выгоду.

В худшем варианте кризис будет сопровождаться нарастанием уязвимости муниципальных элит, актуализацией их слабых мест: *«В кризисной ситуации мы тушим пожары»*, — восклицает один из представителей муниципальной власти. Как следствие, в условиях продолжающегося экономического кризиса еще более возрастет турбулентность муниципальных элит, а их горизонты планирования с известной долей вероятности еще более снизят свой масштаб: *«Как можно ориентироваться на развитие, когда ты спасаешься? Когда ты спасаешься от кризиса, когда ты в стрессе? Когда у тебя включена защитная реакция, ты не думаешь о развитии. Ты думаешь о том, как бы выжить... Сейчас муниципальная власть, и не только она, готова довольствоваться малым, а не искать что-то новое. Не потому что они плохие, а потому, что они люди»*, — убежден один из наших респондентов.

Правомерность подобного высказывания подтверждается и другими оценками, полученными от представителей муниципальной власти. Тем не менее основной проблемный вектор оценок муниципальной власти продолжает концентрироваться вокруг «слабости налоговой базы».

По мнению муниципальных и региональных элит, источники пополнения бюджета муниципалитетов следует менять. Одного НДФЛ явно недостаточно для реализации стратегии развития в муниципалитетах: *«Муниципалитеты находятся сейчас на грани без субсидий из вышестоящего бюджета. Они не то, что не могут развиваться, они уже и жить не могут. Выживают только за счет выравнивания бюджета муниципалитета»*. *«Мы сегодня муници-*

палитетам навешали столько обязанностей, а оставили им только НДСЛ. Больше жить им не на что. В результате идет раскардаш». Полученные оценки свидетельствуют о том, что для муниципальной элиты тема перераспределения налогов сегодня основная. Фактически муниципалитеты большую часть собираемых средств отдают в вышестоящие бюджеты, тратя оставшиеся ресурсы на выполнение соцобязательств и лишаясь возможности развиваться.

Правомерность подобных высказываний муниципальных элит вряд ли может быть оспорена. Действительно, влиять на федеральную политику по перераспределению налогов не под силу даже более влиятельным игрокам во власти, но именно поэтому муниципальная власть, порой без всякого на то основания, не замечает тех проблем, на которые она повлиять может, но не хочет тратить усилий, полагая, что из этого вряд ли что-либо получится.

Среди таких проблем, помимо финансовых, самими муниципальными элитами в интервью называются:

- отсутствие «скамейки запасных», слабый кадровый ресурс, эффект эмоционального выгорания у муниципальных служащих;
- инертность института муниципальной власти;
- низкая скорость принятия решений.

Эксперты к сформулированным проблемам института муниципальной власти добавляют:

- развитость неформальных практик;
- бюрократизацию;
- отсутствие инициативы, страх перемен;
- низкий уровень дисциплины.

Если о развитости неформальных практик муниципальные лидеры в своих интервью предпочитают умалчивать, то тема низкого уровня дисциплины, отсутствия инициативы вполне откровенно озвучивается: *«Я никогда не спешу исполнять указания, которые мне приходят с регионального уровня. Зачем спешить? Полежит недели две бумага в столе. А потом окажется, что ее и не надо исполнять. Вообще ненужных распоряжений поступает много... Если все исполнять, то жизни не хватит, а не только 8 часов рабочего времени»*, — замечает один из руководителей муниципальной власти.

С ним фактически солидарен и сити-менеджер одного из исследованных городов: *«Я уже сильно устал и думаю о том, как бы уйти. Но уйти не могу. На мне большая ответственность... Я заложник этой ситуации. Как я могу облегчить свою работу? Довольно просто: не следует исполнять все распоряжения, идущие сверху. Вот меня заставляли сокращать сельские школы, а я не стал... Представляете, сколько негодования сельчан я должен быть принять на себя... Нет, я себя пожалел... А через некоторое время оказалось, что я был прав, инициатива просто заглохла... Так что бежать впереди паровоза я не хочу... Зачем мне это, я хочу жить спокойно, а не выполнять невыполнимые обещания, идущие сверху».*

Перечень проблем, сформулированный как самими муниципалами, так и экспертами, позволяет убедиться в том, что у них нет иллюзий относительно муниципального института власти, тем не менее ее акторы выделяют в качестве проблемного пула те направления изменений, которые не зависят от них самих. В то же время таких проблем немало, но они не являются центральной повесткой дня местной власти.

Это позволяет сделать важный вывод — сегодня муниципальная власть сосредоточена на внешних факторах, усложняющих управление, и практически не предпринимает необходимых усилий для решения внутренних проблем института муниципальной власти. Более того, она не предпринимает или не может предпринять необходимых усилий для повышения эффективности взаимодействия с региональным уровнем власти, оставаясь послушным исполнителем инициатив, идущих сверху. Правда, нельзя не заметить, что муниципалы научились «затягивать исполнение распоряжений», будучи убежденными, что их не всегда стоит выполнять.

Можно предположить, что подобная ситуация неслучайна. В основе ее — феномен сниженной мотивации муниципальных руководителей, причина которого как эмоциональное выгорание, так и нежелание рисковать. В результате в муниципалитетах остро не хватает проектов, нацеленных на будущее, а региональная власть продолжает жаловаться на муниципалов, не переставая повторять: *«Они просто не хотят работать как надо».*

## МОТИВАЦИЯ ВЛАСТНЫХ АКТОРОВ КАК АНТИДРАЙВЕР ДЛЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Материалы исследования дают основание утверждать, что мотивация не только служащих, но и руководителей муниципалитетов в малых городах достаточно слабая. Мотив удержания во власти присутствует, но другие мотиваторы, типа нацеленность на будущее или реализация долгосрочных проектов, являются практически не выраженными. При попытках в интервью ставить вопросы о внутренней мотивации, как правило, ответы на них лежат в «разрешенной и одобряемой плоскости»: *«мы работаем ради людей»*, *«хочется сделать для жителей как можно больше»*, *«если бы у нас были финансы»* и др. Одновременно состояние городского пространства, уровень удовлетворенности членов команд, их качественный состав позволяют убедиться в том, что именно выраженной мотивации, направленной на достижение общего блага, им не хватает.

Объясняя причины бездействия, некоторые из респондентов, расположившихся на высшей ступеньке муниципальной власти, убеждены: муниципальная власть мало на что может влиять, поэтому ее удел — маленькими шагами двигаться вперед, ни на что особо не рассчитывая. Ресурсы и возможности находятся у более сильных игроков, и с этим нельзя не считаться: *«Да, мы живем в удивительном пространстве, от этого никуда не деться, но наш подход — решать вопросы по мере поступления. Есть вопросы, на которые мы не можем влиять, поэтому на них и не стоит отвлекаться. Мы не можем повлиять на то, чтобы кредиты для бизнеса стали дешевле, я с этим ничего не могу поделать. Значит, я должен находить проекты с более коротким сроком реализации и, может быть, не такие масштабные, а лучше много мелких, чем один большой»*, — замечает в своем интервью глава одного из районов. Ориентация на локальные цели и короткий горизонт планирования, несмотря на все стратегические программы, ничуть не смущает респондента, потому что прыгнуть *«выше головы я все равно не могу»*.

Не только привычка думать «маленькими шагами» влияет на мотивацию руководителей. Не менее важную роль играет также

излишне жесткий контроль со стороны проверяющих структур, который, к сожалению, не улучшает, а ухудшает работу муниципальной власти, однозначно негативно влияя на мотивацию действующих акторов: *«Когда по любому поводу приходит “черная палата”, а потом прокурор, а потом уголовное дело, все это заставляет треста раз подумать, а надо ли что-то делать? Когда сидишь и ничего не делаешь — зарплату получаешь и хорошо, а так что-то сделал, потом тебе будет хуже»,* — убежден один из опрошенных сити-менеджеров.

Картину сниженной мотивации у акторов муниципальной власти подтверждает и вице-губернатор по внутренней политике одной из обследованных областей. Он убежден: смягчение контроля не приведет к повышению мотивационного уровня руководителей муниципалитетов и муниципальных служащих, хотя бы потому, что они к нему привыкли, и любые другие способы взаимодействия с ними рассматривают как следствие нерешительности вышестоящих руководителей: *«Мне говорят: надо дать полную самостоятельность муниципалитетам... Но оказывается, что муниципалитеты к этому абсолютно не готовы. Они жили при прежнем губернаторе в состоянии жесточайшего контроля. Контролировался каждый их чих. Они воспринимают новую модель управления не как возможность реализоваться, нормально поработать, они считают это нашей слабостью. Приходится с большой регулярностью устраивать порки, выгонять наиболее отличившихся... Внутренней мотивации им просто не хватает. Хотят, чтобы их кто-то подталкивал извне... Уровень глав, к сожалению, очень разный».*

На поставленный вопрос, а какие же они — главы, вице-губернатор региона дает весьма неутешительный ответ: *«Среди глав есть либо кормленщики, которые думают о том, как бы пожить, а вы потом думайте, как из этой ситуации выбраться, либо иждивенцы, которые думают, что они могут делать что угодно, потому что мы потом их должны вытаскивать...»*

Полученные исследовательские результаты позволяют говорить о том, что качественный состав муниципальных служащих нуждается в серьезном преобразовании. Обращает на себя внима-

ние тот факт, что даже в том случае, когда речь идет о лидерах муниципальной власти, нельзя утверждать, что уровень их мотивации позволяет им работать в полную силу. Это тем более относится к муниципальным командам, стимулов для хорошей работы у которых присутствует еще меньше. Это, однако, не означает, что среди муниципальных служащих нет лиц, способных добросовестно и ответственно выполнять свою работу, не считаясь ни со своим личным временем, ни с узким кругом возможностей муниципальной власти. Наши респонденты-регионалы в своих интервью замечают: *«Среди муниципалов много тех, кто трудится с утра до ночи, пытаясь выполнить все, что положено... Среди них есть профессионалы, которые болеют за свое дело... Но возможности у института муниципальной власти так малы... Даже хорошим профессионалам в муниципальной власти трудно развиваться. Столько рутины. А отчетность только растет. Причем никому не нужная отчетность, на которую люди тратят свою жизнь».*

### **ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: РАЗНООБРАЗИЕ СОХРАНЯЕТСЯ**

Констатируя состояние муниципальной власти в современной России, вряд ли кто-то усомнится в том, что качество муниципальной власти в большом числе случаев будет зависеть от характера отношений между муниципалами и регионалами. Тотальный контроль или намеренное невмешательство могут во многом предопределить вектор и эффективность подобных отношений.

Проведенное эмпирическое исследование дает основание утверждать, что практики подобного взаимодействия весьма разнообразны, но в подавляющем большинстве их нельзя назвать оптимальными для развития муниципалитетов.

Наиболее часто встречаемый тип взаимодействия между муниципалами и регионалами — это эпизодическое вмешательство.

В двух исследованных нами городах (X, Y) из пяти, а также в двух районах мы зафиксировали отсутствие устойчивого интереса губернатора и его команды к процессам, происходящим в этих

городах. Вмешательство губернатора и его команды в дела городов были несистемными и эпизодическими.

Прежде всего, об эпизодической модели взаимодействия можно говорить применительно к городам *X*, *Y* и районам *B* и *D*.

Выбранные для исследования города и районы являлись территориями-реципиентами. Это дало основания предполагать, что губернатор и его команда могли и не вмешиваться в городские и районные дела. Однако неясны были ответы на ряд ключевых вопросов: почему одни города интересны губернатору и его команде, а другие нет? Всегда ли это зависит от социально-экономической ситуации в городе и районе? Важнейшим фактором, определяющим роль губернатора в локальной политике, согласно данным исследования, оказались также характер взаимоотношений между ним и руководством города, соотношение их властных потенциалов и возможностей с точки зрения влияния друг на друга и на городскую политику. Попытаемся ответить на поставленные вопросы на примере городов *X* и *Y*.

С точки зрения губернаторского внимания, городу *X* «повезло»: губернатор и его команда играют важную роль в пространстве городской политики, несмотря на то что это внимание непостоянно. Объяснение существующего внимания к городу со стороны губернатора обычно сводится к тому, что город представляет собой своеобразную площадку для реализации региональных программ. Именно поэтому губернатор и представители его команды приезжают сюда относительно чаще, чем в другие города края.

Многими представителями элитного корпуса города подобный интерес со стороны края к территории воспринимается как вполне заслуженный, но явно недостаточный. Другие важные факторы, способствующие поддержанию пусть эпизодического интереса региональной власти к *X*, — стабильность политической ситуации и умение главы администрации города выстраивать оптимальные формы коммуникации с руководством региона. Тем не менее представители местных СМИ оценивают интерес к территории со стороны губернатора как явно недостаточный. По мнению наших респондентов, губернаторская помощь приходит в город не по расписанию, а в сильной степени зависит от лоббистских

возможностей главы администрации города, которому приходится учитывать массу нюансов: *«Я бы сказал, что ходить к губернатору и просить деньги сверх положенного не имеет смысла. Дорога к губернатору у нас не закрыта. Но это не означает, что по ней можно ходить так часто, как хочется. Следует всегда учитывать позицию противоположной стороны».*

Насколько паритетны/асимметричны отношения между городом и краем? Велико ли давление региональной власти на руководство города? Глава администрации X утверждает, что лично он никакого давления не испытывает. Однако люди, находящиеся в его близком окружении, оценивают ситуацию совершенно иначе: *«Я считаю, что все, что можно, у [городской] власти отобрали... Если глава администрации приезжает и заявляет: “Давайте будем делать так, как они хотят”. <...> Почему, я его спрашиваю, ты что, возмутиться не мог? Он отвечает: “А мне так сказали... Если я не сделаю, то останусь без денег из края” <...> Вот вам и вертикаль власти... Причем глава администрации четко понял эту вертикаль, он смог в нее встроиться. Но он на коротком поводке»,* — замечает один из хорошо информированных респондентов.

Подобные высказывания дают основания для предположения, что, несмотря на эпизодическое вмешательство, данная практика содержит все ключевые особенности модели властной вертикали, когда ресурсы главы администрации города совсем не велики и он вынужден подчиняться почти всем сигналам, идущим сверху.

Таким образом, практики взаимодействия региональной власти и властей X позволяют заключить, что в этом пространстве формальные правила существуют и именно они задают основные параметры взаимодействия. Но они используются избирательно — в зависимости от личного отношения к главе, от политической ситуации в городе, от уровня протестных настроений и другого — и пересекаются с различными неформальными нормами и правилами, также определяющими характер взаимодействия этих двух институтов власти.

Отношения, складывающиеся в Y, также можно описать с помощью практики эпизодического вмешательства, хотя она заметно отличается от X, хотя бы потому, что это моногород. Моногород со

своими проблемами мало интересовал губернатора и его команду: он не был в нем более восьми лет. Ситуация поменялась, когда в город должен был приехать В. Путин для обсуждения ситуации на градообразующем предприятии с руководством края. В результате заводу были гарантированы средства на проведение широкомасштабной модернизации.

Отсутствие интереса губернатора к территории подтверждают и наши информанты. Некоторые считают, что *«любая высшая власть в России далека от малых городов»*. Другие полагают, что губернатор просто не хочет заниматься территориями: *«Губернатор, он в крае сидит, а территория далеко простирается... Он может влиять на общие политические процессы, я имею в виду выборы. Влиять лично на местные процессы он не хочет, у него есть свои люди, которые решают вопросы территорий»*, — замечает один из информантов.

Представители бизнеса также свидетельствуют о том, что ни федеральная, ни региональная власть не проявляют к ним должного интереса, и знают почему: объемы денег, которые циркулируют в городе, резко отличаются от тех, которые могут быть интересны областным игрокам. Глава города связывает сложившуюся ситуацию с собственной самостоятельностью, позволяющей обходиться без опеки сверху. Но большинство информантов не только не разделяют такого объяснения, но и уверены, что отсутствие интереса губернатора к территории связано скорее с личностными и статусными характеристиками главы города.

Низкая заинтересованность в выстраивании связей с региональной властью со стороны городских властей и «осторожная инициативность местных руководителей» обусловлены в первую очередь спецификой моногорода, где особыми политическими, социальными и экономическими ресурсами обладает градообразующее предприятие, к которому часто вместо губернатора апеллируют руководители городской и районной власти в спорных случаях. Тем самым отдельные функции краевой администрации, касающиеся влияния на ситуацию в городе и районе, берет на себя руководство завода. Однако не следует думать, что при наличии сильного экономического игрока в лице градообразующего предприятия

краевая администрация не в силах перестроить локальное политическое и экономическое пространство «под себя».

Район В также характеризуется сложными отношениями с региональной властью, которые в период, предшествующий исследованию, вполне могли быть описаны с помощью практики эпизодического вмешательства, но на момент исследования преобразовались в уже знакомую модель «властной вертикали».

Период, о котором идет речь, начался с конфликта вокруг проекта прокладки рассолопровода для добычи соли. Руководитель районной администрации был категорически против проекта, поскольку он (таково заключение экспертной комиссии) нарушал экологию территории<sup>1</sup>. Однако проект лоббировала влиятельная компания, имевшая связи в федеральном центре и заручившаяся его поддержкой, с которой открыто выступил представитель Президента РФ в регионе. Поэтому районная администрация решила привлечь на свою сторону жителей территории, начав активную пропагандистскую кампанию и готовя референдум по данному вопросу, полагая, что население ее поддержит.

Однако референдум так и не был проведен, поскольку его фактически запретили власти региона<sup>2</sup>. А на состоявшемся в областной столице совещании с участием руководителей региона и полномочного представителя Президента РФ руководителя районной администрации, выступившего против проекта, жестко отчитали и предложили оставить свой пост. Региональная власть фактиче-

---

<sup>1</sup> Респонденты называли и иные (коммерческие) причины нежелания главы районной администрации поддержать проект. Но для нашего анализа прояснение истинных мотивов особого значения не имеет.

<sup>2</sup> Один из политтехнологов, приглашенных для организации референдума, объяснил ситуацию следующим образом: *«В результате на всех строителей резко наехали... Ребята, вы что, какой референдум, давайте отменяйте... Какая-то тетка, которая была две недели как прописана в районе и работала в той самой компании, написала заявление, что референдум нарушает ее права... Суд признал ее правой... На них снова наехали, чтобы они не подавали апелляцию... Они на это согласились... Все свертываем, никакого референдума».*

ски встала на сторону представителя Президента (хотя до совещания на словах поддержала районного сити-менеджера) и далее выступала против него. Именно этот момент стал показательным в плане реакции обеих районных ветвей власти на вмешательство извне. Земское собрание два раза отклоняло решение о снятии руководителя районной администрации со своей должности, несмотря на сильное давление сверху. Здесь представители обеих ветвей действовали как единая команда.

Кончилось, однако, все традиционно: с третьей попытки негодный наверху руководитель районной администрации был снят.

Как получилось так, что депутаты Земского собрания, привыкшие голосовать «как надо», вдруг взбунтовались, забыв о привычном послушании? Кого они защищали — опального главу, свое право на собственное мнение или интересы жителей района?

Объяснения респондентов заметно различались. Наиболее естественное: Земское собрание проголосовало против, поскольку с депутатами была проведена определенная работа. Другие респонденты также подчеркивают, что значимую роль в сплочении районной административно-политической элиты сыграла заместитель руководителя администрации, которая очень активно поддерживала своего руководителя. С этой точки зрения можно говорить о том, что депутаты Земского собрания (районная легислатура) находились под влиянием исполнительной власти. Однако нам такое объяснение представляется недостаточным.

Другое объяснение состоит в том, что люди, олицетворявшие районную власть — депутаты, председатель Земского собрания, глава администрации района, ощущали себя единой командой, поскольку избирались вместе и были подобраны бывшим главой районной администрации. Они восприняли сложившуюся ситуацию как разрушение команды.

Наконец, сопротивление районной политико-административной элиты командам сверху можно интерпретировать и как их *протест против нарушения правил игры*.

Несмотря на то что фронда была недолгой, события в В убедительно доказывают: с ситуацией на местах нельзя не считаться, даже если районные руководители выглядят маленькими и неком-

петентными, а легислатура — карманной. В ином случае послушание может перерасти в протест: депутаты отважились на свободный выбор, и ранее вполне покладистое Земское собрание приобрело субъектность.

Характер отношений, складывающийся между региональной и районной властью в *D*, также вполне может быть описан с помощью паттерна эпизодического вмешательства. Отличительной особенностью этих отношений являлся тот факт, что взаимодействие между губернатором и его командой, с одной стороны, и районной властью — с другой, опиралось не на усилия самого главы администрации района, а осуществлялось двумя его заместителями — по финансовым и юридическим вопросам. Этот факт свидетельствует, скорее всего, о том, что между главой администрации района и губернатором (командой) не сложилось рабочих отношений, которые бы были интересны обоим.

Взаимоотношения между региональной властью и властями *X*, *Y*, *B* и *D* можно назвать «эпизодическим вмешательством»: губернатор, если и появляется в пространстве городской политики, то в основном для оказания помощи городу в формировании позитивного имиджа и решения назревших проблем, с которыми город не в состоянии справиться своими силами. Иницируют это вмешательство обычно местные власти, которые понимают, что своих ресурсов им явно не хватает. Не исключено, что члены губернаторской команды активизируют процесс взаимодействия с местными властями в предвыборные периоды, однако утверждать, что подобное взаимодействие имеет стратегические ориентиры и может приобрести системные начала, вряд ли правомерно.

Важным объединяющим трендом для рассмотренных кейсов является то, что под воздействием региональных элит отношение между региональной и муниципальной властью трансформировалось во властное давление со стороны регионалов, которое часто таковым не осознается муниципальными элитами. Региональные элиты мало интересуются территориями, на которых можно добиться полного политического подчинения. Демонстрация подчиненности вновь возрождает механизм эпизодического вмешательства, так как ждуть, что «следование правилам» будет награждаться

особым вниманием со стороны губернатора вряд ли правомерно.

Тот факт, что модель эпизодического вмешательства чаще всего перерождается во «властное давление» со стороны регионалов (и эти случаи совсем не единичны), свидетельствует о том, что, по-видимому, это наиболее часто встречаемая модель взаимодействия между двумя субъектами власти, что бы ни говорили и ни думали по этому поводу сами региональные элиты. Важно помнить, что у региональных элит в условиях кризиса существуют два главных вопроса — как сохранить политическую стабильность и где достать деньги, поэтому те территории, в которых денег нет, но политическая стабильность есть, всегда будут довольствоваться «вниманием к юбилейным датам» и не более того. Созданные губернатором органы контроля в муниципалитетах работают с разной степенью эффективности. В любом случае они дают информацию о происходящем на территории, но не позволяют осмыслить до конца мотивацию и ценности, действующих акторов. Это, в свою очередь, позволяет интерпретировать происходящие на территории процессы так, как удобно тем, кто эти информационные потоки контролирует.

Город С, где реализовывалась модель тотального контроля отличался удивительной нестабильностью муниципальной власти. За год с небольшим, там сменились четыре сити-менеджера, а политическая управляемость так и не была достигнута.

В условиях частой смены руководства города и наращивания тотального контроля региональные элиты стремились изменить ситуацию любой ценой, но так и не смогли достичь необходимых результатов.

Этот вполне очевидный вывод был практически в тех же терминах озвучен вице-губернатором. В контексте анализа ситуации в С он откровенно признал, что Кремль склоняет их к тотальному контролю практически за всеми городскими процессами. При этом ситуация усугубляется тем, что местное самоуправление привыкло жить в такой управленческой модели и совсем не желает меняться. Похоже, что подобная констатация близка к реальности.

Многие наши респонденты, прежде всего депутаты местной legislatures, прямо заявляли, что нуждаются в поддержке со сто-

роны области и ждут, что региональная власть будет в большей степени развернута к муниципалитетам и начнет принимать решения по насущным городским проблемам.

Недовольство имело место и в связи с тем, что отношения внутри команды предыдущего губернатора были «весьма противоречивые», что создавало дополнительные трудности в выстраивании отношений между уровнями власти. В связи со сменой губернатора появились надежды на то, что «ситуация будет меняться». Но уверенности в этом нет, поскольку с появлением большого количества новых фигур в политико-управленческом пространстве вряд ли возможны надежные предсказания вектора их политического поведения.

Что касается эффективности политики области по отношению к городу, то налицо явные провалы в подборе кадров и в целом в кадровой политике. Многие наши респонденты убеждены: источником проблемы стало стремление областного руководства поставить во главе администрации города людей зависимых, даже с сомнительной репутацией.

Ситуация, сложившаяся в С, показывает, что в условиях слабости и нестабильности местных институтов власти региональным руководителям приходится, во многом вынужденно, прибегать к жесткому контролю и вмешательству в деятельность местных институтов власти. Но это вмешательство далеко не всегда идет на благо территории.

Весьма парадоксальными выглядят последствия реализации такой модели. Несмотря на все попытки установить контроль над муниципалами, его так и не удалось достичь. Вряд ли выглядит случайностью тот факт, что сити-менеджер в городе С, пролоббированный областной властью, через год с небольшим был арестован и сел в тюрьму. Представляется, что тотальный контроль и безграничное вмешательство в политическую и экономическую власть в городе не могли закончиться иначе. Тезис, согласно которому «начальству виднее», оказался плохо работающим.

Практика взаимного неприятия была характерна для города Z. Специфика участия акторов регионального уровня в локальной политике Z и характер их взаимоотношений с местной элитой в

момент исследования во многом определялись тем обстоятельством, что губернатор находился на своем посту всего около полугода. Поэтому его стратегии развития территорий и модель взаимоотношений между локальными и региональными акторами находились в процессе формирования и уточнения. Кроме того, на ситуацию существенно повлияли приближающиеся выборы губернатора<sup>3</sup>, что, по мнению наших респондентов, естественным образом привело к «заигрыванию» действовавшего губернатора с главами городских администраций.

В свое время действующая глава администрации города была назначена на свою должность с одобрения бывшего губернатора, который впоследствии всячески ее поддерживал: *«Когда меняли власть, то прежний губернатор сделал ставку на нынешнего главу администрации. Дал ей большой карт-бланш. Под нее подгоняли большие деньги»*, — замечает один из наших информантов.

С приходом нового губернатора ситуация поменялась. Появились и новые формы взаимодействия с местным самоуправлением, при этом старые в целом сохранились<sup>4</sup>. Отношение городской элиты Z к политике губернатора (и к самому губернатору) неоднозначное. В частности, обе новые структуры были восприняты сити-менеджером скорее негативно — как дополнительные механизмы внешнего контроля со стороны области.

Между тем многие влиятельные фигуры в Z не только не восставали против возможной губернаторской жесткости и наращи-

---

<sup>3</sup> Эти выборы он выиграл с большим отрывом.

<sup>4</sup> В областной администрации продолжили работу кураторы территорий, основная задача которых заключалась в том, чтобы докладывать губернатору об основных проблемах в курируемых ими локальных сообществах. Наряду с кураторством возник институт советников губернатора, проживающих в тех или иных городах и информирующих губернатора о процессах, происходящих на территории; в муниципалитетах были открыты приемные губернатора. Не исключено, по мнению экспертов, что новый губернатор в ближайшем будущем продолжит наращивать линию контроля за муниципалитетами, особенно за расходованием бюджетных средств.

вания контроля, но и, наоборот, ждали от губернатора мер по наведению порядка в городе и изменений в области промышленной политики. Однако в момент исследования губернатор, по мнению наших респондентов, не проявлял особой активности в «наведении порядка», что связывалось ими с вынужденным «заигрыванием» с локальными элитами перед выборами.

Сити-менеджер Z, судя по всему, существенно проиграла от прихода нового губернатора и некоторых новых членов его команды, отношения с которыми у нее сложились весьма неоднозначные. В этих условиях она решила «не замечать» произошедших изменений и не «дружить специально» с отдельными членами команды губернатора, что вполне соответствовало ее характеру и установкам. Очень независимо (по российским меркам) вела себя сити-менеджер и непосредственно по отношению к новому губернатору, открыто заявляя: «Он мне пока не интересен», — и добавляя, что в случае необходимости она может вступить в открытую конфронтацию с губернаторской командой ради отстаивания интересов города.

Следует подчеркнуть, что многие в Z не одобряли позицию сити-менеджера, занятую по отношению к новому губернатору. Однако сама она была уверена, что ее самостоятельность не нанесет ущерба городу, поскольку есть институциональные ограничения в возможностях губернатора «наказывать» строптивых руководителей.

Следует отметить, что декларируемая автономия в отношениях с губернатором не означает, что сити-менеджер совсем не пытается установить тесные личные связи с областью. Но в своей политике она более опирается не на губернатора, а на вторых руководителей. Речь идет о тех областных руководителях, в чьих руках концентрируются бюджетные деньги, что, по ее мнению, усиливает ее возможности доставать деньги на новые проекты для города.

К ним наши респонденты относят заместителя председателя правительства области по социальным вопросам и заместителя губернатора по экономическим вопросам. Именно они помогают сити-менеджеру доставать деньги для города.

Наряду с этими двумя фигурами городу помогают и другие влиятельные лица, хотя нельзя сказать, что отношения, выстраиваемые с этими людьми главой администрации, являются постоянными и долгосрочными. Хотя практики взаимодействия между руководством города и областью на момент исследования окончательно не сложились, результаты исследования подтверждают, что многое в них строится на личных связях, а тот факт, что областное руководство может легко поменять не вполне удобного сити-менеджера, свидетельствует о том, что в некоторых аспектах внедряемые в систему местного самоуправления инновации оказываются вполне успешными с точки зрения выстраивания системы контроля сверху по модели властной вертикали.

Эта модель, как показало время, оказалась фатальной для ее участников. Сначала по требованию вице-губернатора со своей должности была смещена сити-менеджер, а затем через несколько месяцев был арестован и вице-губернатор по обвинению в незаконном использовании государственных средств. Через два года свой пост покинул и губернатор области, который был заменен назначенцем из Москвы. Официальная причина отставки — коррупция в команде, неспособность загасить конфликт элит в регионе. Приводимый кейс позволяет еще раз убедиться в том, как дорого обходятся конфликты элит, поэтому модель взаимного неприятия во взаимодействии вполне может приводить к потере власти любых фигур во властной вертикали.

Практика ресурсного доминирования наблюдалась в городе А. Именно губернатора в этом городе респонденты считали наиболее влиятельным актором и фактически воспринимали его полноправным локальным (а не только региональным) актором, постоянно присутствующим в городском политическом пространстве.

Причины активного участия губернатора в жизни города наши респонденты связывают как с объективными обстоятельствами, так и с субъективным фактором. Объективно его присутствие во многом обусловлено необходимостью помощи городу в решении социально-экономических проблем. Местная элита хорошо понимает, что город не может существовать без постоянной помощи извне (городская власть *«может решить только мелкие насущные*

городские проблемы») и поэтому поддерживает присутствие губернатора в локальной политике.

Признает это и глава администрации, которого ничуть не смущает свое место ведомого в тандеме с губернатором: *«Инвестиции в город идут через губернатора, поэтому как держатель ресурсов он способен стратегически влиять на ситуацию в городе. Я лишь тактик, и то не во всех вопросах».*

Основной вклад губернатора в развитие города заключается в том, что он постоянно помогает городу включаться в федеральные и региональные программы, которые приносят последнему необходимые финансовые ресурсы.

Про то, как губернатор «спас» местные предприятия, говорили разные респонденты. Заслуги губернатора в этих «спасениях» признает и глава администрации города, который видит в помощи со стороны губернатора стремление стабилизировать экономическую и социальную ситуацию в городе.

Объективная необходимость помощи городу со стороны региона сама по себе еще не гарантирует выстраивания взаимовыгодных отношений между локальными и региональными властями. Результаты эмпирического исследования, в том числе в А, показывают важную роль персонального фактора, взаимных усилий сторон в формировании успешного взаимодействия. Заслуги в том, что в А оно действительно вполне успешное, наши респонденты приписывают обоим руководителям.

Респонденты полагают, что отношения губернатора с главой администрации А имеют особый характер: И в этом, по их мнению, главная заслуга принадлежит сити-менеджеру, который не только умеет осуществлять эффективную коммуникацию, но и, главное, адекватно выполнять свои функции и обязательства перед областью. *«Прослеживается взаимосвязь: губернатор хорошо относится к городским властям, если городские власти делают все в рамках ранее достигнутых договоренностей с областными чиновниками»*, — убеждена депутат Городского совета.

Отношения между губернатором и главой администрации А, разумеется, отнюдь не симметричные, последнему отводится роль добросовестного исполнителя, с которой он успешно справляется.

Сам глава администрации полностью разделяет точку зрения о том, что их отношения с губернатором хотя и не оставляют сомнений в том, «кто в доме хозяин», все же предполагают процесс согласования решений: *«С губернатором мы действуем согласованно, у нас сложились деловые партнерские отношения. Других вариантов здесь быть не может, так как есть стратегия социально-экономического развития города, она вписывается в концепцию стратегии развития области».*

Сложившиеся отношения между руководителями города и области позволяют многим нашим информантам говорить о некоем тандеме, который определяет политику в А, а иногда и о так называемой «властной триаде», в которую, кроме них, включается депутат областной легислатуры, избранный от А.

В «триаде» (или «тандеме») есть разделение труда. По мнению наших респондентов, в руках губернатора сосредоточены финансовый и информационный ресурсы, а также общий контроль. Решая стратегические задачи, губернатор, как правило, не занимается «мелочами», оставляя их для главы администрации: *«Позиция губернатора: тебя избрали, ты и отвечай. Тебе нужна помощь — я тебе помогу. Но работать за тебя я не буду»*, — считает бывший мэр города. Хотя, как уже отмечалось ранее, губернатору приходится что-то периодически «спасать», особенно когда для этого требуется финансовая помощь.

Глава администрации — реально действующий актор, с помощью которого в городе реализуется текущее управление, а также осуществляются программы, инициированные губернатором и командой главы администрации.

Третий участник «триады» играет весьма важную роль во взаимодействии между городской и областной властями. Фактически он поддерживает проекты, осуществляемые в городе, лоббирует интересы города в областной думе, способен влиять на губернатора, оказывает юридическую и другие виды помощи простому городскому населению.

Таким образом, сложившиеся между руководством города и области отношения в целом весьма позитивно оцениваются представителями городской элиты. Активная роль губернатора ассоци-

ируется с решением важных финансовых и экономических вопросов, включением города в федеральные проекты и программы. Хорошие профессиональные и личные отношения между губернатором и руководителем администрации города способствуют поддержанию стабильности в городе, несмотря на непростую экономическую ситуацию и ограниченные финансовые возможности. Доминирование губернатора в «тандеме» с сити-менеджером вполне естественное, но их отношения не являются в чистом виде отношениями командования/подчинения, а включают активный диалог и строятся на взаимном уважении. При этом сложившееся «разделение труда» оставляет сити-менеджера ключевой фигурой городской политики, успешно мобилизующей местные ресурсы и самостоятельно решающей внутренние проблемы. Таким образом, даже в модели ресурсного доминирования можно находить взаимопонимание и добиваться необходимых политических и экономических результатов.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Проведенное исследование, включающее несколько кейсов, на примере малых городов (районов) убедительно показало, что мы живем в разной России. Многообразии действующих паттернов взаимодействия позволяет утверждать, что любая попытка унификации управления любой из территорий, будь это малый город или регион, обречена на провал.

Тем не менее общие тренды в практиках взаимодействия региональных и локальных элит все же прослеживаются и касаются они авторитарной составляющей власти.

Тот факт, что в трех городах и двух районах, где проводилось эмпирическое исследование, была обнаружена трансформация паттерна эпизодического вмешательства в модель властной вертикали, подтверждает то, что для региональных элит авторитаризм по отношению к муниципалам — усвоенная и хорошо работающая модель.

Важный результат исследования: несмотря на то что авторитарные модели взаимодействия доминируют, рабочими оказались

и модель взаимного неприятия, и модель ресурсного доминирования, в которых авторитарный компонент выражен не столь ярко (А) или заблокирован совсем (Z) как результат нежелания сити-менеджера подчиняться ключевым фигурам власти в регионе. Весьма показательно, что и эти две различные по своей направленности модели нельзя назвать устойчивыми. В первом случае нежелание считаться друг с другом привело к недобровольному уходу из власти двух сторон конфликта. Во втором случае модель ресурсного доминирования распалась в силу того, что и эти два участника взаимодействия также покинули свои посты, хотя и не столь драматично, как в первом случае.

Итак, результаты исследования дают основание для еще одного ключевого вывода — выстраивание «вертикали власти» на субнациональном уровне хотя и способствует доминированию авторитарных схем взаимодействия, однако не в силах элиминировать вариативность во взаимоотношениях региональных и городских элит.

Еще один важный вывод, касается качества муниципальной элиты и ее мотивации.

Сегодня качество муниципальной власти и мотивация ее акторов имеет, по оценкам самих муниципальных акторов и экспертов, преимущественно средние или низкие значения. Эта ситуация, по мнению респондентов, поддается коррекции при условии:

— если минимизировать количество городских руководителей власти, «пришедших из других территорий». Следует дать приоритет укорененным руководителям;

— отказаться от постоянной смены фигур в муниципальной власти;

— приостановить стагнацию кадров, повысить уровень профессионализма муниципальных служащих;

— необходима смена принципа лояльности при отборе на принцип профессионализма. *«Я бы не хотел видеть стагнацию управленческих кадров, нужны новые кадры, которые приходят в муниципальную власть по четким понятным схемам за определенными достижениями»;*

— минимизировать количество «своих» в структурах муниципальной власти. *«Во-первых, муниципальные команды должны*

*быть профессиональными. Сейчас туда набирают по каким-то родственным связям, получается полностью болото».*

Это особенно важно в связи с тем, что элиты в регионах все более настаивают на том, что опорными точками будущего позитивного развития региона должны стать города, в том числе малые. Именно в городах должно идти накопление ресурса развития, обкатываться новые проекты. В этом случае качество управления городами начинает играть решающую роль, а конфликтный фон взаимодействия между городскими акторами, а также между муниципалами и регионалами значительно снижает динамику реализации позитивных сценариев городского развития

### Литература

*Афанасьев М.Н.* От вольных орд до ханской ставки // Pro et Contra. 1998. Т. 3, № 3. С. 5–20.

*Богданова О.В.* Управленческий консалтинг в повышении социальной эффективности муниципальной элиты в Южном Федеральном округе. Ростов-на-Дону: Фонд науки и образования, 2018.

*Виллюнас В.* Психологические механизмы мотивации человека. М.: Изд-во МГУ, 1990.

*Гельман В.Я.* От местного самоуправления — к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 6–18.

*Годфруа Ж.* Что такое психология М.: Мир, 1992. Т. 1.

*Дьюсбери Д.* Поведение животных: сравнительные аспекты. М.: Мир, 1981.

*Ильин Е.* Мотивация и мотивы. СПб.: Питер, 2002.

*Лапина Н., Чирикова А.* Аналитический доклад: путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. М.: Российская академия наук; Институт социологии; Московское представительство Фонда им. Ф. Эберта, 2004.

*Макклеланд Д.* Мотивация человека. СПб.: Питер, 2007

*Мухаметов Р.* Специфика конфликта «области» и города (на примере Свердловской области) // Известия Уральского федерального университета. Серия 1: Проблемы образования, науки и культуры. 2013. Т. 119, № 4. С. 225–231.

*Леонтьев А.Н.* Потребности, мотивы, эмоции. М.: МГУ, 1971.

Региональные элиты Северо-Запада России: политические и экономические ориентации / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Алетей, 2001.

*Сельцер Д.* Прорабы и конструкции: локальная элита и муниципальная власть в России // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2014. № 1 (13). С. 163–176.

*Туровский Р.Ф.* Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 12 (58). С. 159–167.

*Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. 2015. № 2. С. 35–51.

*Туровский Р.Ф.* Не все мэры по зубам губернаторам // URL: <https://www.politrus.ru/2018/01/06/major-gubernator/> (дата обращения: 06.01.2018).

*Хекхаузен Х.* Психология мотивации достижения. СПб.: Речь, 2001

*Хекхаузен Х.* Мотивация и деятельность. СПб.: Питер; М.: Смысл, 2003.

*Шишкин С.В., Темницкий А.Л., Чирикова А.Е.* Российское здравоохранение: мотивация врачей и общественная доступность. М: НИСП, 2008.

*Чирикова А.Е.* Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики. М: НИСП, 2007.

*Чирикова А.Е.* Властные акторы в малых российских городах: формальная и неформальная проекции // Современный город: власть, управление, экономика. 2013. № 3. С. 8–19.

*Чирикова А.Е.* Власть в России в неформальной проекции: регионы и малые города // Вестник Тамбовского университета. Серия: Общественные науки. 2015. № 1 (1). С. 5–25.

*Чирикова А.Е., Ледяев В.Г.* Власть в малом российском городе. М.: Издат. дом НИУ-ВШЭ, 2017.

*Franco L.M., Bennett S., Kanfer R.* Health sector reform and public sector health worker motivation: a conceptual framework // Social Science & Medicine. 2002. Vol. 54, № 8. P. 1255–1266.

*Herzberg F., Mausner B., Snyderman B.* The motivation to work. N.Y.: Wiley, 1959.

*Maslow A.* Motivation and personality. N.Y.: Harper and Row, 1954.

## MUNICIPAL POWER: MOTIVATION OF ACTORS AND PRACTICES OF INTERACTION WITH REGIONAL AUTHORITIES

*A. Chirikova, V. Ledyayev*

**Abstract.** *The article presents the outcomes of empirical research conducted in 3 small Russian towns and 2 districts in 2011–2015 and 2018. The analysis is based on in-depth interviews with the leadership of local and regional governments in three Russian regions. 76 interviews were conducted in 2011–2015, as well as 40 repeated interviews in 2018 in 2 communities previously included in the sample.*

*The study shows that the quality of municipal government and the motivation of local actors, according to our respondents, are mainly medium or low, which is largely due to the current system of incentives set by the federal center and regional elites. The lack of initiative and interest in the activity “from below” give rise to an exclusively performing style of the daily activities of regional elites, while the psychology of “waiting for outside help” is intensified in the absence of financial resources. However, the diversity of existing patterns of interaction between municipal and regional authorities allows us to conclude, that attempts to unify the governmental process on the territories is doomed to failure.*

**Keywords:** *municipal actors, motivation, regional elites, practices of interaction between municipal and regional actors.*

### References

Afanasiev M.N. Ot volnikh ord do khanskoy stavki [From free hordes to Khan control center], *Pro et Contra*, 1988, 3 (3), pp. 5–20. (In Russian)

Bogdanova O.V. *Upravlencheskiy konsalting v povishenii sotsialnoy effektivnosti munitsipalnoy eliti v Yuzhnom federalnom okruge* [Management consulting as a tool for increasing the effectiveness of the municipal elite in the Southern Federal District]. Rostov-on-Don: Fond Nauki i obrazovaniya, 2018. (In Russian)

Chirikova A.E. *Vzaimodeistvie vlasti i biznesa v realizatsii sotsialnoy politiki*

[The interaction of government and business in the implementation of social policy]. Moscow: NISP, 2007. (In Russian)

Chirikova A.E. Vlasniye aktori v malikh rossiyskikh gorodakh: formalnaya i neformalnaya proektsii [Power actors in small Russian towns: formal and informal aspects], *Sovremenniy gorod: vlast, upravleniye, ekonomika*, 2013, 3, pp. 8–19. (In Russian)

Chirikova A.E. Vlast v Rossii v neformalnoy proektsii: regioni i maliye goroda [Power in Russia in informal projection: regions and small towns], *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Obschestvenniye nauki*, 2015, 1 (1), pp. 5–25. (In Russian)

Chirikova A.E., Ledyayev V.G. *Vlast v malom rossiyskom gorode [Power in a small Russian town]*. Moscow: Izdatelskiy Dom Vishey Shkoli Ekonomiki, 2017. (In Russian)

Diusberi D. *Povedeniye zhivotnikh: sravnitelniye aspekti [Behaviour of animals: comparative aspects]*. Moscow: Mir, 1981. (In Russian)

Franco L.M., Bennett S., Kanfer R. Health sector reform and public sector health worker motivation: a conceptual framework, *Social Science & Medicine*, 2002, 54 (8), pp. 1255–1266.

Gelman V. Ot mestnogo samoupravleniya k verticali vlasti [From local self-government to power vertical], *Pro et contra*, 2007, 1, pp. 6–18. (In Russian)

Godfrua Zh. *Chto takoye psikhologiya [What is psychology]*. Vol. 1. Moscow: Mir, 1992. (In Russian)

Hekhauzen H. Psikhologiya motivatsii dostizheniya [Psychology of achievement motivation]. St. Petersburg: Rech, 2001. (In Russian)

Hekhauzen H. *Motivatsiya i deyatelnost [Motivation and activity]*. St. Petersburg: Piter; Moscow: Smisl, 2003. (In Russian)

Herzberg F., Mausner B., Snyderman B. *The motivation to work*. New York: Wiley, 1959.

Ilyin E. *Motivatsiya i motivi [Motivation and motives]*. St. Petersburg: Piter, 2002. (In Russian)

Lapina N., Chirikova A. Analiticheskiy doklad: Putinskiye reformi i potentsial vliyaniya regionelnikh elit [Analytical report: Putin's reforms and power potential of regional elites]. Moscow: Rossiyskaya Akademiya Nauk; Institut Sotsiologii; Moskovskoye predstavitelstvo Fonda F. Eberta, 2004. (In Russian)

Macclelland L. *Motivatsiya cheloveka [Human motivation]*. St. Petersburg: Piter, 2007. (In Russian)

Leontiev A.H. *Potrebnosti, motivi, emotsii [Needs, motives, emotions]*. Moscow: MGU, 1971. (In Russian)

Mukhametov R. Specifika konflikta “oblasti” i goroda (na primere Sverdlovskoy oblasti) [Specifics of conflict between “region” and town (case of Sverdlovsk region)], *Izvestiya Uralskogo federalnogo universiteta. Seriya 1: Problemi obrazovaniya i kulturi*, 2013, 119 (4), pp. 225–231. (In Russian)

Regionalniye eliti Severo-Zapada Rossii: politicheskiye i ekonomicheskkiye orientatsii [*Regional elites of North-West of Russia: political and economic orientations*]. Ed. by A.V. Duka. St. Petersburg: Aleteya, 2001. (In Russian)

Seltser D. Prorabi i konstruksii: lokalnaya elita i munitsipalnaya vlast v Rossii [Foremen and constructions: local elites and municipal government in Russia], *Pro Nunc. Sovremenniyе politicheskiye protsessi*, 2014, 1 (13), pp. 163–176. (In Russian)

Shishkin S.V., Temnitskiy A.L., Chirikova A.E. Rossiyskoye zdavookhraneniye: motivatsiya vrachey i obschestvennaya dostupnost [Russian healthcare: motivation of doctors and public accessibility]. M.: NISP, 2008. (In Russian)

Turovskiy R.F. Mestoye samoupravleniye v Rossii kak agent printsipal-agentstskikh otnosheniy s gosudarstvennoy vlastiu [Russian local government as an agent of principal-agent relations with the state], *Sotsialno-ekonomicheskkiye yavleniya i protsessi*, 2013, 12 (58), pp. 159–167. (In Russian)

Turovskiy R.F. Rossiyskoye mestnoye samoupravleniye: agent gosudarstvennoy vlasti v lovushke nedofinansirovaniya i grazhdanskoy passivnosti [Russian local government: an agent of state power in the trap of underfunding and civil passivity], *Polis*, 2015, 2, pp. 35–51. (In Russian)

Turovskiy R.F. Ne vse meri po zubam gubernatoram [*Some mayors are a hard nut to crack for governors*]. URL: <https://www.politrus.ru/2018/01/06/major-gubernator/> (available 07.01.2018). (In Russian)

Vilunas V. *Psikhologicheskkiye mekhanizmi motivatsii cheloveka* [Psychological mechanisms of human motivation]. Moscow: MGU, 1990. (In Russian)