

УДК 316.354:351/354

А.С. Самойлова

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА В ГОРОДСКОМ УПРАВЛЕНИИ**

*Предложен социологический анализ института местного самоуправления с использованием новой институциональной теории и структуралистского конструктивизма П.Бурдьё. Управление городом рассматривается как процесс согласования интересов местных политических акторов. Проанализирована возможность реализации модели сити-менеджмента в городском управлении. На основе данных социологических исследований показана роль населения города, общественных организаций, местных экономико-политических элит.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, социальный институт, поле городской политики, сити-менеджмент, интересы, правила, капитал.*

Анализ местного самоуправления как социального института является традиционным для социальных наук. Из множества определений, предлагаемых в рамках различных социологических методологий, чаще всего исследователями используется структурно-функциональный подход, описывающий социальный институт как нормативную и ролевую систему общества, обеспечивающую стабильность социального порядка [1]. Новый институциональный подход к изучению социальных институтов, имеющий источники в экономической науке, строится на иных основаниях. Данный подход позволяет обеспечить методологическую базу исследования, отвечающую требованиям современной реальности: не отменяя постулата о преобладании социальных норм, он позволяет обратиться к динамическому аспекту и анализировать изменения, происходящие в социальных институтах, учитывая при этом интересубъективный характер общественных отношений [2]. В данной статье рассмотрены возможности применения нового институционального подхода к изучению процесса конструирования институтов, в частности института местного самоуправления.

Один из основоположников новой институциональной теории Дуглас Норт определяет институты как «рамки, в пределах которых люди взаимодействуют друг с другом», состоящие из «формальных писаных правил и обычно неписаных кодексов поведения, которые лежат глубже формальных правил и дополняют их» [3]. В. Радаев в работе, посвященной построению исследовательской схемы в рамках нового институционального подхода, предлагает рассматривать институты как «правила поведения и способы поддержания этих правил» [2].

Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления» определяет местное самоуправление как «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [4]. Институт местного самоуправления обеспечивает устойчивый и воспроизводимый характер взаимоотношений, представляя жителям правила взаимодействия – нормы зако-

на и сложившиеся практики, основанные на культуре и традициях данного сообщества.

Основными исследовательскими вопросами в таком случае становятся: кто и каким образом устанавливает правила, где данные правила реализуются?

В случае с местным самоуправлением реализация установленных правил происходит в рамках определенного пространства – как географического, так и социального. Социальное пространство, формирующееся на основе института местного самоуправления, можно определить, используя идеи социального конструктивизма. Исследовательский интерес в данном случае представляет то, как создаются «локальные социальные порядки» [4]. Теоретики социального конструктивизма в своих работах развивают основные положения теории символического интеракционизма Герберта Мидса о том, что общество и социальный порядок конституируются в процессе взаимодействия акторов, обменивающихся смыслами [5]. Взаимодействие осуществляется в рамках «полей» (Бурдьё), «сцен» (Гофман), «арен» (Турен) – социальных пространств, где происходит представление и борьба за реализацию интересов социальных акторов.

1. Наиболее адекватной для рассмотрения института местного самоуправления в данном контексте представляется концепция П. Бурдьё, который определяет поля как структурированные пространства позиций (или точек), свойства которых определяются их расположением в этих пространствах. Социальное пространство конституируется ансамблем подпространств, или полей. Особенно интересно рассмотреть в таком контексте управление крупным городом как сложным социальным пространством, состоящим из множества пересекающихся полей. Для исследования городского управления важно, что в своей работе «Социология политики» Бурдьё уделяет внимание соотношению физического и социального пространств: «...физическое пространство есть социальная конструкция и проекция социального пространства, социальная структура в объективированном состоянии» [6]. Изучая город, мы анализируем социальные отношения, воплощенные на данной территории. Современный мегаполис, занимая большую географическую территорию, на которой локализовано огромное количество материальных объектов, одновременно содержит в своих границах множество социальных полей, структурирующих его социальное пространство. Исходя из концепции полей Бурдьё, можно заключить, что именно социальное пространство определяющим образом влияет на то, каким образом распределяются в физическом пространстве материальные блага и услуги [7]. Социальные акторы, в качестве которых могут выступать как отдельные жители города, так и их группы, вступают в борьбу за эти блага и услуги. В результате этой непрекращающейся борьбы каждый из акторов в определенный момент времени занимает свое, отличное от других, положение в социальном пространстве – на пересечении различных полей. Количество социальных полей настолько велико, насколько многообразен характер социальных отношений. Крупные поля, на которых разыгрываются основные баталии и положение в которых во многом определяет позицию актора в других полях, – это поля экономи-

ческого, культурного, политического производства. Каждый из акторов занимает в многомерном социальном пространстве место, соответствующее общему объему капиталов и совокупному весу своих капиталов во всех полях, в которых он играет. И как следствие положения в социальном пространстве каждый из акторов имеет свой объем доступа к благам и услугам, расположенным в данном физическом пространстве.

Ключевым аспектом взаимодействия, на который в результате направлена стратегия каждого актора, является сохранение или изменение распределения специфического капитала поля. В определении капитала мы следуем позиции П. Бурдьё, который не сводил понятие капитала к исключительно экономическому. Капиталами являются материальные, социальные и физические ресурсы, обладание которыми способствует получению выгод акторов, действующих в определенном поле. Содержание капитала определяется в зависимости от поля, в котором он функционирует [8]. Помимо экономического капитала, для нашего анализа важны такие формы капитала, как человеческий капитал как совокупность знаний и навыков (в том числе образование), социальный капитал как совокупность социальных связей актора и его включенность в социальные отношения. Административный капитал связан со способностью одних акторов регулировать доступ к капиталам и действия других. Политический капитал как способность к мобилизации коллективных действий и участию в этих действиях. Символический капитал отражает способность актора к производству мнений или легитимную компетенцию – признаваемое право интерпретировать происходящее [9. С. 22–29]. Любой капитал имеет способность к самопроизводству и конвертации.

2. Взаимоотношения акторов в контексте любого поля, в том числе и политического, строятся по правилам, вырабатываемым в процессе взаимодействия. В каждом поле действуют уникальные правила – институты, основанные на исторически сложившихся взаимоотношениях между группами. И каждый актор обладает сложившейся системой координат, помогающей ему определить, что происходит и какие действия он должен предпринять для дальнейшего развития взаимодействия. Институты определяют действия в рамках заданного поля и наделяют социальные отношения смыслами, позволяющими акторам определять свою позицию и стратегии по отношению к другим. Основная функция институтов в том, чтобы облегчить взаимодействие в рамках данного поля, предоставив всем акторам понятные правила игры.

3. Каждый из коллективных акторов играет в поле городской политики с целью реализации своих интересов, определяющихся его мотивацией. В рамках институционального подхода существует множество трактовок того, какие именно мотивы движут акторами. В социологии чаще используется сочетание политического, экономического и культурного подходов. В. Радаев предложил экономико-социологический подход к рассмотрению структуры мотивов, разработанный на основании политико-культурного анализа Н. Флигстина [10]. Политическими акторами руководит не только интерес к получению выгоды. В основе их поведения лежат культурно-нормативные схемы, задаваемые законами и традициями и санкционированные обществом. Культурно-нормативные схемы определяют стратегические

возможности применения акторами институциональных правил. Помимо собственных мотивов акторов, нельзя не учитывать и возможности власти по стимулированию или принуждению акторов к определенным действиям. Структура мотивов политического актора состоит из:

- стремления к максимизации собственной выгоды. В рамках поля городской политики – максимально выгодному для актора использованию материальных и социальных благ, локализованных на данной территории;
- предписанных законом и сложившейся политической практикой моделей поведения;
- возможностей власти повлиять на избранную стратегию поведения актора.

Таким образом, поле городской политики является институционализированным социальным подпространством, в котором разворачивается борьба за право доступа и распоряжения социальными и материальными ресурсами, локализованными в социальном и физическом пространствах крупного города. Основным капитал поля городской политики – это легитимная возможность изменять правила игры в других полях, в первую очередь – экономическом. Борьба в политическом поле ведется за изменение расстановки социально-политических и экономических сил в городе и легитимацию существующей власти. Поскольку каждый житель города имеет свои интересы по поводу городских ресурсов (благ и услуг, производящихся на территории города), каждый его житель так или иначе является агентом в политическом поле (что обеспечивается демократическим характером политики). При этом далеко не каждый горожанин выступает в роли самостоятельного политического актора (хотя есть и такие фигуры). На политической арене, как правило, действуют коллективные акторы, выражающие интересы отдельных групп, желающих реализовать свои интересы как в политическом поле, так и в других полях, с ним связанных, в первую очередь экономическом.

Стратегические действия, разворачивающиеся в поле городской политики, требуют от вовлеченных в них акторов знания институциональных правил и следования им. Правила устанавливаются и изменяются посредством политических практик, принятых в рамках данного поля. Поле городской политики структурируется множеством институтов – формальных и неформальных правил взаимодействия. Институт местного самоуправления является одним из основных элементов локального политического пространства.

Различия политических акторов в рамках заданного поля определяются их «активными характеристиками» (Бурдые) – возможностью действовать эффективно в политическом поле или условиями доступа к политической практике. Позиция актора в каждый момент времени определяется структурой политического поля и продуктом встречи политического предложения и политического спроса, связанного, в свою очередь, с историей отношений между спросом и предложением. Властью в поле обладает тот актор, который хорошо знает правила игры в нем и способен действовать эффективно.

В поле городской политики в качестве основных акторов, исходя из выраженных интересов, можно выделить:

- ✓ население («неорганизованное») – те, чья игра в политическом поле ограничивается реализацией (или нереализацией) избирательного права;
- ✓ политические партии и общественные организации (организованное население) – играют в политическом поле, представляя интересы отдельных групп или являясь проводником между отдельными группами и властью;
- ✓ бизнесмены – играют в политическом поле с целью сохранения или изменения расстановки сил в экономическом поле;
- ✓ мэрия – чиновники, представители аппарата органов власти производят услуги, связанные с исполнением полномочий власти, в том числе;
- ✓ мэр и/или сити-менеджер – чиновники высшего звена, влияющие на распределение ресурсов и обладающие ресурсом власти – возможностью влиять на реализацию правил;
- ✓ депутаты городского Совета – представляют интересы населения, определяют легитимные правила игры в политическом, экономическом и других полях.

Каждый из перечисленных акторов представляет группу жителей города. При этом как каждый из акторов имеет свои интересы более чем в одном поле, так и каждый житель города одновременно может принадлежать к нескольким группам акторов. Принадлежность к конкретной группе акторов в данный момент определяется приоритетностью интересов жителя. Помимо акторов муниципального уровня, действующих в поле городской политики, свое воздействие на поле оказывают и акторы надмуниципального уровня – региональные и федеральные органы власти. Они имеют широкие возможности для вмешательства, определяя формальные правила, устанавливая законодательные рамки взаимодействия. Флигстин определяет правительства как «совокупность организаций, которые образуют поля, формируемые обязательствами на выработку правил (институтов), для всех субъектов в рамках данной географической территории» [4].

Таким образом, с помощью института местного самоуправления в городе формируется особый нормативный порядок, складывающийся из формальных и неформальных ограничений деятельности местных политических акторов. В качестве формальных правил здесь выступают все правовые нормы и акты, которые определены в Законе о местном самоуправлении: международные правовые акты и Конституция РФ, законы РФ, законы и правовые акты субъектов РФ, уставы городов, решения местных органов власти, референдумов и сходов граждан и т.д. Роль неформальных ограничителей выполняют установленные нормы морали и политической культуры, традиции и обычаи, а также взаимные неписаные соглашения местных политических акторов.

Основным фактором, определяющим стабильность или нестабильность политического поля, является эффективность институтов, его конструирующих. Эффективность института в рамках неинституционального подхода в большинстве случаев связывается с минимизацией транзакционных издержек, которые «состоят из издержек оценки полезных свойств объекта обмена и издержек обеспечения прав и принуждения к их соблюдению» [3].

С. 72]. Для политических институтов, представляющих собой соглашения по поводу сотрудничества между политическими акторами, это издержки акторов, происходящие в результате соглашений. Для того чтобы сбалансировать интересы, каждый из акторов вынужден нести какие-то потери – они и являются издержками обмена в политическом институте.

Поскольку в рамках политического института присутствуют отношения власти, эффективность института, помимо издержек обмена равноправных акторов, определяется еще и стабильностью субъекта власти: субъект власти должен быть способен сохранить свое господствующее положение. Стабильность обеспечивается наличием у субъекта власти ресурсов, достаточных для реализации своих действий. Издержки определяются количеством ресурсов, необходимых для осуществления того или иного действия. Власть обладает различными ресурсами для реализации своих целей, но только один ресурс власти уникален – это легитимность или авторитет власти, которую М. Вебер определял как признание за субъектом власти права на управление, основанное на рациональных или эмоциональных мотивах или укорененное в традициях общества [11]. Авторитет власти прямо пропорционален ее издержкам при политическом взаимодействии. Следовательно, эффективность политического института напрямую зависит от легитимности власти: чем она выше, тем меньше ресурсов нужно затратить на проведение принятых решений.

Стабильность поля городской политики зависит от двух факторов: издержек обмена, возникающих во взаимодействии акторов, и степени легитимности действующей власти как ресурса, который она может использовать в процессе обмена.

В роли главных «институциональных строителей» местного самоуправления в первую очередь выступают федеральные органы власти, поскольку именно они устанавливают формальные рамки взаимодействия, принимая законы, регламентирующие деятельность местного самоуправления. В рамках установленных правительством законов отдельные вопросы местного значения могут решаться в соответствии с правилами, установленными на региональном или местном уровне. В любом случае порядок действия формальных правил зависит от местных условий и стратегий местных политических акторов. Далек не все установленные формальные правила реально действуют в местных политических пространствах, либо их действие деформировано. Из всех предложенных в законах, уставах и постановлениях схем акторы, руководствуясь соображениями об эффективности взаимодействия, выбирают те, которые в большей степени соответствуют их возможностям и принципу минимизации издержек.

Так, основная критика закона № 131-ФЗ «О местном самоуправлении» заключается как раз в том, что многие формальные сформулированные в законе нормы реализуются на практике вовсе не так, как хотелось бы их создателям. В. Глазычев, анализируя последствия реформы местного самоуправления, говорит о том, что их нужно оценивать по тому, «насколько хорошо правовая норма ложится на социальную географию страны», иными

словами, насколько она соответствует институциональным условиям или неформальным правилам, действующим на разных территориях [12]. Среди норм закона, подвергающихся критике наиболее часто:

1. Закрытый список полномочий органов местного самоуправления – в основе этой нормы, по мнению В. Глазычева, лежит «глубокое неверие центральной и региональной бюрократии в то, что органы местного самоуправления способны сами определить свои приоритеты».

2. Несоответствие экономической (имущественной и финансовой) базы муниципальных образований объему их полномочий.

3. Отсутствие четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти – в результате многочисленных поправок в закон «создалась ситуация, в которой по ряду сфер невозможно определить – кто, за что и в какой мере отвечает» [13].

В результате действия этих норм даже те муниципалитеты, которые способны самостоятельно решать свои проблемы, вынуждены обращаться в региональные и федеральные органы власти. В свою очередь, там, во-первых, существует свое понимание приоритетов развития, а во-вторых, действуют неформальные правила взаимодействия, основанные на расчетах «коэффициента лояльности» руководства муниципалитета федеральному и региональному руководству. Таким образом, можно говорить о несоответствии формальной нормы объективным условиям, а также о деформализации нормы, при которой формальные правила используются в качестве способов давления на других акторов и инструментов реализации собственных практик [11. С. 136].

Одной из наиболее противоречивых и вызывающих споры формальных норм местного самоуправления является выбор модели построения местных органов власти. В законе № 131-ФЗ предусмотрены три варианта построения местных органов власти: 1) схема «мэр – Совет»; 2) схема «сити-менеджера» с выбором мэра из числа депутатов Совета; 3) «смешанная» схема, когда при назначении сити-менеджера мэр выбирается на всенародных выборах. В силах политических акторов – депутатов городского Совета – выбирать (путем принятия решения об изменении устава города), какая из моделей будет работать. Среди российских муниципальных образований 74% городов, во главе которых стоит мэр, 26% городов, где введена должность сити-менеджера<sup>1</sup>. Следовательно, можно говорить о том, что представленное в рамках института местного самоуправления формальное правило – возможность реализации модели сити-менеджмента – остается слабо востребованным местными политическими акторами.

Мы уже отметили, что эффективность модели местного самоуправления зависит от того, насколько она соответствует стремлению местных полити-

---

<sup>1</sup>По данным опроса Института экономики города в 2006 г. Опрошено 84 города и 2 муниципальных района (всего 86 муниципальных образований) из 44 субъектов Российской Федерации (см.: Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: Сравнительный анализ исследований «Реализация Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в муниципальных образованиях городского типа» (2006), "Городское управление в современной России" (2004) / Под ред. А.С. Пузанова. М.: Фонд "Институт экономики города", 2007. 28 с.).

ческих акторов к минимизации издержек, а также позволяет повысить (или сохранить на прежнем уровне) капитал легитимности местных органов власти. Насколько соответствует внедрение модели сити-менеджмента стратегиям взаимодействия политических акторов местного уровня в современном российском контексте? Выше мы определили, что в рамках института местного самоуправления в поле городской политики реализуются стратегии таких индивидуальных и коллективных политических акторов, как население – организованное и неорганизованное, бизнес-элита, политическая элита, в том числе мэр, сити-менеджер (если он есть) и губернатор как индивидуальные акторы. Рассмотрим, насколько каждый из перечисленных акторов способен повлиять на реализацию модели.

Неорганизованное население – это та часть населения города, которая не имеет выраженного интереса в политическом участии в управлении городом и ограничивается возможностью реализации (или нереализации) своего избирательного права. Это наиболее массовая часть городского сообщества, которая с точки зрения чистоты определения даже не является политическим «актором», поскольку не имеет выраженных политических интересов и активной стратегии участия в управлении городом. Проведенное в 1995–2005 гг. исследование «Демократия и местное самоуправление»<sup>2</sup> показало, что у жителей страны отсутствует четкое понимание того, что такое местное самоуправление и как они могут в нем участвовать. Подавляющая часть населения ограничивается ролью пассивного наблюдателя: «...население, провозглашенное основным субъектом местного самоуправления, не соответствует данному статусу» [17. С. 80]. Практически все формы участия населения в вопросах местного самоуправления организуются по инициативе сверху [18. С. 46].

По результатам исследований, проведенных в Новосибирске<sup>3</sup>, стратегия политического поведения населения и его взаимодействия с органами и представителями власти может быть охарактеризована как *стратегия патронажа-клиентелы*. Р. Патнэм описывает отношения патронажа и клиентелы как такие, когда «избирателей влечет к урнам не идея, но привязанность к патрону», при этом граждане «не пользуются возможностью выразить свое мнение по общественным проблемам, поскольку избирательный бюллетень для них всего лишь способ немедленного и личного получения тех или иных благ» [19].

---

<sup>2</sup> Исследование выполнялось в рамках международного проекта (руководители К. Островский, Г. Тюни), реализуемого с 1968 г. и охватывающего 28 стран мира. Исследования проводились в основных экономико-географических районах России – Владимирской, Волгоградской, Белгородской, Калужской, Кемеровской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Псковской, Рязанской областях, Краснодарском, Красноярском, Приморском и Хабаровском краях и 4 республиках – Башкортостане, Карелии, Татарстане и Республике Марий-Эл. По единой методике выполнены четыре замера: в 1992 г. в 36 городах и районах; в 1995 – в 76; в 1999 – в 67; в 2005 – в 49 городах и районах.

<sup>3</sup> Исследование «Политические настроения жителей города и причины отказа от участия в выборах» проведено в Новосибирске в апреле 2008 г. (руководители А. Самойлова, А. Алексеева). В рамках исследования проведен массовый опрос жителей города методом телефонного интервью, N=800, а также серия полуструктурированных интервью с горожанами.



По результатам наблюдений было установлено, что при оценке горожанами эффективности работы местной власти, и конкретно мэра города, решающую роль играет возможность решения личных проблем или городских проблем, которые беспокоят жителей лично. Выборы в местные органы власти воспринимаются населением как наиболее реальная возможность решить свои проблемы. Предвыборная агитация зачастую сводится к отношениям прямого торга избирателей и кандидатов на выборные должности мэра и депутатов.

*Когда <...> баллотировалась, мы сделали наказ сделать в подъезде ремонт. И после ремонта у нас была хорошая активность.*

*У нас была за домом проблемная стенка, которую сделали, и это повлияло на решение жильцов, с которыми я общалась, за кого голосовать.*

*<...> Сидит два срока, но лично я за него голосовать не буду. У нас ничего не делается. Я не говорю за весь район, мне весь район не нужен. Я говорю за то место, где я живу. И весь наш дом за него не будет голосовать<sup>4</sup>.*

Рядовые избиратели в меньшей степени интересуются вопросами стратегического развития города и тем более политической борьбой. Информанты сошлись во мнении, что при выборе местной власти они практически не ориентируются на партийную принадлежность кандидатов.

*На федеральных выборах партийная принадлежность, конечно, влияет, а на местных – нет. На местном уровне больше смотрят на кандидата, которого знают. Смотрят на то, как он общается с народом, что обещает. Вот к нам в детский сад придут, что-нибудь помогут сделать. Для выборов мэра партийная принадлежность тоже не важна. Надо смотреть, что человек может сделать, когда придет во власть.*

*...Партийная принадлежность на местных выборах, наверное, все-таки не так сильно влияет. Не важно, кто у нас мэр – либерал или демократ, если вся работа, которую он проводит, только на улучшение жизни, то народ пойдет голосовать.*

Наиболее активные жители посещают отчеты депутатов и мэра, изучают предвыборные материалы. Но таких в общем числе крайне мало – до 5% всех опрошенных горожан. Подавляющее же большинство осуществляет свой выбор и оказывает поддержку по принципу: «Что он (кандидат) сделал конкретно для меня?».

*Когда выбирают мэра, то здесь проблемы сужаются, они конкретные. Люди предлагают делать что-то конкретное непосредственно здесь. И им дают наказы, которые потом можно проверить.*

Еще одним свидетельством клиентских отношений между местной властью и гражданами является недоверие ни одному официальному каналу коммуникации: наиболее эффективным способом взаимодействия жители считают личное обращение в органы власти и личный прием должностного лица. Обращение к посредникам в виде общественных приемных, общественных объединений и т.д. считается неэффективным. Так, в ответе на во-

<sup>4</sup> Здесь и далее приведены цитаты из полуформализованных интервью с жителями Новосибирска, проведенных в рамках исследования «Политические настроения жителей города и причины отказа от участия в выборах» в марте 2008 г.

прос о том, какой способ общения с городскими властями новосибирцы считают наиболее эффективным, наиболее распространенным вариантом с отрывом от других в 12% был личный прием мэра – его выбрали 28,3% опрошенных жителей города. Оценка наиболее эффективных способов обращения представлена ниже (% от всех опрошенных, N=1158):

Личный прием мэра	28,3
Обращение через СМИ	16,3
Обращение в общественную приемную	12,3
Общение с первыми лицами	8,7
Митинги, пикеты, забастовки	7,1
Письма, телеграммы	5,6
Никакие	7,9
Все	0,3
Не интересуюсь	1,3
Другое	1,9
Затрудняюсь ответить	11,9

В оценке работы власти и решении об электоральной поддержке также играют роль конкретные дела, четко приписанные в сознании избирателя определенному лицу.

*На местном уровне, когда обращаешься к конкретному человеку, смотришь, кто тебя принимает, он сам или его помощник или заместитель, как тебя принимают, это очень важно. Контролирует ли выполнение своих обещаний.*

*Нужно не просто делать какие-то конкретные дела, но и еще пиарить себя, чтобы люди узнавали его в лицо.*

В случае, когда местная власть, по мнению жителей, не соответствует ожидаемой стратегии патронажа, они могут отказаться от ее поддержки или от участия в местной политической жизни вообще. В ходе исследования рассматривались причины отказа от участия в местной политической жизни – абсентеистского поведения. Его источники можно подразделить на «идеологические» и «прагматические». Под прагматическими причинами понимается отказ от участия в выборах из-за того, что житель города не ощущает на себе лично позитивных изменений жизни в городе либо важный для него вопрос не решается властями. Среди тех, кто отказывается участвовать в местных выборах, таких оказалось 73%.

Таким образом, основным критерием оценки эффективности деятельности мэра и источником его легитимности для населения города является соответствие стратегии патронажа-клиентелы, которая выражается в личном участии должностного лица в решении актуальных для жителей проблем. Стратегия неорганизованного населения в основном заключается в получении краткосрочных выгод от взаимодействия с властью. Минимизация издержек достигается посредством перехода на уровень личного взаимодействия с представителями власти, при этом основные официальные, «формальные» каналы коммуникации признаются неэффективными.

Стратегию неорганизованного населения также можно описать как «рациональное неведение» [3] в отношении формальных политических правил. Не разделяя уровни власти и полномочия их представителей, население тем не менее вырабатывает свою линию политического поведения. Для одной

(растущей) части населения этой стратегией является абсентеизм как выход за рамки политического поля. Другая вступает во взаимодействие с любыми политическими акторами, предлагая поддержку в обмен на гарантии предоставления благ и услуг и зачастую выбирая неформальные способы этого взаимодействия. В такой ситуации рядовые избиратели вряд ли имеют желание и способны повлиять на определение модели местного самоуправления, тем более самостоятельно (без дополнительной организации со стороны заинтересованных политических сил) выступить за или против реализации модели. Неорганизованное население в данном случае не является заинтересованным актором, имеющим ресурсы для определения политической ситуации в городе.

В условиях падения гражданской активности власти необходимы работающие инструменты согласования интересов, к которым в первую очередь относится работа с организованным населением – общественными организациями и политическими партиями. Некоммерческие общественные организации создаются для представления интересов разных групп, проживающих на территории города, и для реализации членами этих групп совместных целей. Широкая сеть общественных организаций и отработанные механизмы взаимодействия общественности с властью являются гарантией соблюдения баланса интересов на данной территории. Однако реальность такова, что общественные организации нельзя назвать сильным и самостоятельным актором в поле городской политики. По данным исследований, в деятельности общественных организаций участвует 7,7% россиян<sup>5</sup>, в основном пожилого возраста. Известность отдельных общественных организаций среди населения не превышает 50%. Но даже если бы и существовала возможность привлечения к общественной деятельности более широких слоев населения, до настоящего времени не выработано эффективных моделей взаимодействия власти и некоммерческих объединений.

Анализируя современное состояние гражданского общества, исследователи сходятся во мнении, что власть – как на федеральном, так и на местном уровне – понимает необходимость взаимодействия с организованной общественностью, однако эффективного системного взаимодействия пока не происходит. В публичном пространстве присутствуют две модели: «патерналистская» и «партнерская», которые конкурируют друг с другом. Органы власти, понимая необходимость «обратной связи» с населением в ситуации усиливающегося отчуждения населения от власти, создают условия для поддержки общественных движений, но только тех, которые демонстрируют лояльность проводимой политике. Однако в ситуации, когда власть является инициатором общественных объединений, возникает вопрос о том, насколько эти объединения способны выполнять функцию гражданского общества – представлять интересы населения, а не создавать видимость, которой рос-

---

<sup>5</sup> Результаты исследования социальной базы российского гражданского общества, проведенного Лабораторией исследования гражданского общества Государственного университета – Высшей школы экономики в 2008 г. на основе данных всероссийских репрезентативных опросов населения по технологии Георейтинга (сбор информации проведен фондом «Общественное мнение»).

сийский политолог Д. Фурман дал название «фасадная демократия». Другая часть общественных организаций – чаще всего правозащитные, экологические – отказывается от взаимодействия с властью, или даже вступает с нею в конфронтацию. Но эффективно противостоять или даже представлять свои интересы эта группа организаций неспособна в силу разобщенности и ориентации на решение исключительно собственных проблем [21, 22]. Общественные организации в том виде, в котором они существуют сегодня, также неспособны влиять на конфигурацию местных органов власти и не могут выступить в качестве опоры для формирования действующей системы сити-менеджмента.

Исследования, проведенные в Новосибирске<sup>6</sup>, показали, что, несмотря на наблюдающийся рост социального капитала общественных организаций, они пока не могут быть признаны эффективным игроком в поле городской политики. Население города хорошо информировано о работе общественных организаций на его территории: лишь около трети опрошенных новосибирцев (36%) заявили, что ничего не знают о работе общественных организаций в городе. Этот показатель заметно превышает средние оценки по России. Так, в декабре 2007 г. доля граждан, ничего не знающих об общественных организациях, работающих в их населенном пункте, по России составляла 67%, в мегаполисах – 71%<sup>7</sup>. Однако, несмотря на общий уровень информированности, только 37% опрошенных горожан смогли самостоятельно, без подсказки вспомнить хотя бы одну общественную организацию, работающую на территории города. О своем участии в общественных объединениях заявили лишь 7% опрошенных. На вопрос о возможности участия в общественных организациях свое желание выразили 12% опрошенных, еще 12% сказали, что участвовали бы при наличии свободного времени. При этом в 2008 г. наблюдается небольшой рост желающих по сравнению с 2006 г.

По результатам исследования зафиксирован заметный разрыв между согласием граждан с необходимостью существования общественных объединений, признанием эффективности их деятельности, в том числе в представлении интересов населения, и готовностью в них участвовать. Иными словами, общественные организации сегодня не в состоянии мобилизовать свои социальные ресурсы, превратив их в социальный капитал для обмена, что существенно ослабляет их роль в качестве игрока в поле городской политики. Для определения причин такого разрыва была проведена серия полужоформализованных интервью с руководителями и активистами общественных объединений города. В качестве основной причины разрыва руководители и активисты общественных организаций указывают недостаточность ресурсов (или, пользуясь избранной нами терминологией, капиталов) для популяризации своей деятельности.

---

<sup>6</sup> Репрезентативный опрос населения Новосибирска проведен в декабре 2007 и декабре 2008 г., объем выборки N=1200. Серия полужоформализованных интервью с руководителями и активистами общественных объединений проведена в январе 2009 г., общее количество интервью – 14.

<sup>7</sup> Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики совместно с общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» в 2007 г.

Практически все опрошенные руководители ощущают отсутствие единого информационного пространства и ограниченность информационного или символического капитала. Низкий уровень общественной активности жителей активисты объясняют, с одной стороны, пассивностью горожан, с другой – отсутствием реальной возможности рассказать жителям города о том, чем занимаются общественники, сформировать их мнение по поводу общественной работы. Средства массовой информации, как федеральные, так и местные, по мнению общественников, не ориентированы на популяризацию общественной деятельности, за исключением отдельных организаций, созданных при участии власти. Коммерческая направленность большинства СМИ диктует их информационное содержание, и деятельность общественных организаций, не имеющих средств для оплаты рекламных материалов, остается за пределами информационного поля.

Недостаточно взаимодействия организаций, связанного с обменом опытом или реализацией совместных проектов. Большинство экспертов указало на разобщенность общественных организаций и даже на конкурентные отношения среди них, в первую очередь – за ресурсы, предоставляемые органами власти (гранты, помещения и т.д.).

Недостаток символического капитала частично формируется недостатком капиталов материальных, который также упоминался большинством информантов. Практически все охваченные опросом организации нуждаются в привлечении финансовых средств. Помимо финансовых, общественные организации испытывают недостаток в таких материальных капиталах, как помещения, стоимость аренды которых высока.

Отдельные общественные объединения испытывают нехватку человеческого капитала – профессиональных кадров для работы. Эксперты отмечают, что сегодня для того, чтобы работать в общественном секторе плодотворно, недостаточно только желания и энтузиазма. Для осуществления своей деятельности, взаимодействия с грантодателями и представителями власти, привлечения средств сотрудники общественных объединений должны обладать достаточно высоким уровнем квалификации. Они должны понимать суть общественных процессов, уметь изложить свои программы грамотно и в доступной форме. С вступлением в силу в 2006 г. поправок в Закон «Об общественных объединениях» многие из организаций ощутили нехватку грамотных юристов и бухгалтеров – для перерегистрации и ведения финансовой отчетности требуются специальные знания.

Ограниченный объем ресурсов общественных организаций и сложившиеся условия их развития не позволяют им выступать в качестве полноправного игрока в поле городской политики. Однако в ходе исследования выяснилось, что не все общественные организации стремятся к приросту своего социального капитала, привлечению дополнительных сторонников. Есть и такие общественные организации, которые не считают нужным широко освещать свою деятельность и прилагать усилия для повышения уровня своей известности, привлечения новых членов. Как правило, это те организации, которые работают с отдельными группами населения (например, ин-

валидами, ветеранами), востребованы среди представителей данных групп и эффективно взаимодействуют с органами власти.

Таким образом, общественные организации не могут выступать в роли полноправного игрока в поле городской политики, поскольку капиталы, которыми они должны оперировать, в первую очередь социальный капитал как основной ресурс обществу, остаются не до конца востребованными другими акторами поля (населением и властью). Основной стратегией взаимодействия власти и общественных организаций остаются отношения патронажа, при которых власть рассматривает общественность не в качестве равноправного партнера, а как инструмент для реализации собственных стратегий. Те организации, отношения с которыми не вписываются в рамки стратегии патронажа, рассматриваются как нефункциональные, и отношения с ними не выстраиваются. Причиной такого поведения местной власти является то, что социальные ресурсы общественных организаций не рассматриваются как капитал, достаточный для равноправного обмена. Общественные организации, в свою очередь, испытывают дефицит возможностей для увеличения своих капиталов и не всегда стремятся к приросту капитала.

В такой ситуации общественные объединения, действующие на территории города, не могут выступать в качестве посредника между населением и властью, в частности населением и сити-менеджером, а также не могут влиять на конфигурацию местных органов власти.

Ключевым политическим агентом, определяющим систему местного самоуправления, остается местная политико-экономическая элита как коллективный актор, чьи действия направлены на реализацию «корпоративного» интереса представителей группы по удержанию и накоплению капитала в экономическом и политическом полях. К группе относятся представители крупного бизнеса, депутаты городского Совета, чиновники, занимающие высшие посты в администрации города. В качестве ресурсов группы выступают возможность манипулировать материальными средствами, посты и связи во властных структурах, в том числе в законодательных органах.

Одним из основных факторов, влияющих на успешность реализации модели, является наличие работающих механизмов согласования интересов в группе местной элиты. Н. Лапина и А. Чирикова, изучая региональные политические системы, предложили понятие «модель власти», которая описывает «утвердившиеся в регионе характер выработки и принятия политических решений, способы взаимодействия между ветвями власти, а также между правящей элитой и институтами гражданского общества» [23]. Исследовательницы описали две модели власти, сложившиеся в России с 1990-х гг.: моноцентричную, основанную на доминировании одной элитной группы, и полицентричную, когда власть рассредоточена между разными политическими акторами, каждый из которых имеет свой вес и оказывает воздействие на принятие политических решений. Как правило, сегодня механизм согласования интересов в группе местной элиты характеризуется наличием сильного актора, определяющего характер отношений в политическом пространстве города, – моноцентричной моделью власти. Так, из всех российских городов с населением более одного миллиона человек должность сити-

менеджера введена только в Уфе и Казани – в центрах национальных республик с сильной региональной властью, являющейся определяющим актором в поле местной политики. Успешной представляется реализация модели в моноиндустриальных городах, где у власти находятся представители одной корпорации (Норильск, ЗАТО «Северск»).

В полицентричных политических пространствах реализация модели сопряжена с рядом трудностей, в первую очередь по причине того, что связанные с ней изменения затрагивают интересы множества равноправных игроков и нарушают выстроенные системы неформальных договоренностей. Согласовать интересы удастся не всем. Реализация модели в целом успешнее происходит в небольших политических пространствах средних и малых городов, где согласование интересов проще по причине меньшего количества вовлеченных акторов. Показательным в этом смысле является набирающий обороты процесс отставок мэров, происходящих с подачи городских представительных органов<sup>8</sup>. Консолидация депутатов по поводу смещения действующего мэра происходит в основном в небольших городах (Озерск, Суздаль), а его инициаторами выступают заинтересованные и имеющие ресурсы политические (Суздаль) или экономические (Озерск) акторы.

Там, где согласовать интересы не удастся, модель сити-менеджмента становится способом борьбы за власть. В Челябинске и Самаре, двух крупных городах, где вводилась должность сити-менеджера, она существовала менее года. Введение должности сити-менеджера в этих городах может быть истолковано как «непредвиденное последствие» неработающих формальных правил. Такие последствия, описанные П. Пирсоном [24], возникают, когда учреждаемые или изменяемые институты используются акторами в целях, отличных от тех, для которых они предназначаются. Основная цель внедрения модели сити-менеджмента, по замыслу ее разработчиков, повышение эффективности управления городом посредством привлечения к нему профессионалов. Однако в названных городах должность сити-менеджера вводилась как инструмент борьбы за контроль над политическим полем и защиты от возможных изменений сложившейся системы взаимодействия. Последствием непрекращающейся борьбы является частая смена сити-менеджеров: в Рязани в 2005–2006 гг. их сменилось шесть<sup>9</sup>. В 2005 г. город Миасс Челябинской области из-за противостояния парламентских групп более 2 месяцев оставался в ситуации безвластия. В результате были подготовлены поправки в устав, восстанавливающие прямые выборы мэра<sup>10</sup>.

Существующее состояние политических пространств крупных городов характеризуется низкой гражданской активностью жителей и фактическим отсутствием работающих механизмов согласования интересов жителей и

<sup>8</sup> Вступившие в силу 24 мая 2009 г. поправки в Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» позволяют муниципальным парламентам двумя третями голосов «удалять мэра». Есть три основания для отставки – «действия или бездействие» мэра, в результате которых образовалась задолженность по долговым или бюджетным обязательствам; неудовлетворительная оценка деятельности в течение двух лет; невыполнение обязанностей более трех месяцев.

<sup>9</sup> <http://news.samaratoday.ru/showNews.php?id=84388>

<sup>10</sup> «Сити-менеджеры в законе» // Коммерсантъ-Урал. 2006. 28 февр.

руководства городов. Стратегия взаимодействия как неорганизованного населения, так и общественных организаций с органами власти и отдельными ее представителями носит патронажно-клиентский характер, когда политическая поддержка, обеспечивающая легитимность власти, осуществляется в обмен на прямую выгоду для того, кто ее оказывает. Политические пространства городов полностью контролируются элитными группами. Имеющийся опыт реализации модели сити-менеджмента убедительно доказывает, что ее успешность напрямую связана с тем, каким образом выстраиваются отношения основных политических акторов, в роли которых выступают игроки, входящие в местную политико-экономическую элиту. В случае, когда реализация модели ведет к повышению издержек взаимодействия ключевых акторов, обладающих ресурсами для борьбы за свои интересы, вероятность ее успешного внедрения крайне мала.

Институциональный анализ местного самоуправления, направленный на выявление действующих правил взаимодействия в местном политическом пространстве, позволяет прогнозировать успешность проведения административных и политических изменений, определив необходимые условия реализации новых моделей взаимоотношений акторов. Критериями эффективности реализации новшеств являются соответствие новых формальных правил сложившимся стратегиям взаимодействия политических акторов, а также готовность и наличие политических акторов, заинтересованных в изменениях.

#### Литература

1. *Гавра Д.П.* Понятие социального института // Регион: Экономика, политика, идеология. 1999. № 1–2.
2. *Радаев В.* Новый институциональный подход: построение исследовательской схемы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. Т. 4, №3. С. 109–130.
3. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 19–82.
4. *Флигстин Н.* Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений // Экономическая социология. 2001. Т. 2, №4. С. 29.
5. *Мид Дж.Г.* Разум, Я и общество: (Главы из книги) // Социальные и гуманитарные науки (отечественная и зарубежная литература). РЖ. «Социология». 1997. №4.
6. *Бурдые П.* Социология политики / Сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. М.: Socio-Logos, 1993. 336 с.
7. *Бурдые П.* Некоторые свойства полей // Восток. 2004. №11(23). Режим доступа: [http://www.situation.ru/app/j\\_art\\_633.htm](http://www.situation.ru/app/j_art_633.htm)
8. *Бурдые П.* Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3, №5. С. 60–73.
9. *Радаев В.В.* Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация // Экономическая социология. 2002. Т. 3, №4. С. 20–33.
10. *Флигстин Н.* Рынки как политика: политико-культурный подход к рыночным институтам // Экономическая социология. 2003. Т. 4, № 1. С. 45–63.
11. *Вебер М.* Образ общества: Избранное. М.: Гардарики, 1994.
12. *Глазачев В.Л.* О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Режим доступа: [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2006-09-29\\_doklad\\_MSU.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2006-09-29_doklad_MSU.htm)
13. *Бабун Р.В.* Современные вопросы местного самоуправления и задачи АСДГ // Вопросы местного самоуправления. 2008. № 6.
14. *Гельман В.Я., Ланкина Т.В.* Политические диффузии в условиях пространственно-гибридного режима. Институциональное строительство и выборы мэров в городах России // Политические исследования. 2007. № 6. С. 86–109.



15. *Harold A. Stone, Don K. Price, Kathryn H. Stone* City manager government in the United States: A review after twenty-five years. Chicago: Public administration service, 1940.
16. *Калдейр Г., Гибсон Дж.* Демократия и законность в Европейском Союзе: Европейский суд и основы его легитимности // *Международный журнал социальных наук.* 1997. № 19. С. 82–93.
17. *Тоценко Ж.Т., Цветкова Г.А.* Изменились ли проблемы местного самоуправления за 10 лет? // *Социологические исследования.* 2006. № 8. С. 78–87.
18. *Великая Н.М.* Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // *Социологические исследования.* 2003. № 8. С. 45–49.
19. *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996.
20. *Дахин В.Н.* Кризис институтов представительной власти в России // *Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики / Под общ. ред. Т.И. Заславской.* М.: МВШСЭН, 2002. С. 52–57
21. *Сунгуров А.* Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт. Режим доступа: [www.relga.ru](http://www.relga.ru)
22. *Ноженко М.* Кто и как возвращает в России гражданское общество // *Отечественные записки.* 2005. № 6(26).
23. *Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е.* Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000.
24. *Pierson P.* When effects become cause: policy feedbacks and political change // *World Politics.* 1995. Vol. 45. P. 595–628.