

И.К. ШЕВЦОВА, В.Д. БЕДЕРСОН*

**«У ВЛАСТИ ТОЧКА ЗРЕНИЯ – МОЛЧАНИЕ»:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНИЦИАТИВНЫХ ГРУПП
И ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ПОЛИТИКЕ
ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ¹**

Аннотация. Обладая полномочиями по регулированию сферы городского планирования, городская власть всегда является объектом действия, направленного со стороны инициативных групп. Однако при этом городские активисты часто адресуют свое взаимодействие по поводу городских проблем вышестоящим уровням власти, что, на наш взгляд, является индикатором качества взаимодействия активистов с властями города. В статье мы предпринимаем попытку определить, как выстраивается взаимодействие местной власти и активистов по поводу городских проблем, какие инструменты взаимодействия с городской властью

* **Шевцова Ирина Константиновна**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, e-mail: irinashevtsova777@gmail.com; **Бедерсон Всеволод Дмитриевич**, кандидат политических наук, младший научный сотрудник Института философии и права УрО РАН, сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований Пермского государственного национального исследовательского университета, старший преподаватель кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, e-mail: vsbederson@gmail.com

Shevtsova Irina, Perm state university (Perm, Russia), e-mail: irinashevtsova777@gmail.com; **Bederson Vsevolod**, Perm federal scientific center Russian academy of sciences (Perm, Russia), Perm state university (Perm, Russia), e-mail: vsbederson@gmail.com

¹Статья выполнена в рамках Проекта развития партнерских центров. Авторы выражают благодарность Европейскому университету в Санкт-Петербурге за поддержку проекта, а также благодарят Анну Желнину и Елизавету Тунёву за помощь при подготовке статьи.

используют инициативные группы. Кроме того, мы пытаемся объяснить, почему действия инициативных групп, хотя и направлены на изменение городского пространства, могут адресоваться вышестоящим уровням власти?

Эмпирической основой исследования являются базы данных «Состязательная политика российских регионов» (ЦСИПИ) и «Пермские городские конфликты: борьба за пространство» (ЦСИПИ), а также серия полуструктурированных интервью с представителями семи инициативных групп, действующих в сфере городского планирования. Временной охват исследования: 2000–2016 гг. В заключение авторы приходят к выводу том, что взаимодействие инициативных групп с городскими органами власти редко является кооперативным, а инструменты воздействия на городскую власть используются для «опубликования» проблемы и поиска помощи на вышестоящих уровнях власти.

Ключевые слова: инициативная группа; городское планирование; социальные движения; политическая мобилизация; городские движения; локальная политика.

I.K. Shevtsova, V.D. Bederson

«Authorities' point of view is to keep a silence»: Interaction of initiative groups and local authorities in the urban planning policy

Abstract. Possessing powers to regulate an urban planning sphere the city government is always an object of initiative groups' action. However initiative groups' activities often are targeted to higher authority levels, what witnesses of assumed low quality of cooperation between both sides. In this article we examine what is cooperation between initiative groups and local authorities on urban planning issues going to be and what are the tools used by initiative group to influence on local authorities in order to solve a problem. Besides we are going to explain why initiative groups' activities could be addressed to higher level authorities.

An empirical basis of the study are two databases «Contentious Policies of Russian Regions» (CCHPS) and «Perm City Conflicts: Struggle for Space» (CCHPS) as well as a series of semi-structured interviews with representatives of 7 initiative groups acting in urban planning sphere. Timespan of the research is 2000–2016. We find that an interaction between initiative groups and local authorities on urban planning issues often is not often cooperative. Tools used by initiative groups to influence local authorities are intended to be a way to attract public attention and to search a help of higher level authorities.

Keywords: initiative group; urban planning; social movements; political mobilization; urban movements; local politics.

Введение

В конфликтах в сфере городского планирования городская власть не всегда является одной из конфликтующих сторон, но все-

гда присутствует в виде третьего игрока, являясь одним из ключевых регуляторов формальных и неформальных правил игры. В связи с этим все общественные инициативы в сфере городского планирования, направленные на изменение или, наоборот, сохранение городского пространства, прежде всего ориентированы на городскую власть [Москалева, Тыканова, 2016].

Сфера городского планирования является питательной средой для городского активизма [Городские движения... 2013]. Исследователи фиксируют концентрацию протестной активности на локальном уровне и смещение фокуса протестов с политической повестки на локальные неполитические проблемы [Городские движения... 2013; Журавлев, 2015]. Кроме того, отмечается также и рост акций протеста, предметом которых становятся проблемы городского устройства [Семенов, 2016]. Анализ городской протестной повестки в Перми также показал, что городское планирование является одной из доминирующих тем. Речь идет о протестных акциях, связанных с защитой городских зеленых территорий от застройки, борьбой за сохранение существующей маршрутной сети общественного транспорта и льготного проезда для студентов и школьников, защитой исторических строений от сноса, оспариванием проектов реконструкции отдельных территорий города и др. Так, по нашим данным, доля таких протестных акций составляет примерно треть от общего числа акций протеста, происходивших в Перми с 2000 по 2016 г. (93 из 312 акций протеста, см.: Приложение, рис. 1 и 2)¹. Вместе с тем анализ адресатов, к которым обращаются активисты, показывает, что частота обращений к город-

¹ База данных «Состязательная политика в российских регионах» (ЦСИПИ) – проект, реализованный при финансовой поддержке Европейского университета в Санкт-Петербурге. База данных «Пермские городские конфликты: борьба за пространство 2000–2016» (ЦСИПИ) является частью проекта «Меняя парадигмы: к эффективному гражданскому планированию в Германии, России, Украине» (финансовая поддержка Фонда Фольксваген). Базы данных составлялись путем мониторинга через опцию поиска по морфеме «акция протеста» и поиска в базе данных «Интегрум». Результаты поиска были закодированных по ряду переменных (продолжительность протеста, организаторы, участники, требования, адресат требований, репертуар и др.). Хронологические рамки анализа динамики (2005–2016) связаны с глубиной доступного электронного архива СМИ, который предоставляет приемлемые для кодирования данные только с 2005 г.; предположительно, ранее пермские СМИ еще не перешли на полноценное сопровождение своего контента на сайтах и / или в электронных версиях.

ским властям далеко не всегда превышает, а иногда и значительно ниже, чем частота обращений к властям регионального уровня (см.: Приложение, рис. 3). Иными словами, при решении конфликтных ситуаций, связанных с городским планированием, активисты в ряде случаев предпочитают обращаться к более высокому уровню власти.

Мы предполагаем, что стремление городских активистов адресовать свое взаимодействие по поводу городских проблем на уровень региональной власти – это индикатор качества коммуникаций городских активистов и городских властей. В статье мы предпринимаем попытку определить инструменты взаимодействия с городской властью, используемые инициативными группами для успешного решения вопросов городского планирования. Кроме того, мы пытаемся объяснить, почему действия инициативных групп, хотя и направлены на изменение городского пространства, могут адресоваться вышестоящим уровням власти.

Поиск ответа на поставленный вопрос стоит искать, обращаясь к опыту тех инициативных групп, чья деятельность может быть определена как успешная. Анализ опыта деятельности «успешных» инициативных групп позволяет оценить роль взаимодействия с городской властью в достижении результата деятельности группы и предположить, что именно низкое качество взаимодействия с местной властью заставляет активистов искать альтернативные варианты «помощи» в решении проблемы.

В фокус исследования попали взаимодействия инициативных групп и местной власти по поводу вопросов городского планирования. Под городским планированием мы понимаем те стороны городской жизни и управления, которые связаны с сохранением / изменением городских пространств (защита исторического наследия, парков, городских лесов и пр.), изменением качества городской инфраструктуры и условий проживания (дорожное покрытие, коммунальные сети, сохранение общежитий и др.).

Эмпирической основой исследования взаимодействия инициативных групп с городскими властями являются полуструктурированные интервью с представителями 7 инициативных групп, которые мы относим к числу результативных или успешных.

Сначала мы рассмотрим научные подходы к измерению результативности и успешность гражданского активизма, далее мы представим факторы, способствующие успешности взаимодейст-

вия активистов и органов власти, которые принято выделять в литературе о социальных движениях. Затем, обращаясь к эмпирическому материалу, мы покажем, как инициативные группы воспринимает городскую власть в качестве контрагента в сфере городского планирования, определим ключевые инструменты, используемые инициативными группами для влияния на власть, и факторы, определяющие результативность такого влияния. В последнем параграфе статьи мы выделим стратегии взаимодействия активистов и власти в сфере городского планирования.

Как измерить результат деятельности инициативной группы?

Часто оценка успешности деятельности инициативной группы наталкивается на серьезные трудности. Во-первых, потому, что оценка успеха всегда крайне субъективна, во-вторых, сложно оценить степень успешности деятельности группы в целом при большом количестве инициатив, которые она осуществляет [Желнина, 2016]. В связи с этим исследователи для оценки «успешности» деятельности общественной организации или общественного движения пользуются более операционализируемыми категориями, например такой, как «влияние» (*impact*) [Amenta, Young, 1999, p. 22].

В литературе мы можем встретить описание различных технологий оценки результативности инициативных групп и социальных движений¹. По мнению У. Гэмсона, результативным можно считать то движение, которое просто достигает поставленных целей [Gamson, 1975]. В этом смысле его результативность мы можем оценить, соотнеся публично поставленные цели и достигнутые результаты.

Другой маркер, с помощью которого можно оценить результат деятельности инициативной группы, это получение нового коллективного блага или новых выгод (*benefits*) для какой-либо более широкой социальной группы [Gamson, 1975; Amenta, Young, 1999]. Влияние инициативной группы будет тем выше, чем больше коллективных благ она добивается. Коллективное благо может быть как материальным, например участие в адресной социальной программе, так и менее осязаемым, таким как появление

¹ См. например, обзор: Amenta 2014.

нового качества взаимодействия социальной группы и органов власти [Amenta, Young, 1999, p. 24].

Политические последствия социального движения рассматриваются как один из критериев оценки его результативности. Так, значимым итогом деятельности социального движения является обретение метавыгод (*meta-benefits*), когда достижения социального движения закрепляются в структуре государственного управления, что увеличивает отдачу от результатов его деятельности [The political consequences..., 2010]. В качестве другого варианта долгосрочных политических последствий может рассматриваться приобретение возможности постоянного участия в политическом процессе через членство в совещательных органах. При этом представители, получившие посты в таких институтах, должны продолжать действовать от имени группы [Gamson, 1975, p. 32]. Кооптация представителей инициативной группы в совещательные органы при власти не всегда эффективна с точки зрения дальнейших перспектив самой группы [Gamson, 1975], но при этом способствует устойчивости власти [Gandhi, Przeworski, 2008].

Еще одной стратегией получения инициативной группой возможности воздействия на процесс принятия политических решений можно рассматривать включение продвигаемого группой вопроса в политическую повестку [Baumgartner, 2002]. Иными словами, результатом деятельности инициативной группы может являться то, что власть признает важность проблемы, предлагает пути ее решения.

Результат деятельности инициативной группы может оцениваться и с точки зрения того, получила ли она со стороны власти признание права быть легитимным представителем более широкой социальной группы. Такое признание может выражаться в различных формах взаимодействия инициативной группы и органов власти: от привлечения к переговорам до включения в органы управления [Gamson, 1975, p. 32].

В качестве критерия оценки результатов деятельности для полуинституционализированных инициативных групп можно рассматривать их дальнейшую институционализацию, которая может выражаться как в создании формальной организации взамен неформальной группы, так и, например, в том, что группа устойчиво заняла свою нишу представительства определенного круга обще-

ственных интересов [Levy, Latendresse, Carle-Marsan, 2017; Coll-Planas, Cruells, 2017; Norwich, 2017; Sager, Bentele, 2016].

Опираясь на рассмотренные шесть типов операционализации результативности деятельности инициативных групп и общественных движений, мы произвели отбор инициативных групп для исследования. В табл. 1 приведено краткое описание критериев отбора в соответствии с типами операционализации. Всего в исследование попало 7 инициативных групп (две группы относятся к критерию «Закрепление достижений в структуре муниципального управления»), деятельность которых касается различных сфер, связанных с городским планированием.

Таблица 1

Критерии отбора инициативных групп и профили деятельности отобранных групп

Критерии отбора инициативных групп	Описание деятельности инициативной группы
Новое коллективное благо / новые коллективные выгоды	(1) Движение за повышение качества дорожного покрытия
Институционализация блага в структуре муниципального управления	(2) Защита городского леса от застройки; (3) защита территории малой реки от застройки
Получение возможности постоянного участия в политическом процессе	(4) Защита памятников архитектуры, историко-архитектурного облика города
Включение продвигаемого группой вопроса в политическую повестку	(5) Движение защиты прав и интересов жителей городских общежитий (защита прав собственности)
Признание со стороны власти права представлять интересы широкой группы граждан	(6) Защита интересов товариществ собственников жилья
Институционализация инициативной группы	(7) Защита рекреационной зоны от застройки

Какие факторы влияют на успешность взаимодействия активистов и власти?

Для анализа качества и результатов взаимодействия с властью городских инициативных групп мы опираемся на теории, объясняющие различия в политических последствиях деятельности социальных движений. В рамках этих теорий нас, прежде всего, интересуют те факторы, которые позволили организациям или движениям достичь результатов, связанных с политическим влиянием.

В исследованиях, фокусирующихся на анализе политических последствий социальных движений, можно выделить несколько

основных объяснений их успеха или провала. Первое связано с организационной структурой. Так, по мнению У. Гэмсона, организациям с устойчивой и развитой бюрократией легче добиваться результата [Gamson, 1975]. Инфраструктура социального движения, включающая в себя качество организационной структуры, ресурсы и особенности лидерства, имеет важное значение с точки зрения влияния социального движения на процесс принятия политических решений. Так, К. Эндрюс, исследуя политическое влияние движения за гражданские права и борьбу с бедностью в штате Миссисипи, приходит к выводу, что качество инфраструктуры движения позволило добиться большего бюджетного финансирования социальных программ и доступа к политическому процессу [Andrews, 2004]. Структуры мобилизации, которыми располагает социальное движение, обеспечивают масштаб публичного протеста, что играет важную роль с точки зрения воздействия на власть [Andrews, Gaby, 2015].

Второй тип объяснений учитывает внешний контекст и следует за концепцией структуры политических возможностей [Tarrow, 1998; McAdam, 1999]. Эффективность организаций и их публичных действий различается в зависимости от контекстуальных условий, задаваемых институтами [Amenta, 2014]. Так, основными политическими структурными условиями, которые повлияли на успех движения за введение пенсий (*Townsend Plan*) в 1930-е и 1940-е годы на юге США, являлось отсутствие в южных штатах до конца XIX в. гражданских прав местного населения, а также отсутствие патронажной деятельности политических партий [Amenta, 2014].

С точки зрения способа взаимодействия с властями более успешными в достижении целей оказываются те организации, которые попадают в резонанс с действиями властей. Так, Э. Аменты замечает, что инициативной группе легче добиться результатов, если политические акторы видят выгоды в том, чтобы ей помогать [Amenta, 2006, p. 26]. Результату будет способствовать и то, попадает ли продвигаемая организацией инициатива в формируемую властями политическую повестку [Baumgartner, 2002; Olzak, Soule, 2009]. И в этом смысле сильнее окажется влияние тех организаций, которые смогли встроиться в процесс принятия политических решений на этапе формирования повестки, например, в рамках публичных слушаний [Olzak, Soule, 2009]. Важна также и способность организации адаптироваться к существующему политическому

контексту, учитывать особенности политического ландшафта [Amenta, 2006, p. 232].

Для общественных движений выбор партнеров по коалиции из числа других общественных движений или политических партий является одним из факторов достижения поставленной цели, связанной с политическим влиянием [Banaszak, 1996]. Кроме того, важной является электоральная активность движения, выражающаяся, например, в поддержке кандидатов, способных продвигать его интересы [Andrews, 2004].

Политическое влияние организаций связывают и с масштабом публичной активности. Хотя, например, масштаб публичного протеста, особенно приведший к разрушительным последствиям, далеко не всегда имеет позитивный эффект с точки зрения получения политических результатов, например, связанных с необходимыми исходами голосования в legislatures [McAdam, Su, 2002; Gamson, 1975]. Протестная активность может оказать, хотя и не всегда, влияние на политический исход на начальных этапах процесса принятия политических решений, однако на остальных этапах ее эффективность начинает снижаться [Protest events ... 1999; Olzak, Soule, 2009].

И наконец, способность организации длительное время поддерживать инициативу и выдвигаемые требования является важным условием достижения политического эффекта. Эта способность поддерживать коллективное действие длительное время часто рассматривается как предпосылка появления социальных движений [Tarrow, 1998].

«No connect»:

Городская власть как контрагент инициативных групп

Городские активисты в случае возникновения конфликтной ситуации ожидают от местной власти активной позиции в решении вопроса и отводят ей роль основного регулятора норм в сфере городского планирования. Однако при этом «агентность» местной власти характеризуется скорее как слабая и на местную власть возлагается ответственность за отсутствие устойчивой стратегии развития города, за превалирование персонального фактора в выстраивании отношений с инициативными группами и отсутствие

преемственности. Смена конкретного человека на властном посту, по замечанию одного из респондентов, радикально меняет саму схему взаимодействия власти с инициативной группой:

Но вот сейчас, например, при этом главе администрации, (...) ну это ноу коннект, на самом деле. (...) Сейчас разрушено, что было при Каце (бывший глава администрации Перми. – Прим. авт.) и Маховикове (бывший глава администрации Перми. – Прим. авт.), и возвращено, что было до них (респондент М).

Отсутствие планирования, которое инициативные группы ожидают от органов местной власти, интерпретируется как важнейший фактор возникающих конфликтов. Конфликты, которые активисты пытались решить с помощью взаимодействия с локальной властью, связывались с тем, что в городской политике в целом и сфере городского планирования в частности нет прозрачных правил игры, которые обеспечили бы предсказуемость для всех участников процесса. Более того, городской власти «вменяется в вину» намеренное бездействие в этом направлении:

Характер воздействия городской власти на застройку носит характер предварительного установления норм. То есть они должны подумать, установить нормы так, чтобы потом проблем не возникло. К сожалению, они думать на будущее не особо хотят. Даже такой цели нет (респондент G).

В этой ситуации неопределенности и хаоса возникают такие ситуации, как с «Садом соловьев», когда откусили просто кусок земли (G2).

Отсутствие устойчивой политики городского планирования увязывалось респондентами с недостатком соответствующих полномочий городской власти или с невозможностью городской администрации действовать автономно. В современных административно-правовых условиях, указывали респонденты, городская власть часто не имеет рычагов для решения проблемы, даже если проблема имеет отношение к городу как месту события. К подобным сферам городской жизни относятся: защита памятников архитектуры, проблема точечной застройки, отдельные вопросы городской экологии (например, особо охраняемые природоохранные территории). Но даже если реальные полномочия имеются, политические причины зачастую препятствуют городской власти вступить во взаимодействие с инициативной группой для решения проблемы. В качестве основной политической причины можно на-

звать «встроенность» муниципального управления во властную вертикаль, когда местные решения не могут быть приняты без одобрения «сверху»:

Ключевым ведь лицом мэрии кто является? Самойлов, он глава города. Он как назначается? Думой. А там половина были ставленники краевых властей, по сути губернаторское лобби (...). Если бы мэра горожане выбирали, эти вопросы звучали бы несколько иначе (S2).

Один из респондентов, например, объяснил большую эффективность обращения к федеральной власти зависимым положением местной власти:

А у нас других вариантов не было. Мы знали, что город будет молчать, что город прогнулся под губернатора (респондент G2).

Констатация информантами отсутствия в политике городского планирования четких правил игры объясняет стремление опрошенных представителей инициативных групп влиять на местный нормотворческий процесс. Большинство респондентов отметили значимость влияния на процесс формирования норм, что позволит предотвращать появление аналогичных конфликтов («...мы вообще очень хотим законодательно влиять», респондент G2). При этом некоторые респонденты отметили, что уже влияют на законодательный процесс, хотя иногда и косвенно, например, через трансформацию правоприменительной практики. Так, один из респондентов заметил, что «в 100 процентах случаев (инициативы становились законопроектами и нормативными актам. – Прим. авт.)» (респондент G); другой: «Мы имеем отношение к изменению правоприменительной практики. Благо мы несколько раз к высшим судебным инстанциям прорывались» (респондент S2).

Существующие институты, в рамках которых происходит взаимодействие представителей городской власти и активистов по вопросам городского планирования, будь то публичные слушания или консультативные советы, почти всегда являются объектом критики со стороны активистов. Претензии со стороны представителей инициативных групп касаются либо формального подхода со стороны власти к работе этих органов («там (на общественных слушаниях. – Прим. авт.) уже было понятно, что мысли горожан никого не интересуют. Всех интересует, как бы продать вот то, что надо (G2)), либо введения негласных ограничений со стороны органов власти на участие представителей инициативных

групп (*«общественный совет же есть при городской думе. Так там даже словом никто не обмолвился, что меня или кого-то из активистов туда надо пригласить (S2)»; «собирались маститые архитекторы, там (на градостроительном совете. – Прим. авт.) был очевидный междусобойчик. Они там поддерживали друг друга: Игорь Васильевич, ну вы мастер, мастер. Но вот эту вишенку на торте я бы передвинул» (G)*).

Инструменты и факторы достижения целей активистов во взаимодействии с городской властью

Представители инициативных групп используют широкий набор инструментов взаимодействия с муниципальными чиновниками и политиками, не акцентируя внимания на важности какого-то одного, при этом отмечая, что действенным в итоге оказывается их сочетание. Среди указанных инструментов достижения цели можно выделить несколько основных: (1) формальные: суды, обращения в надзорные органы, (2) публичные акции / мобилизация, (3) публичные, не связанные с акциями протестов, (4) формирование организационной устойчивости, (5) влияние на ранних этапах принятия решений.

Стоит отметить, что формальные виды воздействия (суды, обращения в надзорные органы и др.) обычно применяются активистами «автоматически» при наличии минимально необходимых правовых условий. Отдельные респонденты отметили, что благоприятные правовые условия – это чрезвычайно важный элемент успешности инициативной группы (респондент U). Важно отметить, что суд и обращение в надзорные органы активистами интерпретируются, помимо основной функции данных институтов, именно как инструменты взаимодействия и влияния на городскую власть. Впрочем, также отмечено, что ситуация складывается крайне редко таким образом, чтобы изначальные правовые условия были бы «на стороне» активистов. Один из респондентов объяснил это так: *«Суды хорошо работают как информационный повод. Выигрывать сейчас почти ничего невозможно, но как только вы подаете в суд, об этом напишут»* (респондент G). Несмотря на признание существующих проблем в работе судов, эта форма решения конфликтных ситуаций признается действенной: *«При всех*

издержках, и претензиях к судам, эта ветвь власти самая действенная» (респондент S2). При этом эффективность обращения в суды зависит и от специфики городской проблемы: «Экологические суды – это вообще большая проблема. (...) И судья смотрит прописку и говорит: что вы, ведь сейчас в другом районе живете, что вам, какая разница. То есть понимания того, что у нас общий воздух, общая вода и общая земля, у него нет» (респондент G2).

Опрошенные респонденты по-разному выразили свое отношение к эффективности массового гражданского участия как инструменту влияния на городскую власть. Но, важно отметить, что даже те, кто негативно относится к мобилизации («Я не любитель общественных акций» (респондент G)), признают тактическое значение результативности данной формы влияния на власть. Отвечая на соответствующий вопрос, практически все наши респонденты отмечали, что коллективное действие или привлечение масс граждан к участию в решении проблемы, которая породила инициативную группу, является действенным способом актуализации самой проблемы для городской власти («Но и давление на власть тоже. У нас так власть устроена, что любая акция протеста фиксируется УВД, прокуратурой, ФСБ, и всё это начинает уходить в один-единственный центр, и чем больше начинает притекать по одной тематике, там в центре делают – о, какая статистика, надо проблему-то решать» (респондент M)). Кроме этого, публичные акции протеста, как было отмечено, также имеют «просветительское» значение в отношении жителей города и вносят вклад в солидаризацию группы сторонников («И просветительскую, смотрите, есть такие люди, может вы – один из них, может у вас родственники – одни из них, и вот эти люди занимаются решением проблемы, может быть вы хотите поучаствовать» (респондент M)).

Массовое внимание граждан к проблеме признается всеми представителями инициативных групп как значимый фактор, который придает проблеме значимость и является важным сигналом для органов власти. Именно массовое внимание к ситуации, по замечанию респондентов, заставляет местную власть включать проблему в политическую повестку и искать пути ее решения:

Когда нет толпы, они эту проблему считают... ну, подумаешь. Сейчас они увидят другую проблему, но они и ее не будут ре-

шать. Они дождутся, когда это станет массовым, все это увидят (респондент G).

Видимо, в номенклатурной системе этот бурлѐж произвел какое-то впечатление. И перераспределение, и пендели полетели в сторону подрядных организаций, и (произошел. – Прим. авт.) пересмотр контрактов (S).

А как донести, что это большая проблема (если не организовывать публичные акции. – Прим. авт.)? То есть когда работаешь только перепиской, этого же не видят окружающие (M).

К публичным, но не связанным с акциями протестов инструментам влияния на власть мы относим публичные обращения, петиционные кампании и влияние на власть через СМИ. Важно отметить, что вынесение проблемы в публичную плоскость является значимой гарантией того, что она не будет проигнорирована городскими властями. Кроме того, это важный фактор повышения открытости процесса принятия решений в целом, когда власти становится сложно не учитывать мнение общественных групп:

Если строители предлагают Пупкина, а общество инвалидов заслуженного архитектора, то это ставит для Главы (города. – Прим. авт.) какие-то границы. И ему уже сложно становится объяснить, почему он Пупкина выбрал. То есть он вынужден на общественное мнение реагировать (респондент G).

Чем более публично проходит это оспаривание, тем меньше шансов, что будет происходить какое-то административное давление (респондент S2).

Петиционный механизм взаимодействия с властью рассматривается активистами преимущественно как необходимый технический этап, другими словами, затевая сбор подписей, активисты, как правило, не ожидают, что это будет единственное, что позволит им решить проблему, но ожидают привлечь внимание власти («А давайте мы попробуем коллективное обращение, завалить письмами, однотипными обращениями, сформировать ком» (респондент S); «Там был конфликт, но город очень быстро сам предложил параметры, которые урегулировали ситуацию. Они это делают, когда есть поток жалоб» (респондент G)). Аналогично рассматривается работа со СМИ как обязательный элемент, но не тот, который направит все действия власти на решение проблемы инициативной группы. При этом многие представители инициативных групп отмечают, что большое ограничение на их взаимо-

действие со СМИ накладывает существующая структура рынка городских медиа: *«А кроме тех, кто на госзаказе, у нас еще какие-то СМИ есть?»* (респондент G2). Значительная часть городских СМИ зависит в финансовом плане от органов муниципальной и региональной власти, и это определяет их редакционную политику, при которой взаимодействие с «общественниками» строго ограничивается:

Замалчивание происходит. Я это связываю с системой государственного финансирования деятельности СМИ (респондент S).

Организационная устойчивость группы и способность поддерживать «жизнь» инициативы обозначаются респондентами как факторы, повлиявшие на результат инициативы. Объединение усилий нескольких организаций или активистов помогает консолидировать ресурсы и достичь целей, но только в контексте решения типовой проблемы (например, объединение усилий нескольких ТСЖ для ведения судебных разбирательств, или объединение усилий общежитий в борьбе за собственность): *«Мне кажется, самое главное, это коллективные усилия: объединение вокруг проблемы и решение ее путем ее совместного толкания»* (респондент M). Но создание коалиций между разнородными участниками часто оценивается как малоэффективное: *«Тратит время на то, чтобы кооперироваться, больше время потратишь. Коалиции появляются тогда, когда есть интересы. А то что получается, мне надо им все объяснить, и еще организовать?! Это слишком»* (респондент G). Среди атрибутов организационной состоятельности группы отмечается важность «профессионализации» действий, например, способность обеспечить качество подготовки обращений в суды, заявок на проведение митингов и т.п.:

Мы не смогли организовать низовую юридическую работу. И здесь у нас был колоссальный провал (респондент S).

Нашелся человек, который сказал, что он это зарегистрирует на себя. Не побоялся. Я был координатор этого всего. Отлаживал систему внутри организации. Чтобы она планомерно работала (респондент S).

Однако более важным фактором для достижения цели является способность поддерживать работу группы в течение длительного времени. Респонденты отмечали, что сделать это бывает крайне сложно, но именно поддержание активности и организаци-

онной состоятельности долгое время в итоге играет важнейшую роль в достижении результата:

«Сказать, что всё плохо – это на короткой дистанции. На короткой дистанции 100% неудач. Я пять лет на это потратил [...] Люди не способны больше трех недель активистской деятельностью заниматься, а за три недели ничего не решить. [...]» (респондент G).

Мало людей, способных на рутину. Давайте погудим, один раз проедемся с акцией, это да. Людей, готовых системно работать, в пределах 10 человек (респондент S).

Влияние на ранних этапах процесса формирования повестки в качестве важного фактора достижения цели деятельности было отмечено лишь однажды: *«Градсовет должен работать на стадии технического задания. Бессмысленно рассматривать (готовые. – Авт.) картинки. (...) Проекты планировки надо обсуждать. Потому что то, что происходит на межсезонии, потом исправить нельзя»* (респондент G). Хотя косвенно о необходимости «встраиваться» в процесс принятия решений на раннем этапе респонденты указывали, говоря о важности участия в совещательных органах.

Давая разные оценки значимости тем или иным факторам в обеспечении результативности инициативы, все респонденты отметили важность сочетания разных стратегий в достижении результата. Каждый следующий шаг либо нивелирует недостатки предыдущего, либо создает кумулятивный эффект в публичном пространстве, что в итоге является ключом к решению проблемы:

Совокупность (методов эффективнее. – Авт.). Если мы берем митинг, то это такое накаливание обстановки, привлечение внимания. Когда мы параллельно с этим показываем власти какое-то правовое решение, которое поможет разрешить коллизию, это будет в сто раз действеннее (респондент S2).

Я бы не сказала, что есть какой-то один фактор, это же совокупность факторов (...). И я думаю, именно последовательное решение задач – успешно (респондент M).

Анализируя механизмы публичного воздействия на органы местной власти, которые респонденты маркировали как значимые, необходимо заметить, что качество коммуникации с органами городской власти вообще не определяется респондентами как значимый фактор с точки зрения достижения цели. Но при этом именно

отсутствие коммуникации с городскими властями определяет набор методов дальнейшего воздействия на городскую власть: *«Мы прессовали городские власти снизу. Через народ и сверху через федералов. С людьми, которые не идут на переговоры, не озвучивают свою позицию, только голосуют, голосуют и прячутся (имеется в виду Пермская городская дума), о чем разговаривать?!»* (респондент G2).

Качество взаимодействия городской власти и инициативных групп в сфере городского планирования

Опираясь на проведенные интервью, основные стратегии взаимодействий инициативных групп и представителей местной власти можно маркировать как «кооперацию», «противостояние», «оправдание себя / экономия ресурсов для города», «кооптация», «хождение в политику». Причем эти стратегии не являются «чистыми типами», которые выбирают представители инициативных групп, и взаимодействие той или иной группы с органами местной власти может характеризоваться сразу несколькими категориями.

В самом общем виде взаимодействие активистов с органами власти можно оценить как в разной степени конфликтное. Только в одном случае респондент указал на опыт конструктивного взаимодействия с городской администрацией, но лишь с одним ее составом:

Состав администрации был другой, там был конструктивный диалог, там можно было налаживать совместную работу. Это были круглые столы, переговоры, совместные выходы к предприятням. Я бы сказал, что на тот момент администрация города Перми была менее закрыта (респондент М).

Чаще кооперация представителей общественных групп складывается с депутатами местной легислатуры, но при этом речь идет, скорее, о депутатах от системной оппозиции, нежели о депутатах от партии власти. Для представителей инициативных групп взаимодействие с депутатом позволяет встраиваться в законодательный процесс, продвигать необходимые поправки или новые нормативные акты. Кроме того, взаимодействие с депутатом местной легислатуры – это инструмент, который эффективно опосредует взаимодействие с городскими чиновниками:

В городской думе часть готова к какому-то взаимодействию, безусловно, там таких меньшинство. Агишева из «Яблока» или Сторожнев от КПРФ. (...) Но с основной массой депутатов нет никакого диалога у нас не получается (респондент S).

Я не ожидал, что она (Надежда Агишева, депутат Пермской городской думы от «Яблока». – Прим. авт.) на стадии комитета начнет возмущаться, включится (респондент G).

И он (депутат. – Прим. авт.) уже задаст вопросы городским чиновникам, если ему это интересно. Мы таким способом компенсируем наше неизбрание (респондент S2).

Чаще представителями инициативных групп взаимодействие с органами муниципальной власти характеризуется как игнорирование или даже открытое противостояние. Игнорирование может выражаться в отсутствии реакции на митинги, которые организуются инициативными группами «по соседству» с администрацией («На пикет тогда никто не вышел ни из администрации, ни из думы. Ни на пикет, ни на два митинга, которые мы проводили» (респондент G2)), или в избегании любых очных взаимодействий с представителями общественности:

Мы готовы были к переговорам, но с нами никто не хотел переговариваться (респондент G2).

Нет, противодействия не было, была полная безразличность к этим вещам. Департамент земельных отношения принял точку зрения молчания (респондент U).

Потому что остальные-то органы (местная власть. – Прим. авт.) по отношению к нам, либо «наше дело – сторона», либо раз на раз не приходится, либо полная поддержка (...) тепловых монополистов (респондент S2).

Противостояние со стороны городских руководителей характеризовалось непринятием гражданской активности как таковой, отношением к попыткам обращений со стороны активистов к органам власти как чему-то «ненормальному»: «Походы в городскую администрацию (были – прим.), активность ими воспринималась как нечто ненормальное. Вы что тут оборзели, какие-то требования выдвигаете? Смотрели как солдат на вошь на любого обращающегося» (респондент S). Противостояние со стороны органов местной власти в конфликте по поводу вырубке городского леса для строительства зоопарка выражалось, например, и в открытой поддержке «своих» активистов (представителей церкви,

сотрудников бюджетных учреждений, сотрудников территориальных органов общественного самоуправления и др.), которые выступали на стороне органов власти:

На публичных слушаниях было противостояние, а не диалоги (...) тут власть выступала как травливатель. Травливать общественность и церковь. (...) Этих науськанных бабушек с нами. Я встретила одну из них в ТОСе, она говорит, так вот вы, злодеи, хотите нас зоопарка лишить? (...) директора городских школ, учителя, стали использоваться как пушечное мясо (респондент G2).

Кроме того, в ряде случаев – например, относительно конфликтов по поводу развития городской системы теплоснабжения – респонденты в качестве причины противостояния со стороны органов местной власти называли ее ангажированность бизнес-структурами:

Давайте возьмем городскую думу и законодательное собрание. И там, и там не один человек представлял интересы монополистов. (...) Если сам Басаргин (губернатор Пермского края 2012–2016 г. – Прим. авт.) нам «по чесноку» говорит, что вот они (монополисты. – Прим. авт.) – ребята нормальные, а это вы, неплательщики, пытаетесь что-то оспаривать (респондент S).

Отсутствие реакции со стороны власти на мнение представителей общественности также трактуется активистами как форма противодействия: *«Одна из форм активного противодействия – это презрение к советам и к их законным требованиям. Нежелание человека (чиновника. – Прим. авт.) выполнять свои должностные обязанности – это активное противодействие» (респондент S).*

В случае бездействия / противодействия со стороны городской власти, представители инициативных групп запускают альтернативный механизм – механизм взаимодействия с региональной властью. Не редко это связано с тем, что решение проблемы / конфликта связано с полномочиями региональной власти, а городская власть не берет на себя функции посредника даже в случае, когда проблема касается городских территорий. В других случаях это связано именно с дистанцированием городской власти от решения конфликта, когда вышестоящий региональный уровень рассматривается как механизм давления на местные власти:

И вообще у общественников так сложилось, что нам всегда проще с краевой властью взаимодействовать. Я вот даже когда в образовании какие-то проблемы решаю, мне проще с краевой вла-

стью поговорить, чем с городской. Я не могу сказать, почему это так (респондент G2).

В случае необходимости разрешения конфликтов, предмет которого касается широкой группы горожан (защита жилых помещений в общежитиях, формирование выгодной для граждан города схемы теплоснабжения), инициативные группы в качестве способа взаимодействия с органами власти выбирают «хождение во власть» – участие в выборах мэра города или депутатов местной думы¹. Здесь, с одной стороны, важным оказывается сам факт проведения избирательной кампании, что позволяет «встроить» проблему в публичное поле, с другой стороны, потенциальное избрание рассматривается как «окно возможностей» («если бы находились внутри этого организма, системы городской, мы могли работать куда более эффективно», респондент S2). Так этот же респондент отметил, что степень влияния депутата выше (чем активиста. – Прим. авт.), а депутатский мандат – это «катализатор деятельности» и способ более эффективной коммуникации с местными чиновниками («чтобы сказать в глаза чиновнику, что это незаконно», (респондент S2)). Для другого респондента важнее оказывалась возможность включения посредством участия в выборах существующей в проблемы в городскую повестку:

Ключевым пунктом было, что как только я стану мэром, я конкретно, то внесу это положение в Пермскую городскую думу, мы сможем сделать решение Пермской городской думы и тогда хотя бы муниципальные общежития должны будут передать в собственность (респондент М).

Значимость выстраивания видимых, позитивных, в терминах У. Гэмсона, отношений с антагонистом, в данном случае с представителями местной власти, неоднозначно оценивается представителями инициативных групп [Gamson, 1975]. Одним из респондентов «включенность» (*inclusion*) во власть, например, посредством участия в совещательных органах (советах и комиссиях) рассматривается исключительно в позитивном ключе, хотя при этом может отмечаться, что на такое «включение» власть идет далеко не всегда:

Я для них являюсь важным элементом механизма. Я всегда четко сигнализировал им, какие вопросы потом будут скандаль-

¹ Последние прямые выборы мэра города Перми проводились в 2006 г.

ными, во-вторых, я много что делал реально. [...] Поэтому я им был нужен. (...) им нужна общественность (респондент G).

Чаще респонденты, хотя и признают участие в совещаниях в городской администрации важной возможностью побыть «в роли того мальчика, который кричит: а король-то голый» (S), но отрицают полезность кооптации в целом. Кооптация может происходить не только посредством включения в совещательные органы или органы власти, но и посредством «покупки» активиста через предложение, например, стать «партнером» в реализации муниципальных контрактов:

Постоянно эти предложения (занять должности. – Прим. авт.) ко мне были. И заключить контракт, и пр. Но я им говорил: не надо путать общественное счастье с государственным. (...). И этот Рубикон абсолютно четкий, вот эта тонкая красная линия проходит между этими двумя факторами. И я эту линию видел физически перед собой, по столу проходящей (респондент S).

Я на это предложение (стать чиновником. – Прим.) ответил отказом. Я просто «опустил бы весла» по тем направлениям, которыми я сейчас занимаюсь (респондент S2).

Полезность кооптации отвергается информантами по двум причинам. С одной стороны, это связано с желанием деполитизироваться и тем самым защитить свою активность («Мы себя позиционировали не аполитичными, а антиполитически, любая попытка примазаться к нашей группе воспринималась в штыки» (респондент S)) от интерпретации органами власти как политически опасной. С другой стороны, активисты «отстраиваются» от мира чиновников, поскольку считают последний риском для своей репутации («Ну и надо понимать, по каким правилам живут чиновники. Если даже решение хорошее для людей, есть ряд решений, которые ты никогда не сможешь принять» (респондент S)).

Заключение

Проведенный анализ показывает, что взаимодействие инициативных групп с органами власти по поводу проблем городского планирования почти никогда не является кооперативным. В интерпретации активистов, инициативные группы воспринимаются органами власти как «возмутители спокойствия» и фактор риска для

политической устойчивости, поэтому органы власти игнорируют эти группы и / или противостоят им. Городские власти, включая большинство местных депутатов (за небольшим исключением, когда очаг проблемы находился на «подведомственной» территории), предпочитают дистанцироваться от проблемы, чтобы не брать на себя политические риски. В регулярное взаимодействие с представителями инициативных групп включаются лишь некоторые оппозиционные депутаты. При этом и сами инициативные группы воспринимают органы власти скорее как объект воздействия, нежели как партнера в решении городских проблем.

Качество взаимодействия и характер коммуникации с органами городской власти не являются для инициативных групп теми факторами, которые приводят к результативности в реализации инициативы. Активисты используют широкий спектр инструментов взаимодействия с органами городской власти (а иногда и воздействия). С точки зрения «успеха» инициативы самыми важными оказываются те, которые привлекают внимание к проблеме, делают ее публичной, что уменьшает шансы на замалчивание и административное давление со стороны органов власти, а также повышают шансы на помощь «сверху», со стороны региональных, федеральных и надзорных органов. К этим инструментам относятся публичные акции, интенсивное взаимодействие со СМИ, участие в избирательных кампаниях в качестве кандидатов. Другим ключевым инструментом решения конфликтов в сфере городского планирования выступает обращение в судебные инстанции именно со стороны самой инициативной группы, без участия муниципалитета как заинтересованной стороны. При этом обращение в суд также рассматривается часто как способ «опубликования» проблемы.

Как показало исследование, представители инициативных групп не склонны политизировать проблемы, связанные с городским планированием. Открыто или неявно «отстраиваясь» от политики, представители инициативных групп не затрагивают вопросов, связанных с качеством действующей местной власти, реже, самостоятельно формулируют для местной власти механизмы решения конфликтной ситуации.

Обеим сторонам – местной власти и городским активистам – «не удобно» взаимодействовать друг с другом. При прочих равных активисты предпочитают взаимодействовать с более высокими

уровнями власти, чаще всего – с региональной, а городская власть предпочитает не реагировать на активность инициативных групп. Но условия городского политического порядка делают взаимодействие неизбежным, что является как источником конфликтов, так и редким источником локальных эффективных взаимодействий.

Список литературы

- Городские движения России в 2009–2012 годах: На пути к политическому / Под редакцией К. Клеман. – М.: Новое литературное обозрение, 2013. – 544 с.
- Желнина А.А. Относительные победы: Успехи и поражения общественных движений и политических кампаний // Cogita.ru. – М., 2016. – 17 августа. – Режим доступа: <http://www.cogita.ru/analitka/otkrytye-diskussi/otnositelnye-pobedy> (Дата посещения: 18.12.2016.)
- Журавлев О. Инерция постсоветской деполитизации и политизации 2011–2012 годов // Политика аполитичных: Гражданские движения в России 2011–2013 годов. – М.: Новое литературное обозрение, 2015. – С. 27–71.
- Москалева С.М., Тыканова Е.В. Социальные условия деятельности гражданских и экспертных групп по улучшению качества городской среды // Журнал социологии и социальной антропологии. – М., 2016. – Т. 19, № 4. – С. 103–120.
- Российский неполитический активизм: наброски к портрету героя / Центр гражданского анализа и независимых исследований ГРАНИ. – Пермь, 2012. – Режим доступа: http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/otchet_aktivizm.pdf (Дата посещения: 14.01.2017.)
- Семенов А.В. От экономического кризиса к политическому? Динамика протестных требований в российских регионах (2008–2012) // Журнал исследований социальной политики. – М., 2016. – Т. 14, № 2. – С. 151–166.
- Amenta E. How to analyze the influence of movements // Contemporary sociology: A journal of reviews. – Pennsylvania, 2014. – Vol. 43, N 1. – P. 16–29.
- Amenta E. When movements matter: The Townsend plan and the rise of social security. – Princeton: Princeton univ. press, 2006. – 352 p.
- Amenta E., Young M.P. Making an impact: Conceptual and methodological implications of the collective goods criterion // How social movements matter / M. Giugni, D. McAdam, Ch. Tilly (eds.). – Minneapolis, 1999. – P. 22–41.
- Andrews K.T. Freedom is a constant struggle: The Mississippi civil rights movement and its legacy. – Chicago: Univ. of Chicago press, 2004. – 232 p.
- Andrews K.T., Biggs M. The dynamics of protest diffusion: Movement organizations, social networks, and news media in the 1960 sit-ins // American sociological review. – Menasha, Wis., 2006. – Vol. 71, N 5. – P. 752–777.
- Andrews K.T., Gaby S. Local protest and federal policy: The impact of the civil rights movement on the 1964 Civil Rights Act // Sociological forum. – Hoboken, NJ., 2015. – Vol. 30, N 1. – P. 509–527.

- Banaszak L.A.* Why movements succeed or fail: Opportunity, culture, and the struggle for woman suffrage. – Princeton: Princeton univ. press, 1996. – 296 p.
- Baumgartner F.R.* Social movements, the rise of new issues. – Irvine, 2002. – Режим доступа: https://www.unc.edu/~fbaum/papers/Social_Movements.pdf (Дата посещения: 14.02.2017.)
- Coll-Planas G., Cruells M.* Exploring the social movements institutionalization thesis: The case of feminist, ecologist, and LGTB activism in Catalonia // International journal of civic, political, and community studies. – Illinois, IL, 2017. – Vol. 15, N 1. – P. 25–39.
- Gamson W.A.* The strategy of social protest. – Homewood, IL: Dorsey press, 1975. – 217 p.
- Gandhi J., Przeworski A.* Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships // Economics & Politics. – N.Y., 2006. – Vol. 18, N 1. – P. 1–26.
- Krasnopolskaya I., Skokova Y., Pape U.* Government–nonprofit relations in Russia's regions: An exploratory analysis // VOLUNTAS: International journal of voluntary and nonprofit organizations. – N.Y., 2015. – Vol. 26, N 6. – P. 2238–2266.
- Levy C., Latendresse A., Carle-Marsan M.* Gendering the urban social movement and public housing policy in São Paulo // Latin American perspectives. – N.Y., 2017. – Vol. 44, N 3. – P. 9–27.
- McAdam D., Su Y.* The war at home: Antiwar protests and congressional voting, 1965 to 1973 // American sociological review. – Menasha, Wis., 2002. – Vol. 26, N 5. – P. 696–721.
- Norwich L.C.* Protests or parliaments: The politics of deinstitutionalization and the mobilization of the Palestinian citizens of Israel // Research in social movements, conflicts and change. – N.Y., 2017. – Vol. 41, N 3. – P. 173–203.
- Olzak S., Soule S.A.* Cross-cutting influences of environmental protest and legislation // Social forces. – Oxford, 2009. – Vol. 88, N 1. – P. 201–225.
- Protest events: cause or consequence of state action? The US women's movement and federal Congressional activities, 1956–1979 / Soule S., McAdam D., McCarthy J., Su Y. // Mobilization: An international quarterly. – San Diego, 1999. – Vol. 4, N 2. – P. 239–256.
- Sager R., Bentele K.* Coopting the state: The conservative evangelical movement and state-level institutionalization, passage, and diffusion of faith-based initiatives // Religions. – L., 2016. – Vol. 7, N 6. – P. 71–98.
- The political consequences of social movements / Amenta E., Caren, E. Chiarello N., Su Y. // Annual review of sociology. – Palo Alto, Calif., 2010. – Vol. 36. – P. 287–307.

Приложение

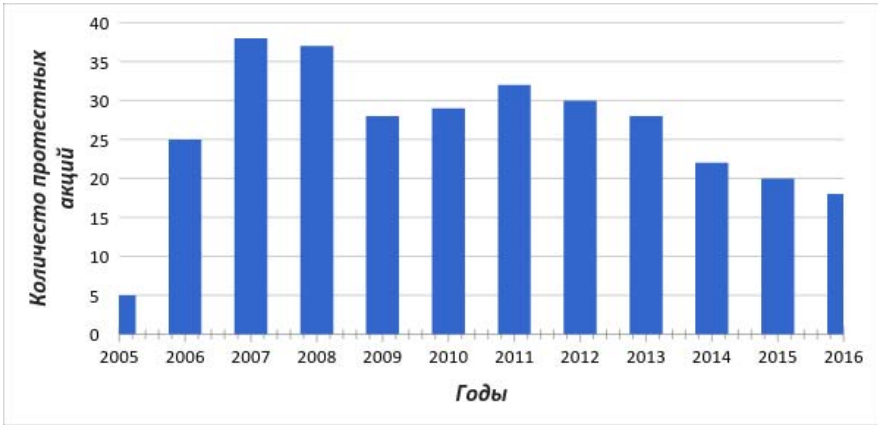


Рис. 1.
Динамика акций протеста в Перми, 2005–2016 гг. N = 312

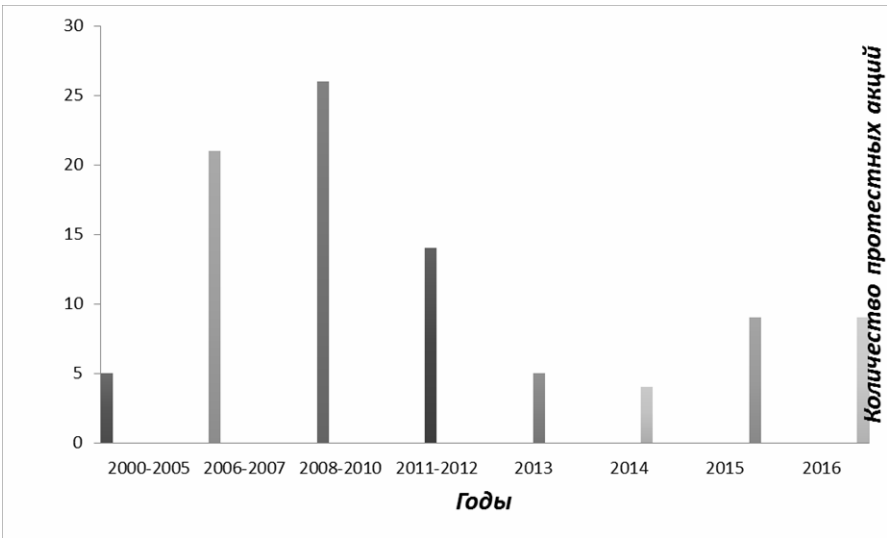


Рис. 2
Динамика акций протеста в Перми по тематике городского планирования, 2005–2016 гг. N = 93

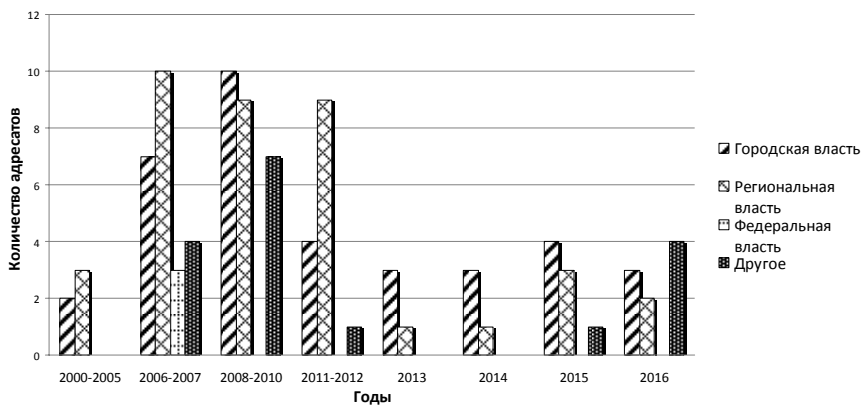


Рис. 3
Адресаты акций протеста в Перми по тематике городского планирования, 2005–2016 гг. N = 93