

УДК-328:352(470.53)

**ВНУТРЕННЯЯ СТРУКТУРА ЛОКАЛЬНЫХ ЛЕГИСЛАТУР:  
ТИПЫ ДЕПУТАТСКИХ ГРУПП (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)<sup>1</sup>***Т. Б. Витковская<sup>2</sup>*

Статья посвящена анализу состава и внутренней структуры локальных legislatures (представительных органов МСУ). Исследование проведено на материалах 11 муниципальных образований Пермского края. Основные игроки на поле локальной политики организуют присутствие своих представителей в составе депутатского корпуса, стремясь получить желаемый уровень контроля над представительным органом местной власти. С учетом того, каких игроков представляют депутаты в legislatures, выделены основные типы депутатских групп: а) представляющие действующую исполнительную власть; б) местную оппозицию; в) крупный бизнес. Дана характеристика данных групп, оценены их сплоченность и стабильность. Представлен профиль депутатов, составляющих каждую из групп, при этом особое внимание уделено их мотивационному профилю.

*Ключевые слова:* представительные органы МСУ; муниципальные депутаты; депутатские группы; профиль депутатской группы.

В настоящее время исследование локальных политических режимов невозможно без анализа локальных legislatures – представительных органов в системе муниципального управления. Значимость данного сюжета определяется ролью местных представительных органов в локальном политическом процессе, и прежде всего именно их представительской функцией. Локальная legislatura является пространством, в котором представлены и взаимодействуют основные местные игроки. Состав и структура депутатского собрания указывают на расстановку сил на локальном политическом поле, объединения и расколы в депутатском корпусе отражают динамику основных политических взаимодействий в границах локального сообщества. В депутатских собраниях представлен не весь спектр местных игроков, но присутствуют представители наиболее влиятельных из них. Фактически, властные амбиции

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена и исследование выполнено за счет гранта РФФИ №16-46-590376 р\_а «Депутатский корпус локальных legislatures в Пермском крае: основные характеристики и типологические образы».

<sup>2</sup> Витковская Татьяна Борисовна – кандидат политических наук, научный сотрудник Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения РАН. E-mail: vit.tatiana@gmail.com.

© Витковская Т. Б., 2017

сильных и активных игроков ограничивают возможности прочих быть представленными в легислатурах. Игроки, потенциал влияния которых невысок, могут присутствовать в местных собраниях, но они не оказывают определяющего влияния на результаты депутатских голосований и политику местной представительной власти.

Сильных и амбициозных игроков представляют в муниципальных собраниях не отдельные депутаты а неофициальные «фракции»– депутатские группы. Данные группы доминируют или претендуют на доминирование в депутатских собраниях. Депутаты в составе таких групп, как правило, подчинены общему корпоративному интересу: административному, как в случае со сторонниками исполнительной власти в представительных органах, или производственному, как в случае с представителями крупных предприятий, либо в основе подобной группы лежит общность личных интересов составляющих ее депутатов, которая служит достаточным интегрирующим средством. Депутатов может объединять общий политический интерес (интерес представляемой элитной группы в получении или удержании власти), как в случае со сторонниками действующей администрации или в случае с муниципальной оппозицией. Депутатские группы могут формироваться для реализации не-политических интересов, как в случае с политическим представительством экономических игроков, которые исходят из интересов защиты своего бизнеса.

Проведенный нами анализ состава депутатского корпуса представительных органов МСУ ряда муниципалитетов Пермского края подтверждает, что основой для формирования неформальных депутатских групп выступают интересы исполнительной власти, а также интересы крупного бизнеса и местных элитных групп, способных составить реальную конкуренцию действующей власти. Статья подготовлена по результатам исследования структуры локальных легислатур в контексте локальных политических ландшафтов в 11 муниципальных образованиях Пермского края: г. Добрянка и Добрянском районе, г. Чусовой и Чусовском районе, округах Кунгур, Березники, Соликамск, Губаха, Лысьва, г. Нытва и Горнозаводск, и с привлечением данных о составе представительных органов МСУ прочих пермских муниципалитетов. В статье представлены отдельные результаты проведенного исследования, при этом мы сосредоточились на анализе указанных выше депутатских групп, уделив внимание как профилю составляющих их депутатов, так и их групповым характеристикам (численности, сплоченности, стабильности и др.).

\* \* \* \* \*

Интересы представителей исполнительной власти могут быть фундаментом для формирования достаточно сильной элитной группы. Лидер подобной группы занимает пост с исполнительными полномочиями – главы го-

рода, района, муниципальной администрации. Как правило, он обладает преимущественным влиянием на локальную политику. Это обеспечивается широким кругом официальных полномочий высшего должностного лица; кроме того, его административные возможности на практике шире его должностных полномочий.

Влияние его представителей (в том числе представителей в депутатском собрании) в пределах локального пространства достаточно велико, несмотря на то, что они не представляют главу официально. То, что отдельные депутаты действуют от имени администрации, по понятным причинам не афишируется, но осознается большинством участников местного политического процесса.

Вокруг местного лидера формируется узкий сплоченный круг его доверенных лиц и партнеров. В состав подобной малой группы зачастую оказываются включены его родственники, близкие друзья, бывшие коллеги, бизнес-партнеры. Некоторые из них могут не претендовать на официальные должности, другие – занимать посты в администрации или иметь депутатские мандаты. Между депутатами из такой малой группы и главой с исполнительными полномочиями, таким образом, сформированы отношения персональные, основанные на дружеских или родственных связях, либо общих бизнес-интересах или корыстных интересах. Характер этих отношений оказывает существенное влияние на практику взаимодействия ветвей местной власти.

Показательным примером выступает персональный состав городской думы Кунгура. Действующий созыв депутатского корпуса уже не отражает клановость, которая была значимой чертой городской политической жизни в течение нескольких электоральных циклов. Но состав предыдущих созывов демонстрировал вовлечение окружения мэра в политику и управление. Депутатами городской думы были супруга главы Романа Кокшарова, ее бизнес-партнеры, его родственники и друзья. Одним из депутатов был бизнесмен, который совместно с главой были учредителями городского рынка, сестра депутата-бизнесмена возглавляла контрольно-счетную палату города, а ее супруг также являлся депутатом Думы. По мнению местных экспертов, в период избирательной кампании глава, вероятно, вел активный закрытый политический торг, предметом которого выступали отдельные муниципальные посты и места в депутатском собрании. Должности и мандаты получили некоторые партнеры главы, которые поддержали его избрание на пост [7].

Город Кунгур – один из примеров того, как система клиентелистских или клановых связей между отдельными политиками, чиновниками и бизнесменами влияет на наполнение депутатского собрания. Компактные, закрытые локальные сообщества предоставляют много подобных примеров.

Депутаты – представители ближнего круга главы, и его партнеры, формируют активное ядро соответствующей депутатской группы. Они формулируют и выдвигают инициативы, проводят переговоры с прочими депутатами

и ведут другую активную деятельность как представители депутатского корпуса. Их активность и инициативность обусловлена личной заинтересованностью, они мотивированы работать как депутаты и четко осознают цели своего присутствия в органе местной власти.

Однако глава, как правило, стремится сформировать более широкую «группу поддержки» в представительном органе, поскольку узкий круг его доверенных лиц не может обеспечить необходимые результаты голосования самостоятельно, в силу малой численности, и не берет на себя решение текущих организационных вопросов в ходе депутатской работы. В составе депутатского корпуса амбициозный глава имеет «своих» депутатов – лояльных ему или открытых для переговоров, или тем или иным образом зависящих от местной администрации.

Их мотивация к работе в составе представительного органа может быть слабее, если они не преследуют собственных целей (корыстных, связанных с личными политическими амбициями, или любых других), и только реализуют интересы главы или его партнеров. В подобных случаях большая зависимость предопределяет большую пассивность депутатов.

Широкую поддержку главы в представительном органе могут численно и организационно обеспечить бюджетники и представители местного бизнеса, поскольку многие из них боятся конфронтации с администрацией и демонстрируют лояльность. Поддерживают главу также депутаты, которые воспринимают свою деятельность в представительном органе власти как работу за вознаграждение (как в случае с депутатами на неосвобожденной основе), в той или иной форме.

Примером формирования депутатской группы, представляющей интересы главы и его партнеров в локальной легислатуре, может служить ситуация в Чусовском районе. До 2016 г., когда районом руководили глава Николай Симаков и его партнеры, занимавшие посты в муниципальной администрации, в Земском собрании сохраняла свое влияние группа их сторонников, что отражало их стремление сохранять контроль над локальным политическим процессом. Состав нового Земского собрания, избранного в 2016 г., демонстрирует высокий уровень контроля действующего главы района Сергея Белова и его партнеров над представительным органом. Сегодня депутатская группа, представляющая их интересы, составляет две трети от общего числа депутатов, то есть может обеспечивать кворум и необходимые результаты депутатских голосований. И до, и после 2016 г. влияние партнеров главы на него и, через него, на локальную политику было и остается достаточно сильным. Они не связаны с главой родственными отношениями, как в описанном выше случае г. Кунгура, но их связывают политические амбиции и, возможно, поиск общей выгоды. Партнеры главы также участвуют в формировании депутатских групп, задействуя собственные ресурсы – административные, партийные или финансовые, и далее сохраняя желаемый уровень контроля

над ними. Так, в г. Чусовом образование такой депутатской группы является прежде всего результатом работы партнера главы, представителя местного отделения партии «Единая Россия» Константина Адаменко, которого местные эксперты называют «организатором и вдохновителем побед» [1] (имея в виду прежде всего победы на муниципальных выборах) [5; 9].

Депутатские группы, через которые руководители исполнительной власти и их партнеры могут реализовывать собственные интересы разного характера, формируются в представительных органах муниципалитетов практически повсеместно, что отражает высокий властный потенциал глав с исполнительными полномочиями. Проведенное исследование указывает на наличие таких депутатских групп в представительных органах МСУ Добрянского района, г. Чусового и Чусовского района, г. Нытвы, на присутствие таких групп в местных legislatures до избрания новых глав в 2012-2016 гг. в округах г. Соликамск и Кунгур.

Важно отметить групповые характеристики таких депутатских «фракций», которые определяются характером их формирования и особенностями коллективной работы депутатов, подчиненных административному интересу. Было бы упрощением говорить о данных группах в составе депутатского корпуса как о группах с жесткими границами, с постоянным числом участников, с четкой ориентацией на интересы администрации.

В периоды, когда глава мобилизует «своих» депутатов, например, для официального принятия решения путем голосования, границы группы очерчиваются довольно четко, но в целом неофициальный, неформальный характер подобных групп оставляет их границы достаточно размытыми. Депутаты могут «входить» и «выходить» из них, по своим причинам, что никак не отображается в публичном политическом поле. Поддержка главы и его партнеров в представительном органе может расширяться или сужаться, в зависимости от характера их инициатив, от того, как они соотносятся с личными интересами депутатов.

Вместе с тем, потенциал влияния главы с исполнительными полномочиями достаточно высок для того, чтобы в политически значимые моменты (например, когда он ищет поддержки депутатов во время выборных процедур, или нуждается в официальном одобрении спорного решения) он мог организовать всех лояльных и зависимых депутатов, и достичь договоренностей о поддержке с несколькими самостоятельными депутатами.

Глава с исполнительными полномочиями не обязательно имеет гарантированное большинство в депутатском корпусе, но всегда имеет опору в legislature, которая выступает для него своеобразной «подушкой безопасности», и располагает широкими возможностями, которые позволяют ему динамично мобилизовывать депутатов.

В сложносоставных муниципалитетах целенаправленно формировать «свою» депутатскую группу в представительном органе городского уровня

может не только глава города, но и глава района. Такая сложная ситуация с распределением власти и влияния складывается как отражение раскола местных элит по линии город/район, который провоцируется административным разделением. В случае конфликта между городом и районом глава района может претендовать на распространение своего влияния на орган управления городского уровня, который не подчиняется напрямую городскому руководителю – городскую Думу.

Например, в Добрянском районе, который является сложносоставным муниципалитетом, таким образом действовал районный руководитель в условиях конфликта с главой города. В Добрянке глава района Константин Лызов и его партнеры, представители местных автотранспортных предприятий, в период выборов действующего созыва городской думы активно поддерживали как кандидатов в депутаты своих представителей, что обеспечило многим из них депутатские мандаты. Позже неформальное «представительство» района в городской думе гарантировало главе района официальную поддержку части городского депутатского корпуса. Что помогло ему, в частности, дважды преодолеть вето, наложенное на решения представителей района (в выборной комиссии) главой города, и отстаивать позицию районной администрации при проведении конкурса на должность городского главы [4].

О заинтересованности руководителя Добрянского района в представительстве в городской думе говорит и его постоянная поддержка лояльного председателя думы Александра Бутырина: как в период его избрания, так и позже, в период его конфликта с влиятельными депутатами, членами фракции «Единой России». Показательно, что городские депутаты, оппонировавшие председателю Думы, открыто вменяли ему в вину не только ненадлежащее исполнение обязанностей, но и деятельность в интересах района, а не поселения, и раскол депутатского корпуса [10].

Депутатские группы, представляющие позицию районной власти в городской легислатуре, имеют даже менее четкие границы, чем группы, защищающие интересы городских руководителей. Нет оснований говорить об их внутренней сплоченности. Это объясняется прежде всего личной позицией депутатов: они не отграничивают себя от прочего депутатского корпуса, поскольку зачастую имеют собственные интересы, реализация которых связана именно с городским уровнем управления (что и было для них основным мотивом избрания в думу). Кроме того, их лояльность главе района не гарантирована, поскольку, несмотря на достигнутые неформальные договоренности, они не зависят от представителей районной власти напрямую. Их лояльность районному руководителю или его партнерам может конфликтовать с желанием продемонстрировать лояльность главе города. Такое желание представляется естественным с учетом того, что именно городской лидер может применить серьезные санкции в отношении городского депутата (и бюджетника, и бизнесмена).

В локальном политическом пространстве может действовать не только группа, отстаивающая интересы исполнительной власти, но и группа, представляющая одного или нескольких ее оппонентов, что позволяет определять ее как местную оппозицию. Оппозиционность в данном случае означает протест против политики действующей администрации или против главы или его партнеров лично, либо отражает позицию бывшего главы, который сформировал подобную группу после политического поражения, электорального или иного характера.

Для оппозиции факт представленности в локальной легислатуре имеет даже большее значение, чем для действующей власти, поскольку легитимизирует их положение. Это обеспечивает как высокую мотивацию таких групп к вхождению в представительные органы, так и их высокую активность в ходе депутатской работы.

Локальные элитные группы, руководимые местными лидерами, могут иметь сопоставимый потенциал влияния и сменять друг друга у власти. Таким образом, развивалась политическая ситуация в г. Кунгуре на протяжении более чем десяти лет. Пост главы города поочередно занимали политические оппоненты Роман Кокшаров и Амир Махмудов. После первой победы Амира Махмудова на выборах мэра Роман Кокшаров баллотировался и избрался в городскую думу, сформировал неформальную депутатскую группу, оппонирующую городской администрации. В следующем электоральном цикле он занял пост главы города, и Амир Махмудов занял позицию оппозиционного политика. Оба оппонента вели команды своих кандидатов в депутаты в ходе избирательной кампании по выборам очередного созыва думы. По итогам выборов команда кандидатов Амира Махмудова проиграла практически полностью, а та ее часть, что получила мандаты, по инициативе Романа Кокшарова перешла на его сторону. В итоге, Роман Кокшаров сумел сформировать депутатскую группу, обладающую преимущественным влиянием в городской легислатуре, объединив своих партнеров и сторонников и обеспечив лояльность прежних оппонентов [7].

Его усилия по формированию доминирующей депутатской группы отражают высокую значимость контроля над представительным органом для главы исполнительной власти в ситуации раскола городской элиты. Стабильная «группа поддержки» в представительном органе важна для главы, имеющего сильных оппонентов, поскольку дает возможность пресекать инициативы оппозиции на единственной площадке, где оппозиционеры могут легитимно участвовать в формировании повестки дня и реализации местной политики.

Случай г. Кунгура показывает, что активность и инициативность депутатов, составляющих, на определенном этапе, оппозиционную думскую группу, не гарантирует их лояльность лидеру группы. Активность говорит о политических амбициях и готовности бороться за власть, но не обязательно – о

личной преданности. Большую самостоятельность и твердость позиции демонстрируют лидеры оппозиции – бывшие главы, у которых мотив достижения власти дополняется желанием реванша.

Сильный игрок, который стремится обеспечить себе представительство в депутатских собраниях – крупный бизнес. Крупные предприятия располагают финансовыми и организационными ресурсами, которые обеспечивают потенциал их влияния. Речь идет об экономическом влиянии, которое в случае необходимости может быть конвертировано в социальное или даже политическое. В случае с крупными бизнес-игроками, представленность в законодательстве, как и в целом вовлеченность в муниципальное управление или публичную политику, объясняется стремлением защищать практические экономические интересы. Однако организация представительства в законодательстве, формирование депутатских групп обеспечивают непосредственный доступ к реализации политики и свидетельствуют о перетекании экономических интересов в политические.

Практика работы представительных органов в территориях с крупными предприятиями показывает, что группы, защищающие интересы бизнеса, отличаются от групп, продвигающих интересы глав или других политических игроков, по ряду ключевых характеристик. Депутатские группы, отстаивающие интересы бизнес-игроков, характеризуются устойчивостью, четкими границами и постоянным составом участников.

Определить численность депутатской группы, представляющей интересы главы или его политического оппонента, достаточно сложно, так как ее границы размыты и состав непостоянен. Численность депутатской группы, представляющей предприятие, напротив, может быть определена довольно просто: определяющим критерием является место постоянной работы депутата. Ее состав достаточно стабилен; как правило, он определяется по итогам муниципальных выборов, в которых неформально принимает активное участие предприятие. Позже к основной части группы могут присоединиться отдельные депутаты, по тем или иным причинам готовые поддерживать ее инициативы.

Сотрудники предприятия зависимы от своего руководства и представляют его интересы, реализуют его решения в органе местной власти. Рядовые работники не имеют политических и, зачастую, серьезных социальных амбиций. Их выдвижение в качестве кандидатов в депутаты в большинстве случаев не является их личной инициативой. Мотивация сотрудников предприятия к работе в составе депутатского собрания остается довольно низкой.

На территории муниципального образования могут быть расположены несколько крупных предприятий, что отражается в составе и структуре депутатского корпуса. Например, в г. Березники, самом крупном промышленном городе пермского региона, расположено четыре больших завода, и в город-

ской думе работают сотрудники каждого из них. Местные заводы крупных химических корпораций «Уралкалий» и «Уралхим» представлены в городской думе каждый пятью депутатами – своими работниками. Березниковский содовый завод и ВСМПО «АВИСМА» делегировали в думу по два сотрудника. В итоге, 15 депутатов из 25 представляют крупный бизнес – предприятия химической отрасли [12].

В г. Соликамске, который расположен рядом с Березниками, также работают несколько больших предприятий. Промышленный профиль города определяют крупные заводы: один, как и в Березниках, принадлежит корпорации «Уралкалий», второй – предприятие отрасли легкой промышленности «Соликамскбумпром». Первый представлен в городском собрании восемью депутатами, второй – четырьмя. В итоге 12 из 25 депутатов защищают интересы крупного бизнеса в органе местной власти [11].

Единственное крупное предприятие на территории также может сформировать депутатскую группу и с успехом использовать ее для реализации своих интересов. Примером может выступить г. Чусовой, где группы депутатов, представляющих местный металлургический завод, выступают влиятельной, хотя и не самостоятельной, силой в legislatures городского и районного уровней. Представитель завода, составивший прочную коалицию с руководством исполнительной власти на территории, успешно обеспечивает производственной состав местных представительных органов. В действующем созыве городской думы, избранном в 2016 г., работают 20 депутатов, из них семь являются сотрудниками предприятия, и еще трое демонстрируют лояльность его руководству. Эта депутатская группа составляет половину депутатского корпуса, что дает руководителям предприятия возможность напрямую влиять на решения думы. Депутатская группа «от предприятия» (которая также лояльна исполнительной власти) сформирована и на другом уровне МСУ – в действующем созыве Земского собрания Чусовского района. Legislature включает 25 депутатов, группа насчитывает 17 чел., то есть составляет депутатское большинство и обеспечивает предприятию контроль над представительным органом МСУ [5; 9].

Как показывает практика наполнения депутатских собраний, состав «группы поддержки» крупного бизнеса может быть несколько расширен за счет лояльных бюджетников и локального бизнеса, тем или иным образом аффилированного с предприятием. Бюджетники в составе данной группы демонстрируют большую самостоятельность, чем работники предприятия (хотя и не претендуют на автономию). Они часто проявляют активность в ходе депутатской работы, выдвигая инициативы, участвуя в обсуждениях и демонстрируя собственную позицию, в отличие от прямых представителей предприятия, которые могут быть крайне пассивны и безынициативны.

В составе депутатских групп «от предприятия», как и в составе групп, демонстрирующих лояльность исполнительной власти, есть активное ядро. Это те фигуры, которые активно проявляют себя как в представительном органе в ходе его работы, так и за его пределами. Они не только организуют работу депутатской группы в законодательном органе, но и обеспечивают роль посредников между ней и собственно предприятием, транслируя интересы руководства депутатам или даже формулируя их. Они официально трудоустроены на предприятии и связывают свою карьеру именно с ним, но при этом их роль в локальном политическом процессе оказывается довольно значимой, отражая потенциал политического влияния крупного бизнеса.

Они занимают достаточно высокие посты на предприятии, часто – пост заместителя директора, и логичным выбором представляется исполнение подобных функций заместителем директора по персоналу (как, например, в Губахе, где депутатами от ОАО «Метафракс» руководит занимающий этот пост Рашид Шакиров [8]). Эти функции может брать на себя руководитель направления по взаимодействию с органами власти (как в Березниках, где занимающая эту должность Вера Поморцева руководит депутатами от ПАО «Уралкалий» [12]), по связям с общественностью (как в Соликамске, где депутат Антон Субботин занимает этот пост и координирует деятельность депутатов-коллег [11]), или руководитель другого непроизводственного подразделения.

Если в случае с лояльными действующей властью депутатскими группами их активное ядро составляют несколько депутатов, в числе которых могут быть местные политики и бизнесмены, то депутатскую группу предприятия зачастую возглавляет один человек, с достаточным опытом и делегированными полномочиями. В отличие от рядовых работников, неофициальные полномочные представители предприятия в законодательных органах мотивированы и инициативны. Их собственная работа как депутатов, как и неофициальная работа с депутатами от предприятия, является личным выбором и частью карьерной стратегии.

Возможна и ситуация, когда в составе депутатской группы нет активных депутатов, явных лидеров, и скрытое руководство работой группы осуществляется извне одним или несколькими представителями местного руководства предприятия. Во втором случае руководящие функции распределяются между ними в соответствии с их опытом и сферой ответственности на предприятии: например, один из менеджеров отбирает сотрудников – кандидатов в депутаты, второй – организационно сопровождает их выборные кампании, третий – организует работу группы в представительном органе. Уровень контроля предприятия над группой «своих» депутатов в таких случаях «внешнего управления» остается довольно высоким, в силу зависимости депутатов от работодателя.

Особой представляется ситуация, когда деятельность депутатской группы контролирует и координирует внешняя по отношению и к локальной легислатуре, и к предприятию фигура. Примером может быть ситуация с представительством крупного бизнеса в депутатском собрании в г. Лысьва. На территории города расположены турбогенераторный завод «Электротяжмаш-Привод» и металлургический завод. Руководство «Привода» в разные периоды было в большей или меньшей степени вовлечено в локальный политический процесс. В действующем созыве городской думы два места занимают работники этого завода, еще два – бывшие работники предприятия, депутатский мандат имеет и прежний собственник «Привода» Виктор Тетюев. По предположению местных экспертов, директор местной базы отдыха, которая ранее принадлежала заводу «Привод», в настоящее время выполняет сложную роль посредника между ним, вторым предприятием на территории, заводскими и про-заводскими депутатами. О его значимой роли в наполнении депутатского собрания и работе с кандидатами и депутатами говорит тот факт, что он возглавляет местное отделение партии «Единая Россия», от которой выдвигались заводские депутаты [8].

Важно отметить, что представители предприятий остаются вовлечены в муниципальную политику, пока сохраняют лоббистский интерес в отношении этого уровня власти, и могут утратить этот интерес. Присутствие на территории крупного бизнеса и его отказ от любого участия в местной политике делает возможной ситуацию, когда состав депутатского корпуса определяют игроки, потенциал влияния которых на ситуацию в муниципалитете ниже, но активность – выше. Кроме того, представители предприятий могут дистанцироваться от публичной политики, ограничив свои лоббистские усилия неформальными коммуникациями с исполнительной властью. В этих случаях наполнение депутатских собраний также происходит без их участия.

Так, исследование состава представительных органов в Горнозаводском районе и г. Нытва показало, что в их депутатском корпусе не сформировано депутатских групп «от предприятий». В Нытве крупное предприятие – металлургический завод, дистанцируется от локальной политики уже достаточно долго. Бизнес принимал участие в муниципальных выборах в 2004 – 2005 гг., выдвигая кандидатов в депутаты и на посты с исполнительными полномочиями. Но далее предприятие в целом отстранилось от публичного политического процесса, хотя периодически проявляло заинтересованность во взаимодействии с муниципальной администрацией. В действующем созыве городской думы работает один работник завода. Компания «Нытва-Энерго», которая играет меньшую роль в городской экономике, представлена в думе тремя сотрудниками. Низкая политическая активность завода объясняется несколь-

кими сменами собственников, что не позволяло выработать единую стратегию работы с органами местной власти и придерживаться ее [6].

На территории Горнозаводского района расположено два цементных завода, один – в Горнозаводске, второй – в пос. Пашия. Профессиональный состав депутатского корпуса Земского собрания района довольно разнообразен, но в собрании нет представителей заводов. Предприятия также не представлены в городской думе Горнозаводска; большинство думцев – бюджетники. Бизнес долгое время придерживается политики невмешательства в муниципальное управление и не отступает от данной стратегии сейчас. Предприятия проявляли себя в публичном политическом поле более десяти лет назад, во время выборов депутатов Земского собрания в 2004 г., когда завод в Горнозаводске выдвинул шесть кандидатов, и завод в Пашии – семь. Успешными не были обе выборные кампании: от первого предприятия был избран один кандидат, от второго – три [3]. С этого времени они не демонстрировали интереса к публичной политике. При этом у представителей предприятий нет оснований полагать, что локальные легислатуры не обладают потенциалом влияния на территории: об обратном говорит присутствие в городской думе Горнозаводска представителей местных филиалов крупных региональных структур (депутат от «Чусовские электрические сети» ОАО «Пермэнерго» и трое депутатов от ООО «ГазпромТрансгазЧайковский» ОАО «Газпром») [2].

\* \* \* \* \*

Размежевания между неформальными элитными группами, действующими в границах локальных сообществ (как правило, это группы, сформированные по инициативе главы и его партнеров, группы, оппонировавшие им, и группы, представляющие крупные предприятия на территории) достаточно четко структурируют политическое пространство муниципалитетов. Зачастую их успехи и политические амбиции их лидеров ограничивают возможности складывания других влиятельных элитных групп на территориях. Анализ депутатского корпуса локальных легислатур показывает, как ситуация с расстановкой местных сил находит отражение в составе представительных органов: в них формируются депутатские объединения, подчиненные интересам основных элитных групп, действующих и вне пространства легислатур.

Резюмируя, укажем на основные характеристики данных групп. Они не имеют формального статуса, не нуждаются в официальных названиях. При этом они четко проявляют себя в депутатских собраниях и оказывают заметное влияние на процесс принятия решений представительными органами местной власти. Депутатские группы, представляющие действующую исполнительную власть, зачастую – лично главу и его партнеров, то есть подчинен-

ные административному интересу, складываются на территориях практически повсеместно. Их состав достаточно подвижен и границы размыты, но они остаются эффективным инструментом поддержания желаемого уровня контроля главы с исполнительными полномочиями над представительным органом власти. Депутатские группы, составляющие оппозицию действующей власти, отличаются от про-властных групп активностью и мотивированностью большинства составляющих их депутатов, но неустойчивы и нестабильны, поскольку не имеют прочной опоры вне легислатуры. Депутатские группы, подчиненные корпоративным бизнес-интересам, имеют четкие границы и стабильный состав, поскольку составлены преимущественно работниками предприятий. Они формируются только на территориях, где крупный бизнес имеет свои предприятия, и только когда он сохраняет интерес к локальной публичной политике.

### Библиографический список

1. Выборы органов власти г. Чусового Пермского края – 2013. Консалтинговая группа АРМ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.arm-group.ru/work/elections/chusovoy\\_city\\_duma\\_2013/](http://www.arm-group.ru/work/elections/chusovoy_city_duma_2013/) (дата обращения: 15.11.2016). [Government elections in Chusovoy – 2013. “ARM” Consulting group. Available at: [http://www.arm-group.ru/work/elections/chusovoy\\_city\\_duma\\_2013/](http://www.arm-group.ru/work/elections/chusovoy_city_duma_2013/) (accessed 15.11.2016)].
2. Горнозаводский муниципальный район. Органы власти. Официальный сайт администрации Горнозаводского района. [Электронный ресурс]. URL: <http://gornozavodskii.hosting.pstu.ru/zemstvo/> (дата обращения: 24.06.2017). [Gornozavodsk municipal district. Authorities. Official website of the Gornozavodsk district Administration. Available at: <http://gornozavodskii.hosting.pstu.ru/zemstvo/> (accessed 24.06.2017)].
3. Данные Избирательной комиссии Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permkrai.izbirkom.ru> (дата обращения: 14.07.2009). [Data of the Electoral Commission of the Perm region – 2004, 2006. Available at: <http://www.permkrai.izbirkom.ru> (accessed 14.07.2009)].
4. Конкурс по выборам главы Добрянки состоится 5 декабря. Коммерсант-Online. 27.10.2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3127205> (дата обращения: 07.04.2017). [The competition on the election of the Head of Dobryanka will be held on December 5. Kommersant-Online. 27.10.2016. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3127205> (accessed 07.04.2017)].
5. Материалы экспертного опроса, по г.Чусовой, получены Рябовой О. А. (не опубликовано, архив Рябовой О. А.). [Materials of the expert survey for Chusovoy, received by O. A. Ryabova (unpublished, Ryabova's archives)].

6. Материалы экспертного опроса, по г.Нытва, получены Рябовой О. А. (не опубликовано, архив Рябовой О. А.). [Materials of the expert survey for Nytva, received O. A. by Ryabova (unpublished, Ryabova's archives)].
7. Материалы экспертного опроса, по г.Кунгур, получены Махмудовой Е. А. (не опубликовано, архив автора). [Materials of the expert survey for Kungur, received by E.A. Makhmudova (unpublished, author's archives)].
8. *Подвинцев О. Б., Рябова О. А.* Тенденции трансформации лоббистских структур в органах МСУ малых российских городов (на примере Пермского края) (рукопись, архив Рябовой О.А.). [*Podvintsev O.B., Ryabova O.A.* Trends in the transformation of lobby structures in local government authorities of Russian towns (a case study of the Perm region) – 2017 (manuscript copy, Ryabova's archives)].
9. Политическая ситуация по итогам выборов главы Чусовского поселения и депутатов Чусовской думы. Официальный сайт комиссии «Честный контроль». [Электронный ресурс] URL: <https://permelectionmonitor.wordpress.com/category/uncategorized/> (дата обращения: 14.08.2016). [The political situation after the elections of the Head of Chusovoy settlement and deputies of Chusovoy municipal дума. Official website of the “Open Control” Commission. Available at: <https://permelectionmonitor.wordpress.com/category/uncategorized/> (accessed 14.08.2016)].
10. Пермские депутаты грозят увольнением своему спикеру. Служба новостей URA.ru. 01.09.2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://ura.news/news/1052260138> (дата обращения: 14.10.2016). [Perm deputies are threatening their speaker with dismissal. URA.ru news. 09.01.2016. Available at: <https://ura.news/news/1052260138> (accessed 14.10.2016)].
11. Состав депутатского корпуса Соликамской городской Думы. Официальный сайт Думы города Соликамск. [Электронный ресурс] URL: <http://gorduma.solkam.ru/deputaty/deputaty-po-okrugam/> (дата обращения: 11.06.2017) [Composition of the deputy corps of Solikamsk municipal дума. Official website of Solikamsk municipal дума. Available at: <http://gorduma.solkam.ru/deputaty/deputaty-po-okrugam/> (accessed 11.06.2017)].
12. Состав депутатского корпуса Березниковской городской думы. Официальный сайт думы г. Березники. [Электронный ресурс] URL: <http://www.berduma.ru/duma/> (дата обращения: 20.06.2017). [Composition of the deputy corps of Berezniki municipal дума. Official website of Berezniki municipal дума. Available at: <http://www.berduma.ru/duma/> (accessed 20.06.2017)].

---

**INTERNAL STRUCTURE OF LOCAL LEGISLATURES:  
TYPES OF DEPUTY GROUPS (A CASE STUDY OF THE PERM REGION)**

*T. B. Vitkovskaya*

Candidate of Political Sciences, Research Fellow, Perm Federal Research Center,  
Ural Branch of RAS

The paper analyzes the composition and internal structure of local legislatures (representative bodies of local self-government). The study is based on the materials from 11 cities and districts of the Perm region. The author demonstrates that the main actors of local politics organize the presence of their representatives in the deputy corps, which provides them with the desired level of control over the representative body of local government. Taking into account what actors are represented by the deputies in legislatures, the main types of deputy groups have been identified: groups representing the executive branch of local government, groups representing the local opposition, and groups representing big business. The paper provides characteristics of these groups and estimates their cohesion and stability. A typical profile of deputies representing each of the three groups is presented, with special attention to their motivational profile.

*Keywords:* representative bodies of local self-government; municipal deputies; deputy groups; profile of a deputy group.