

УДК-323(470.53)

## ЛОББИСТСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ И СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОФИЛЬ ЛОКАЛЬНЫХ ЛЕГИСЛАТУР (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)<sup>1</sup>

*Т.Б. Витковская, О.А. Рябова<sup>2</sup>*

Статья посвящена вопросам лоббирования интересов частного бизнеса в представительных органах МСУ. Определены основные социальные и профессиональные группы, которые выступают лоббистами интересов локального бизнеса в муниципальных депутатских собраниях. Дана оценка уровня профессионализма и степени лояльности данных групп как групп местных лоббистов. Исследование лоббистских практик проведено на материалах ряда районов и округов Пермского края, на территории которых расположены крупные промышленные предприятия.

*Ключевые слова:* лоббизм; локальный бизнес; местное самоуправление; представительный орган МСУ; локальная легислатура; депутатский корпус.

Политическая и общественная активность локального бизнеса может принимать разные институциональные формы. Одним из наиболее интересных для исследователей, но слабо изученных вопросов в рамках проблематики взаимодействия бизнеса и власти в регионах современной России является вопрос о практиках лоббирования интересов бизнеса через муниципальные депутатские собрания. В статье мы сосредоточимся на этой форме политического участия и влияния, и связанных с ней вопросах организации и финансирования муниципальных избирательных кампаний.

Лоббистский потенциал локальных легислатур обусловлен их функциями как органов местного самоуправления. Для менеджмента предприятий, расположенных в пределах конкретных муниципалитетов, наиболее важны полномочия локальных представительных органов, касающиеся мест-

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено и статья подготовлена за счет гранта Российского гуманитарного научного фонда, проект № 16-13-59001 а(р) «Представительные органы МСУ Пермского края: качественный состав и лоббистский потенциал».

<sup>2</sup> Витковская Татьяна Борисовна - кандидат политических наук, научный сотрудник, отдел по исследованию политических институтов и процессов Пермского научного центра Уральского отделения Российской академии наук (ПНЦ УрО РАН). E-mail: lappanata@gmail.com.

Рябова Оксана Александровна, кандидат политических наук, научный сотрудник, отдел по исследованию политических институтов и процессов Пермского научного центра Уральского отделения Российской академии наук (ПНЦ УрО РАН). E-mail: ryabova.ok@gmail.com.

ного бюджетного процесса, муниципальной собственности, промышленной, налоговой и инфраструктурной политики. В соответствии с действующим законодательством о МСУ, депутаты имеют право на принятие решений, касающихся муниципального бюджета, в том числе утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении и осуществление расходов из средств местного бюджета (п. 2, р. 10, ст. 35 Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), установления, изменения и отмены местных налогов и сборов (п. 3 р. 10 ст. 35 ...), управления и распоряжения муниципальным имуществом (п. 5, р. 10, ст. 35 ...), создания и ликвидации муниципальных предприятий и установления тарифов на их услуги (п. 6., р. 10, ст. 35 ...) [7].

В настоящее время локальный бизнес полностью осознает лоббистский потенциал муниципальных депутатских собраний и реализует его в собственных интересах через своих представителей в местных legislatures.

Пермский край предоставляет много примеров активного использования представительных органов МСУ для лоббирования интересов бизнеса, поскольку на территории региона расположено большое число крупных и средних промышленных предприятий. Среди них есть предприятия разного профиля, например нефтедобычи (в Чернушинском, Осинском районах), электроэнергетики (в Добрянском районе), легкой промышленности (в Чайковском районе) и др. Как правило, электоральная и, шире, политическая активность на локальном уровне особенно характерна для промышленных предприятий края, принадлежащих к машиностроительной (например, Александровский машиностроительный завод), металлургической (как Нытвенский и Лысьвенский металлургические заводы) и химической (например, ОАО «Метафракс» в округе Губаха) отраслям. Это обусловлено преимущественно монопрофильным характером производства в данных отраслях, высокой концентрацией рабочего персонала и тесной связью таких предприятий с муниципалитетом. Последнее отличает их от, например нефте- и газодобывающих/перерабатывающих компаний, как правило, ориентированных исключительно на задачи собственного развития. Кроме того, более чем в половине городских муниципалитетов Пермского края функционируют предприятия, которые можно классифицировать как градообразующие. В городах данного типа – промышленных моногородах, предприятия, если не сталкиваются с серьезными экономическими трудностями, активно участвуют в муниципальных выборах и политической жизни в целом.

Персональный состав и социальный профиль муниципальных собраний свидетельствуют о широкой представленности бизнеса в legislatures территорий, где экономическая сфера достаточно развита и местные экономические акторы достаточно инициативны. Это остается основным отличием составов муниципальных собраний в территориях этого типа в современный период от их составов в начале 2000-х гг. и ранее.

В более ранний период, бывший достаточно сложным для отечественной экономики, менеджмент большинства крупных и средних предприятий был сосредоточен на решении сугубо экономических проблем и избегал включения в политические процессы, по крайней мере, на уровне муниципалитетов. Топ-менеджеры не были мотивированы на участие в локальной политике, поскольку не предполагали значимых выгод от политической активности ни для себя, ни для предприятий. С другой стороны, аргументом против участия в политической жизни для многих предприятий было отсутствие свободных средств, поскольку политическая деятельность даже на уровне муниципалитетов требует финансовых вложений.

К началу 2000-х гг. многие предприятия, которые миновали кризисный этап, повысили свои доходы и утвердились на рынке аналогичных производителей, начали включаться в муниципальные общественные и политические процессы. Стали формироваться организационные механизмы для продвижения интересов предприятий на данном уровне. Для менеджмента предприятий, работавших стабильно и с достаточной доходностью, основной практикой, которая использовалась практически повсеместно и воспроизводилась в каждом новом электоральном цикле, стало вхождение в локальные legislatures и лоббирование интересов через местных депутатов.

Интересно, что в Пермском крае тенденция к увеличению доли представителей бизнеса в legislatures на локальном уровне соотносится с аналогичной тенденцией на уровне региона. В начале 2000-х гг. число представителей бизнеса в региональной legislature значительно возросло. По итогам выборов депутатов третьего созыва Законодательного собрания Пермского края, которые состоялись в декабре 2001 г., 38 мандатов из 40 получили представители сферы бизнеса. В состав краевой legislature вошли 30 директоров местных предприятий, большинство из которых – достаточно крупные, в масштабах региона, и 8 предпринимателей [1].

Однако, если на региональном уровне этот процесс сопровождался вытеснением из депутатского корпуса представителей социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры), то на муниципальном уровне представители т.н. «бюджетного сектора» местной экономики, значимую долю которых составляют именно работники учреждений социальной сферы, и в 2000-е и в 2010-е гг. оставались представлены в legislatures повсеместно и достаточно широко.

Это значимое различие между составами представительных органов регионального и муниципального уровней обусловлено стратегиями лоббирования интересов бизнеса через местные legislatures и ролью «социальной» страты в процессе лоббирования бизнес-интересов. Если на региональном уровне представители социальной сферы были вытеснены новыми влиятельными игроками, которые видели своей основной целью защиту собст-

венных бизнес-интересов, то на муниципальном уровне т.н. «бюджетники» взяли на себя функции лоббистов.

Можно выделить несколько основных причин, по которым представители частного бизнеса лоббируют собственные интересы через представителей бюджетного сектора местной экономики.

Во-первых, они обладают высоким электоральным потенциалом. В локальных сообществах учителя и врачи, и тем более – директора школ и больниц, пользуются большим авторитетом, что обеспечивает поддержку электората на выборах. Как минимум, к моменту начала предвыборной кампании они обладают определенной известностью в местном сообществе. Представители частного бизнеса во многих случаях обладают меньшим авторитетом, и меньшей известностью. По этой причине выбор представителей социальной сферы в качестве «своих» кандидатов на муниципальных выборах представляется менеджменту крупных предприятий оптимальным.

Во-вторых, их профессиональный опыт является несколько более релевантным, чем, например, опыт рядовых работников предприятий. Они, будучи работниками муниципальных учреждений, могут иметь минимальное представление о бюджетном процессе в муниципалитете, о функциях и характере работы органов местной власти. Это позволяет им лучше ориентироваться в муниципальном нормотворческом процессе, в который они оказываются непосредственно вовлечены как депутаты.

В-третьих, в относительно небольших локальных сообществах, и в муниципалитетах со слабо диверсифицированной экономикой, основные сферы занятости местного населения – это бюджетные учреждения и одно или несколько предприятий. По этой причине менеджмент крупных предприятий, имея целью сформировать пул из десяти или более лояльных депутатов, автоматически ориентирован на «бюджетников» и рядовых работников предприятий. Он просто не имеет достаточного числа альтернатив.

Значимая роль представителей социальной сферы в лоббистских практиках не отменяет необходимости для менеджмента включать в число «своих» депутатов рядовых работников предприятия. Как минимум, это продиктовано необходимостью обеспечить необходимое число собственных представителей в каждом составе депутатского корпуса. Кроме того, очевидным преимуществом работников предприятия, с точки зрения менеджмента, является их гарантированная лояльность. Работники предприятия зависят от его руководства как их непосредственные подчиненные, а в малых территориях и муниципалитетах с монопрофильным производством не имеют карьерных альтернатив. Их зависимость обеспечивает их лояльность.

Лоббировать интересы предприятия, будучи зависимыми от его руководства, могут не только непосредственные работники завода, но и сотрудники «дочерних» предприятий, предприятий в одной производственной цепочке с основным, малых предприятий, которые зависят от него технологи-

чески или через систему сбыта. Например, в г. Чусовом, где градообразующим предприятием является Чусовской металлургический завод, на последних выборах депутатов думы городского поселения, состоявшихся в 2013 г., заводской менеджмент выдвинул в качестве кандидатов не только работников этого предприятия, но и работников ОАО «Трубодеталь» – производственной структуры, созданной под строительство трубно-сталеплавильного комплекса на базе металлургического завода [8].

Если кандидаты-«бюджетники» являются оптимальным выбором с учетом электоральных предпочтений избирателей, то кандидаты-«заводчане» – с учетом организационных усилий и финансовых затрат, которые необходимо вложить менеджменту предприятия в их избирательные кампании.

Кроме того, крупное предприятие может поддерживать избирательные кампании представителей других предприятий, организаций и учреждений, не связанных с ним напрямую и не относящихся к бюджетной сфере. В их числе могут быть собственники малого бизнеса и индивидуальные предприниматели, спортсмены, деятели культуры, искусства и т.п. Кампании таких кандидатов менеджмент предприятия финансирует косвенно, то есть частично и не афишируя свою поддержку. Такая тактика повышает уровень электоральной поддержки за счет того, что избиратели воспринимают этих кандидатов как независимых. Например, в упомянутом выше г. Чусовом в качестве таких кандидатов на выборах депутатов районного Земского собрания выступали военком города, два спортсмена, представители строительной кампании и оптовой базы, которые зависели от заказов градообразующего предприятия [2; 6].

Также крупное предприятие, которое располагает достаточными финансовыми и организационными возможностями, чтобы выдвинуть своих кандидатов в каждом или большинстве избирательных округов, может не финансировать кампании ряда претендентов на депутатский мандат, но и не противопоставлять им в соответствующих округах своих кандидатов. Таким образом, предприятие обеспечивает отсутствие серьезной конкуренции и повышает шансы конкретного кандидата на избрание, опять же, не озвучивая предпочтительные для себя итоги выборов депутатов в данных округах.

Тактика косвенной поддержки и тактика неконкурентных выборов не дают гарантий лояльности будущих депутатов, но предполагают достижение неких неформальных договоренностей с кандидатами до их избрания и формируют основу для возможных договоренностей в будущем. Даже в ситуации, когда менеджмент предприятия не заручился их постоянной, на срок исполнения полномочий, поддержкой, он может рассчитывать как минимум на их помощь в обеспечении квалифицированного кворума.

Важно отметить, что в муниципальных депутатских собраниях практически нет профессиональных лоббистов. Очевидная причина – это нехватка квалифицированных кадров с релевантным профессиональным опытом на

уровне муниципальных образований. Немногие специалисты, которые могут эффективно вести переговоры с чиновниками и политиками от имени предприятия и профессионально отстаивать корпоративные интересы, остаются в заводском менеджменте. Работая на предприятии, они взаимодействуют с органами МСУ, прежде всего с муниципальной администрацией, непублично, и могут также неофициально координировать работу пула про-заводских депутатов в представительном органе.

Вместе с тем для успешного лоббирования интересов крупного предприятия через легислатуру принципиально важно число лояльных депутатов в составе муниципального собрания, которое гарантирует кворум или отсутствие кворума на заседаниях, и большинство голосов за или против при принятии решений.

С другой стороны, для предприятия важно по возможности заручиться поддержкой референтных фигур – известных и уважаемых людей, чей авторитет на территории велик, к которым прислушивается местное сообщество. Такими фигурами могут выступать бывшие главы МСУ, бывшие руководители муниципальных партийных организаций, прежние руководители предприятий – люди, которые долгое время находились в местном публичном пространстве [5].

Их открытая поддержка завода и заводских кандидатов в депутаты значительно повышает шансы команды «от предприятия» на муниципальных выборах. Например, в Чусовском районе в избирательных округах, где проживают работники завода и ветераны предприятия, некоторые кандидаты от предприятия получали заявления о поддержке от последнего директора Чусовского металлургического завода советского периода И.Н.Губайдуллина и проводили успешные кампании. В Лысьвенском городском округе в ходе избирательной кампании по выборам местных депутатов определяющим для избирателей-работников и бывших работников Лысьвенского металлургического завода, могло стать мнение последнего директора завода в советский период А.И.Клементьева, и менеджмент завода обращался к нему за поддержкой [6].

Кроме того, в составе депутатского корпуса референтные фигуры, используя свой моральный авторитет и капитал социальных связей, могут вести переговоры с другими депутатами, председателем легислатуры, представителями муниципальных административных структур, лоббируя интересы предприятия. Их присутствие в муниципальном собрании дает предприятию гораздо больше, чем один дополнительный голос, и поэтому крайне желательно. Так, на выборах депутатов Земского собрания Губахинского района в 2009 г. одним из кандидатов, поддержанных предприятием, стал бывший руководитель муниципалитета Г.И.Мишустин [3].

Собственники и топ-менеджеры крупных предприятий, в свою очередь, крайне редко бывают представлены в муниципальных депутатских собраниях. Для тех из них, кто мотивирован участвовать в политическом процессе

лично, интерес представляет только региональная политика. Их роль в общественной и политической жизни на уровне муниципалитетов велика, но они повсеместно действуют на территориях через своих представителей.

Кроме того, ряд заводов, расположенных на территории Пермского края, находится в собственности крупных межрегиональных корпораций. Стратегические решения, касающиеся их деятельности, принимают собственники и топ-менеджмент в Москве или другом регионе, а руководство конкретного предприятия реализует их в ходе взаимодействия с местной властью, через своих представителей. При этом крупная корпорация может инициировать политическую активность своих предприятий в одних территориях, но ограничивать в других, что обусловлено различиями в расстановке политических сил, сложившихся в разных муниципалитетах.

Показательным примером является политика менеджмента «Объединенной металлургической компании» (ОМК), владеющей предприятиями в нескольких российских регионах, в том числе на Урале. В целом руководство корпорации демонстрирует поддержку политической активности своих предприятий на территориях, где они расположены. Так, в г. Выкса, где находится основное предприятие ОКМ – Выксунский металлургический завод, в городской думе в течение нескольких созывов заседают в основном представители завода – его работники, или согласованные с руководством предприятия люди. Стремление менеджмента лоббировать интересы предприятия через МСУ очевидно. ОКМ также является собственником завода на территории Чусовского района и позитивно относится к политической активности местного менеджмента, который к настоящему моменту сформировал стандартные механизмы участия в муниципальных выборах кампаниях и работе представительных органов МСУ. Напротив, в городском округе Губаха Пермского края, где также расположено предприятие в собственности ОКМ – Коксохимический завод, местный заводской менеджмент практически не участвует в муниципальных выборах кампаниях и соответственно не имеет своих представителей в локальной легислатуре. Головное руководство ОКМ не инициирует политическую деятельность на этой территории, поскольку на местном политическом поле в течение трех последних электоральных циклов активно проявляет себя другое крупное предприятие – ОАО «Метафракс». Оно превосходит потенциально соперника в социальном и экономическом отношении, в частности, реализует политику социальной ответственности, и налоговые платежи «Метафракса» превышают суммы от «Коксохима» в несколько раз. Реальное влияние «Метафракса» на общественно-политическую жизнь территории несоизмеримо с потенциальными возможностями «Коксохима». Представительные органы МСУ на территории фактически контролируются менеджментом «Метафракса», который обеспечивает выдвижение и победы своих кандидатов на муниципальных выборах, и затем работает с местной повесткой дня через про-заводские депутатские группы.

В отдельных случаях первые лица предприятия сами выступают в качестве референтных фигур, которые агитируют за про-заводских кандидатов на выборах с тем, чтобы обеспечить необходимое лобби в муниципальных органах власти. Например, в Губахе менеджеры «Метафракса» несколько раз официально выступали в поддержку заводских кандидатов на выборах депутатов городской думы поселения, депутатов Земского собрания района, и затем (после административно-территориальных преобразований 2012 г.) – легислатуры городского округа [4].

Таким образом, в муниципалитетах Пермского края, на территории которых расположены предприятия межрегиональных корпораций или крупного местного бизнеса, политические интенции бизнеса предопределяют профиль представительных органов МСУ. В течение нескольких электоральных циклов социальный и профессиональный состав депутатских собраний оказывается обусловлен прежде всего стремлением бизнеса лоббировать свои интересы через локальные легислатуры. Бизнес располагает организационными возможностями и финансовыми средствами, которые эффективно использует в избирательной борьбе, обеспечивая присутствие достаточного, для обеспечения кворума и желательных итогов голосования, числа лояльных депутатов в муниципальных собраниях. Несмотря на стремление бизнеса лоббировать свои интересы через референтных фигур, обладающих капиталом социальных связей, в настоящее время локальные лоббистские группы характеризуются нерелевантным социальным опытом и низким профессионализмом.

### Библиографический список

1. Законодательное Собрание Пермского края. История. III созыв Законодательного собрания Пермской области (2001-2006 гг.). Характеристика созыва [Электронный ресурс]. URL: [http://www.zsperm.ru/s1/history/3\\_convене\\_zspo/](http://www.zsperm.ru/s1/history/3_convене_zspo/) (дата обращения: 20.05.2016).
2. Избирательная комиссия Пермского края. Выборы и референдумы. Муниципальные выборы и референдумы. Депутаты представительных органов муниципальных районов и городских округов (по данным Территориальной избирательной комиссии Чусовского муниципального района Пермского края) [Электронный ресурс]. URL: <http://permkrai.izbirkom.ru/way/949977.html> (дата обращения: 20.05.2016).
3. Избирательная комиссия Пермского края. Выборы и референдумы. Муниципальные выборы и референдумы. Выборы депутатов Земского собрания Губахинского муниципального района, протокол от 01.03.09 [Электронный ресурс]. URL: <http://permkrai.izbirkom.ru/way/949977.html> (дата обращения: 20.05.2016).



4. Интервью с М.Коноваловой, помощником председателя совета директоров ОАО «Метафракс» по PR. Интервью взято Рябовой О.А. Пермь, май 2009 (архив автора).
5. *Лотарева Е.А.* Формальные и неформальные «посредники» между главами МСУ и городским сообществом на примере Пермского края: доклад на Всероссийской научно-практической конференции «Современный город - 2014». Пермь / ПНИПУ, 2014. 29 апр.
6. Материалы включенного наблюдения, получены О.А.Рябовой в процессе участия в выборной кампании депутатов Земского собрания Чусовского муниципального района.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. (в ред. 3 марта 2015 г.) № 131-ФЗ // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2015).
8. Политическая ситуация по итогам выборов главы Чусовского городского поселения и депутатов Чусовской городской думы: аналитическая записка. Пермь, 2013 (архив автора).

#### **LOBBYING POTENTIAL AND SOCIAL PROFILE OF LOCAL LEGISLATURES (A CASE STUDY OF THE PERM REGION)**

*T.B.Vitkovskaya*

Candidate of Political Sciences, Researcher, Department of Political Institutions and Processes Research, Perm Scientific Center of the Ural Division of the Russian Academy of Sciences

*O.A.Ryabova*

Candidate of Political Sciences, Researcher, Department of Political Institutions and Processes Research, Perm Scientific Center of the Ural Division of the Russian Academy of Sciences

The article considers the issues of lobbying the interests of private business within representative bodies of local government. The main social and professional groups acting as lobbyists of local business interests in municipal legislatures are identified. The professional level and loyalty degree of these groups as local lobbying groups are evaluated. The study of lobbying practices is based on materials of a number of cities and districts of the Perm region having large industrial enterprises.

*Keywords:* lobbyism; local business; local government; representative body of local government; local legislature; deputy corps.

**References:**

1. Legislative Assembly of Perm Krai. History. Third convocation of the Legislative Assembly of Perm Krai (2001-2006). Characteristics. Available at: [http://www.zsperm.ru/s1/history/3\\_convене\\_zspo/](http://www.zsperm.ru/s1/history/3_convене_zspo/) (accessed 20.05.2016). (In Rus.).
2. The election committee of Perm Krai. Elections and referenda. Municipal elections and referenda. Deputies of representative bodies of municipal districts and urban districts (according to the data of the Territorial election committee of the Chusovoy municipal district of Perm Krai). Available at: <http://permkrai.izbirkom.ru/way/949977.html> (accessed 20.05.2016). (In Rus.).
3. The election committee of Perm Krai. Elections and referenda. Municipal elections and referenda. Elections for the Local Assembly of the Gubakha municipal district. Records of 01.03.09. Available at: <http://permkrai.izbirkom.ru/way/949977.html> (accessed 20.05.2016) (In Rus.).
4. Interview with Maria Konovalova, PR assistant of the Chairman of the Board of directors of JSC "Metafrax". May 2009. The interview was taken by O.A. Ryabova (In Rus.).
5. Lotareva E.A. *Formal and informal "intermediaries" between the Head of the local government and local community (a case study of Perm Krai)*. Report at the All-Russian science-to-practice conference "Modern City - 2014" (Perm, PNRPU, 29 April, 2014.) (In Rus.).
6. Materials of participant observation obtained by O.A. Ryabova in the course of the election campaign for the Local Assembly of the Chusovoy municipal district. (In Rus.).
7. RF Federal Law «On general principles of organization of the local self-government in the Russian Federation» of 10.06.2003 №131-FZ (as of 03.03.2015). Access from the Information reference system «ConsultantPlus» (In Rus.).
8. The political situation following the results of elections for the Head of the Chusovoy urban settlement and the Chusovoy City Duma. Analytical note. Perm, 2013 (author's archive). (In Rus.).