

Локальная политика в современном мире

УДК-328:352(470.53)

ЛЕГИСЛАТУРЫ В МАЛЫХ ГОРОДАХ ПЕРМСКОГО КРАЯ: СОСТАВ И УРОВЕНЬ КОМПЕТЕНЦИЙ

*Т.Б. Витковская*¹

Статья посвящена исследованию состава и структуры представительных органов местного самоуправления в малых городах. Показано, как лоббистский потенциал городских ассамблей предопределяет их качественный состав. Рассмотрены основные депутатские группы, представленные в локальных legislatures: про-заводские группы, группы депутатов, представляющих интересы исполнительной власти, оппозиционные группы. Указаны причины низкой компетентности депутатского корпуса локальных legislatures.

Ключевые слова: местное самоуправление; представительный орган МСУ; исполнительный орган МСУ; локальная legislatura; муниципальная администрация; депутаты; депутатский корпус; локальная политика; городская политика.

Изучение локальных политических практик сегодня представляется актуальным направлением отечественных политологических исследований. В рамках проблематики локальной политики разрабатывается широкий спектр сюжетов, но изучение любого из них требует включения в исследование органов местного самоуправления – муниципальной администрации и локальной legislatures, поскольку их представители встроены в систему местных властных отношений при любом варианте локального политического ландшафта.

При этом исследования указывают на то, что если исполнительная власть оказывается доминирующей в городском пространстве политической силой практически во всех малых городах (кроме городов с градообразующими предприятиями), то представительная власть оказывается менее влиятельна [11, 92, 95-96; 12, 11, 18; 8, 225].

В соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении, полномочия органа представительной власти включают принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, установление, изме-

¹ Татьяна Борисовна Витковская – научный сотрудник, Отдел по исследованию политических институтов и процессов Пермского научного центра Уральского отделения Российской Академии наук (ПНЦ УрО РАН), кандидат политических наук, lappanata@gmail.com.

нение и отмену местных налогов и сборов, определение порядка управления и распоряжения имуществом в муниципальной собственности и пр. [13]. Депутаты могут влиять на повестку дня (вынося вопросы на обсуждение или снимая их с обсуждения), принимать (или отказываться принимать) нормативные акты, вносить в них поправки, по широкому кругу вопросов местного значения.

Основной ресурс депутатского корпуса – право на нормотворчество, что предопределяет лоббистский потенциал депутатов и делает локальную легислатуру объектом пристального внимания со стороны сильных игроков на локальном политическом поле. Как правило, такими игроками выступают глава исполнительной власти и его команда, а также собственники или менеджмент градообразующего предприятия (в случаях, когда они мотивированы включиться в политический процесс и составить конкуренцию главе).

По этой причине ситуация, когда по итогам выборов депутатов представительного органа МСУ локальная легислатура оказывается заполнена автономными игроками, которые начинают с чистого листа выстраивать отношения с прочими участниками политического процесса, на практике невозможна. Напротив, расстановка политических сил в городском пространстве может отражаться в раскладе сил в местной легислатуре, внутри-элитные расколы могут определять размежевания в депутатском корпусе.

В сложившихся на сегодняшний день политических условиях локальные легислатуры выступают не самостоятельными игроками на поле городской политики, а площадкой, где стремятся быть представленными основные игроки. Если влиятельных политических игроков в границах территории несколько, легислатура становится ареной для их взаимодействия, если они конфликтуют – еще одним «полем битвы» для них.

Например, если в городе представители муниципалитета конфликтуют с представителями завода, этот конфликт с большой долей вероятности будет разворачиваться и в легислатуре, как в Александровске несколько электоральных циклов назад, когда глава города Сергей Сертаков оппонировал собственнику градообразующего предприятия «Александровский машиностроительный завод» Геворгу Меграбяну, и в городской Думе сложились неформальные депутатские «фракции» муниципалов и заводчан [1, 196–204]. Если на территории муниципального образования расположено два крупных предприятия, директорат которых конкурирует за политическое влияние, их конфликт также, вероятно, найдет отражение во взаимодействии депутатов в городской легислатуре, как, например, в Лысьве, где металлургический и турбогенераторный заводы сформировали собственные депутатские группы в Думе, и в разные периоды характер их взаимодействий был конфликтным и коалиционным, отражая этапы отношений руководства градообразующих предприятий [1, 243–245].

Если депутатский корпус не расколот, это не доказывает его самостоятельности, поскольку за сплоченным депутатским большинством также может стоять сильный игрок, способный его сформировать. И это необязательно сви-

детельствует об отсутствии внутри-политических конфликтов на территории. Например, в Губахе два состава депутатского корпуса были про-заводскими, но весь этот период в городе разворачивался конфликт между исполнительной властью и градообразующим предприятием, который в значительной степени лежал в русле личных отношений главы города Виктора Цева и представителя собственников предприятия Армена Гарсляна [8, 231–232].

Фактически, властные интенции активных и сильных игроков на поле городской политики, их стремление присутствовать и доминировать в представительном органе МСУ (через «своих» депутатов) ограничивают возможности создания других влиятельных депутатских групп в его составе. Прочие игроки могут быть представлены в легислатуре, но не определять итоги голосования и политику представительной власти в целом.

Прежде всего следует указать, через каких депутатов исполнительная власть может эффективно проводить свою политику в легислатуре.

Во-первых, это представители «ближнего круга» главы – супруга, родственники, близкие друзья. В качестве примера можно привести состав депутатского корпуса городской Думы Кунгура после выборов 2008 г., по итогам которых депутатские мандаты получили супруга главы, его родственники и бизнес-партнеры [3]. В целом, малые компактные сообщества предоставляют много подобных примеров.

Во-вторых, депутаты, которые воспринимают свою деятельность в составе представительного органа власти как работу за вознаграждение, в их числе – депутаты на освобожденной основе, председатели думских комитетов на постоянной основе.

В-третьих, собственники малого бизнеса, индивидуальные предприниматели.

В целом, в малых городах взаимодействие исполнительной власти с местным бизнесом, как правило, проходит в неформальном поле, что выгодно обеим сторонам: бизнес может получать различные преференции, необходимые разрешения, выигрывать конкурсы и пр., представители власти могут рассчитывать на покрытие каких-либо городских расходов, или извлекать личную выгоду. На подобные неформальные отношения с исполнительной властью могут претендовать собственники достаточного успешного, крупного (в масштабах малого города) бизнеса, которые располагают достаточными для решения каких-либо местных вопросов средствами, либо те, кто связан с главой родственными или дружескими связями.

Для собственников малого бизнеса проблемой часто оказывается именно невозможность войти в это поле неформальных отношений, поэтому приемлемым вариантом оказывается получить мандат депутата, с тем чтобы затем предложить главе свою лояльность (и свой голос), в обмен на преференции, либо просто на сохранность своего бизнеса.

В-четвертых, т.н. «бюджетники» – работники бюджетных учреждений, представители сферы образования, здравоохранения и культуры.

Они опасаются потерять свои должности, и в малом городе часто не имеют карьерных альтернатив, поэтому оказываются зависимы от муниципальной администрации. Кроме того, на выборах в малых компактных сообществах представители социальной сферы – это перспективные кандидаты: они узнаваемы и имеют авторитет. Подбирая кандидатов в депутаты, главы повсеместно делают ставку на бюджетников: они легко избираемы, и легко управляемы.

Другой сильный игрок, который стремится обеспечить присутствие своих представителей в локальных легислатурах – крупный бизнес и градообразующие предприятия. Такие предприятия располагают финансовыми и организационными ресурсами, зачастую – поддержкой части городского сообщества (работников завода и членов их семей), что позволяет им обеспечивать участие и победы своих представителей на муниципальных выборах.

Отметим, кто защищает интересы предприятий в городских легислатурах.

Во-первых, как и в случае с представительством интересов исполнительной власти, работники бюджетных учреждений, поскольку это оптимальный выбор с точки зрения электоральных предпочтений.

Часто в небольших промышленных городах вся сфера занятости населения – это завод и бюджетные учреждения, поэтому круг потенциальных кандидатов, из которых может выбирать руководство предприятия, которому нужно сформировать пул из нескольких десятков кандидатов, не очень широк и не разнообразен.

Во-вторых, собственно заводчане – работники данного предприятия и предприятий в одной производственной цепочке с ним. К этой категории можно отнести также представителей дочерних или подконтрольных заводу организаций, собственников зависимого от предприятия малого бизнеса. Они по понятным причинам зависимы от директората.

Как для некоторых «бюджетников» присутствие в городской Думе может быть обязанностью, неофициально наложенной на них муниципальной администрацией, так и для работников завода – обязанностью, наложенной заводским руководством.

Иногда они составляют большинство кандидатов, и затем – депутатов, поскольку менеджмент видит их выдвижение самым простым, с точки зрения финансовых затрат и организационных усилий, способом добиться цели – постоянного большинства голосов в местной легислатуре.

В качестве примера можно рассмотреть действующий состав Думы Чусовского городского поселения, избранной в 2013 г. Руководство завода стремилось получить большинство в представительном органе, и менеджмент предприятия отбирал кандидатов самостоятельно, не обращаясь за помощью к политконсультантам или другим сторонним специалистам. В городской Думе было 20 депутатских мест. Из 83 зарегистрированных кандидатов в депутаты 34

были работниками градообразующего предприятия ОАО «Чусовской металлургический завод» и ОАО «Трубодеталь» (структура, созданная под строительство трубно-сталеплавильного комплекса на базе завода), и еще 8 представляли дочерние заводские организации. Половина выдвинутых от завода кандидатов имели лишь начальное специальное или среднее профессиональное образование, среди будущих депутатов были: механик, плавильщик, начальник участка, газорезчик, бригадир, 3 слесаря, шлифовщик, штамповщик, 2 электромонтера, 3 вальцовщика и специалист по общим вопросам. По итогам выборов из 20 избранных депутатов 14 были заводчанами, и большинство из них – представителями рабочих профессий [5, 4–5].

В легислатуре с таким составом депутатов могут эффективно решаться только вопросы, связанные с работой предприятия, или общие для завода и города вопросы, касающиеся городской инфраструктуры, коммунальных сетей и т.п. Депутатский корпус должен принимать решения по гораздо более широкому и разнообразному кругу вопросов местного значения, и поэтому в таком составе оказывается фактически некомпетентен.

Данная электоральная стратегия применяется в малых городах с крупными предприятиями достаточно часто, поскольку заводское руководство может воспринимать легислатуру не столько как орган местного самоуправления, сколько как институт, через который можно лоббировать корпоративные интересы, или как институт, который может официально оформить решения, принятые вне формальных управленческих процедур, т.е. как легитимирующий институт.

Городская Дума Чусового – это показательный пример, но легислатура малого промышленного города не обязательно состоит только из заводских специалистов. Например, в промышленной Нытве в действующем составе депутатского корпуса Думы только 5 из 15 депутатов – представители рабочих профессий [14], в Горнозаводске, на территории которого расположено два завода, – 6 из 15 депутатов [14].

Некоторые предприятия выбирают другую политическую стратегию. Если собственники могут лоббировать свои интересы на региональном уровне, например, через администрацию губернатора, они зачастую не выказывают заинтересованности в присутствии своих ставленников в органах МСУ. В ряде случаев предприятия не претендуют на все депутатские мандаты, сосредоточиваясь на выборах на ключевые муниципальные посты. В настоящее время предприятия также нередко переносят акцент с прямого представительства собственных интересов своими работниками на косвенное. В этом случае у заводского руководства нет твердых гарантий лояльности депутатов, но есть основа для достижения неформальных договоренностей. Например, в упомянутом выше Чусовом ранее, в 2006 г. (на выборах депутатов представительного органа района), при наличии тех же 21 мест, было выдвинуто всего 6 работников завода, но были поддержаны также бюджетники, в т.ч. директор школы, спортсме-

ны, военком города, представители зависимых от завода строительных компаний [1, 173]. Такая стратегия заводского менеджмента дала шанс муниципальной оппозиции после выборов бороться за голоса депутатов, не представляющих завод напрямую.

Муниципальная оппозиция также может быть представлена в локальной легислатуре, хотя оппозиционеры присутствуют в представительных органах и не в каждом созыве, и не в каждом городе. Данную группу нельзя поставить в один ряд с такими игроками, как глава или крупное предприятие, поскольку оппозиция не располагает сопоставимыми ресурсами. Фактически, ее основным ресурсом, который может обеспечить несколько мест в составе депутатского корпуса, является потенциал протеста в городском сообществе против политики действующей администрации или против предприятия, которое проводит свою политику через муниципальную администрацию, или против отдельных персон на муниципальных должностях. Представленность в легислатуре имеет для муниципальной оппозиции определяющее значение, поскольку легитимизирует их положение, фактически, может превратить ее из «группы недовольных горожан» в институционализированную оппозицию [2, 75–76; 9, 25–29].

Оппонентами действующей городской власти могут выступать идейные оппозиционеры, общественные активисты, разного рода политические трибуны и маргиналы, а также бывшие депутаты и главы, смещенные с прежних позиций, но сохранившие политические амбиции. Именно последние, имея капитал социальных связей, релевантный политический опыт (как в сфере публичной политики, так и опыт кулуарных взаимодействий) и аккумулируя зреющий в сообществе протест против политики муниципальной или заводской администрации, могут сформировать и возглавить более или менее эффективную неформальную оппозиционную депутатскую группу в легислатуре.

Различные общественные организации и группы самоорганизации граждан (такие как советы ветеранов, союзы молодежи, объединения пенсионеров и прочее) в малых городах, как правило, слишком слабы, чтобы самостоятельно эффективно действовать через локальные легислатуры. Однако те из них, что имеют влияние в городе, исполнительная власть может вовлекать в неформальные взаимодействия, используя как посредников в общении с социальными группами, которые они представляют.

Статистика численности партийных фракций в муниципальных представительных органах позволяет предположить, что фракции партии «Единая Россия» составляют влиятельные независимые депутатские группы в местных легислатурах, поскольку они сформированы в городских легислатурах повсеместно и почти в каждой являются самыми многочисленными.

Численность депутатов, выдвинутых от «Единой России», в соотношении с общим числом депутатских мандатов, по основным городским округам и поселениям Пермского края выглядит следующим образом: Чернушка – 20 / 14, Чусовой – 20 / 10, Чайковский – 20 / 3, Очер – 15 / 4, Кунгур – 11 / 8, Оса – 15 /

10, Гремячинск – 15 / 11, Кизел – 15 / 8, Горнозаводск – 15 / 6, Оханск – 10 / 7, Суксун – 10 / 7, Усолье – 10 / 7, Чердынь – 10 / 7 [14].

Однако на практике фракции «Единой России» не являются ни сплоченными, ни автономными депутатскими группами, что объясняется особенностями партийного строительства и партийного представительства на уровне малых городов. Тактика «Единой России» – включение в состав партии возможно большего числа значимых в пределах конкретных локальных сообществ фигур (глав городов, глав администраций, депутатов представительных органов, успешных бизнесменов, и прочих) – обеспечила большое число «партийных» депутатов, как и чиновников, но не смогла обеспечить их сплочения в единые группы. Многие локальные сообщества были и остаются конкурентной средой, поэтому внутривыборная конкуренция оказывается привнесена и в партийные структуры [4, 31; 10, 106]. Члены партии по-прежнему имеют разнонаправленные интересы, которые руководители местных партийных отделений не могут согласовать и привести к единому знаменателю. Депутаты, избранные в представительные органы при поддержке «Единой России», могут ставить интересы личные или корпоративные выше интересов партийных. В случае «Единой России» партийность зачастую воспринимается как формальность и поэтому является слабым объединяющим средством [6, 101; 11, 92].

Уровень компетентности депутатского корпуса малого города на сегодняшний день остается достаточно низким. Основные причины – это низкий образовательный уровень (многие депутаты не имеют высшего образования, некоторые имеют только начальное или среднеспециальное образование), нехватка специалистов с профильным образованием (для депутатов профильным выступает образование по специальностям «юриспруденция», «государственное и муниципальное управление», и т.п.) и нерелевантный профессиональный опыт [7, 91–92].

С одной стороны, это неизбежное следствие того, что в малых городах человеческий капитал остается невысоким. С другой стороны, это обусловлено принципом подбора кандидатов мэрией и заводским менеджментом – для обеих сторон определяющим критерием является лояльность кандидатов, а не их профессионализм.

Кроме того, в малых городах кадровый резерв – это очень узкая группа, и ротация кадров происходит медленно. Также в малых компактных сообществах многие депутаты, как и чиновники, привыкли работать в рамках сложившихся неофициальных управленческих схем, предопределяющих, как формируется повестка дня и идет процесс согласования и принятия решений, и не выходят за установленные рамки. Важно, что образованные и амбициозные кандидаты, как правило, ориентированы на занятие постов в муниципальной администрации, а не на продвижение через легислатуру, поскольку в малом городе это воспринимается как более перспективная карьерная возможность.

Депутатский корпус в малом городе зачастую оказывается недостаточно компетентным для того, чтобы легислатура эффективно исполняла возложенные на нее обязанности представительного органа местного самоуправления, не только и не столько по причине низкого профессионального уровня и некомпетентности отдельных депутатов, сколько в силу того, какими мотивами руководствуются депутаты, какие цели преследуют, как они сами понимают смысл своей деятельности. Их деятельность оказывается далека от представления интересов местного сообщества. Депутаты либо преследуют личные интересы, иногда корыстные, либо отстаивают групповые интересы (при этом речь идет об элитных группах, которые действуют на городском политическом поле и вне легислатуры), как правило, представляя интересы исполнительной власти или корпоративные интересы.

Библиографический список

1. *Витковская Т.Б., Рябова О.А.* Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: УрО РАН, 2011. 284 с.
2. *Витковская Т.Б.* Местное самоуправление и потенциал общественного протеста в моногороде. // Современный муниципалитет: фабрика услуг или платформа для гражданского общества. Пермь: ПНИПУ, 2013. С. 75–78.
3. *Махмудова Е.А.* Субъекты и механизмы принятия политических решений на муниципальном уровне: опыт неформальных практик в Пермском крае. // Доклад на научной-практической конференции «Современный город: власть, управление, экономика». Пермь: ПНИПУ, апрель 2013.
4. *Панов П.В.* Локальная политика в разных измерениях. // Политическая наука. Вып. 3: Локальная политика, местное самоуправление: российский и зарубежный опыт. М., ИНИОН РАН, 2008. С. 9–31.
5. Политическая ситуация по итогам выборов Главы Чусовского городского поселения и депутатов Чусовской городской Думы: аналитическая записка. Пермь, 2013 (архив автора).
6. *Подвинцев О.Б.* «Глиняные ноги» партии власти. Чем обусловлены проигрыши «Единой России» на местных выборах 2008–2010 гг.: кризисом в обществе или самой ее природой? // «Pro et Contra». М., 2010. Т. 14. № 3. май-июнь. С. 97–105.
7. *Подвинцев О.Б., Витковская Т.Б.* Муниципальная политическая элита Пермского края: уровень образовательной подготовки и возможности его совершенствования // Высшее профессиональное образование, бизнес, власть: опыт и перспективы взаимодействия в подготовке управленческих кадров, ориентированных на инновации. Пермь, 2009. С. 89–93.
8. *Рябова О.А.* Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // Политическая наука. 2008. № 3. Ло-

кальная политика, местное самоуправление: российский и зарубежный опыт. С. 224–233.

9. Рябова О.А. «Муниципальные группировки» и развитие конкурентного политического поля малых промышленных городов Урала // Вестник Пермского университета. Серия: История и Политология. 2009. № 1. С. 24–34.
10. Стенограмма круглого стола «Исследование локальных политических процессов в современной России: реалии, проблемы и перспективы» // Методология и теория исследований локальной политики: сб. науч. ст.: материалы научно-практической конференции. Пермь, 2014. С. 102–145.
11. Чирикова А.Е., Ледаев В.Г., Сельцер Д.Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов. // Полис. 2014. № 2 (140). С. 88–105.
12. Чирикова А.Е. Властные акторы в малых российских городах: формальная и неформальная проекции. // Современный город: власть, управление, экономика. Пермь: ПНИПУ, 2013. Вып. № 3. С. 8–19.
13. 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: 11.05.2015)
14. Электоральная статистика: Архив выборов. Местные выборы // Сайт Избирательной комиссии Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permkrai.izbirkom.ru> (дата обращения: 01.04.2015).

LEGISLATURES IN SMALL TOWNS OF THE PERM REGION: COMPOSITION AND COMPETENCE LEVEL

T.B. Vitkovskaya

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

The article is devoted to analysis of the composition and structure of representative bodies of local self-government in small towns. It is shown how lobbying potential of urban assemblies determines their qualitative composition. The main deputy groups represented in local legislatures are examined: pro-enterprise groups, groups of deputies representing the interests of the executive power, opposition groups. The causes of low competence of the deputies corps of local legislatures are given.

Keywords: local self-government; representative body of local self-government; executive body of local self-government; local legislature; municipal administration; deputies; deputy corps; local policy; urban policy.

References:

1. *Vitkovskaya T.B., Ryabova O.A.* Single-industry cities of the Middle Urals: local elites and political processes. Ekaterinburg: UB RAS Publ., 2011. 284 p. (In Rus.).
2. *Vitkovskaya T.B.* Local government and potential of social protest monotowns// Modern municipality: a factory of services or platform for the civil society// PNRPU. 2013. P. 75-78. (In Rus.).
3. *Makhmudova E.A.* Subjects and mechanisms of political decision-making process at the municipal level: experience of informal practices in the Perm region // Report at the scientific conference "Modern city: power, management, economics"// Perm, PNRPU. April 2013. (In Rus.).
4. *Panov P.V.* Local politics in different dimensions // Political sciences. V. 3: Local policy and local government: Russian and foreign experience. M., INION RAS. 2008. P. 9-31. (In Rus.).
5. "The political situation under the results of election of the Head of Chusovoy urban settlement and the deputies of Chusovoy City Council. Analytical note"// Perm, 2013. (In Rus.).
6. *Podvintzev O.B.* «Clay legs» of the ruling party. What are the reasons for "United Russia"’s local election failures in 2008-2010: society crises or its own nature? // «Pro et Contra». M., 2010. Vol. 14. №3. May-June. P. 97-105. (In Rus.).
7. *Podvintzev O.B., Vitkovskaya T.B.* Municipal political elite of the Perm region: the level of educational attainment and opportunities to improve. // Higher education, business, government: experience and prospects for cooperation in management training focused on innovations// Perm, 2009. P. 89-93. (In Rus.).
8. *Ryabova O.A.* City-forming enterprises and political processes in small industrial towns of the Urals // Political science. 2008. № 3. Local policy, local government: Russian and foreign experience. P. 224-233. (In Rus.).
9. *Ryabova O.A.* The municipal groups and the development of a competitive political field of small industrial towns of the Urals. // Perm University Herald. Series: History and Political Science. 2009. № 1. P. 24-34. (In Rus.).
10. Shorthand record of the round table "The study of local political processes in modern Russia: Realities, Challenges and Prospects" // Methodology and theory research of local policy. Collected articles. Proceedings of the scientific conference// Perm, 2014. P. 102-145. (In Rus.).
11. *Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Seltzer D.G.* Authorities in a small Russian town: the configuration and interactions of the main actors // Polis. 2014. № 2 (140). P. 88-105. (In Rus.).
12. *Chirikova A.E.* Main actors in small Russian towns: formal and informal perspective // Modern city: power, management and economy// Perm: PNRPU, 2013. Vol. № 3. P. 8-19. (In Rus.).

13. Federal Act «General principles of organization of local self-government in the Russian Federation» № 131-FA, 10.06.2003 // Information system «Consultant plus». (In Rus.).
14. Electoral statistics: Archive of election results. Municipal elections // Website of Perm Region Election Commission. Available at: <http://www.permkrai.izbirkom.ru> (In Rus.).