

УДК-323:352(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-3-64-72

МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ И БИЗНЕС ВО ВЛАСТИ: СЦЕНАРИИ ВЗАИМНОГО ВЛИЯНИЯ ГЛАВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ

Татьяна Витковская

*Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН
Пермский государственный национальный исследовательский университет*

Аннотация

Статья посвящена политике муниципальных глав в отношении бизнесменов, приобретающих политический статус, и депутатов, пришедших во власть из бизнеса. Главы стремятся поддерживать высокий уровень влияния в муниципалитетах. Предприниматели рассматривают свое попадание в представительную власть как возможность приобрести новые социальные связи, в том числе с чиновниками, обладающими исполнительными полномочиями, и как возможность нормативно регулировать контекст деятельности бизнеса на территории. Выделены два сценария, по которым развиваются отношения глав и бизнесменов – сценарий кооперации и сценарий конфликта. Общность интересов или конфликт интересов муниципалитета (как их представляет глава, который может дополнять или подменять их собственными интересами) и местного бизнеса определяют выбор стратегии кооперации или борьбы. Интенсивность конфликта или консенсуса определяется мерой поддержки, которую стороны оказывают друг другу. Отношения между администрацией и предпринимателями остаются асимметричными и иерархичными. В статье исследуются взаимодействия местных глав с малым и средним местным бизнесом. Статья базируется на результатах исследования, проведенного в четырех муниципальных образованиях Свердловской области и Пермского края, основной метод сбора информации в проведенном исследовании – глубинные интервью с главами муниципалитетов и другими участниками локальной политики.

Ключевые слова: локальная политика; местное самоуправление; глава; депутат; малый и средний бизнес; политическое участие.

Власть в пределах небольших сообществ, городских и районных, выступает отдельным направлением в отечественных политологических исследованиях в последние десятилетия (Чирикова и Ледяев, 2017; Чирикова и др., 2014; Пустовойт, 2014; Гельман, 2010; Панов, 2008; Тев, 2005). Интерес к этой проблематике обусловлен трансформациями, которые претерпевает институт местного самоуправления, и относительным разнообразием локальных политических практик. Широко освещены нормативные аспекты функционирования муниципальной власти (Слатинов и Меркулова, 2015; Борисова и Сулимов, 2014; Гельман, 2008; Ross, 2006). Некоторым аспектам местной политики и локальным практикам уделено меньше исследовательского внимания, в частности, неформальным практикам и практикам межсекторальных взаимодействий (власти и представительных институтов, власти и бизнеса).

Вместе с тем, российские исследования власти в малых сообществах неизбежно сосредотачивают внимание на главе территории, его политическом курсе и стратегии в отношении прочих участников местной политики. Это объясняется лидирующей ролью главы с исполнительными полномочиями в местном политическом процессе и процессе муниципального управления.

Эти особенности локальной проблематики отразились и на содержании данной статьи. Статья посвящена политике местных глав в отношении игроков, которые представляют два сектора одновременно – публичную власть и частный бизнес в российских муниципалитетах. Такие игроки составляют меньшинство среди активных участников локальной политики, но интересны стратегии и решения глав, обусловленные спецификой их положения.

Ранее, в 1990-е гг., политический процесс в российских муниципалитетах во многом определялся взаимоотношениями главы местного самоуправления и депутатов, а локальная легислатура зачастую выступала единственным конкурентом главы в борьбе за влияние на городскую политику. В 2000-е гг. местный бизнес повсеместно стал проявлять политическую активность, а главы – выстраи-

вать отношения с новыми игроками, исходя из собственных возможностей и приоритетов. Предприниматели могут участвовать в локальной политике различными способами. Одним из самых доступных и потому распространенных способов сегодня является избрание предпринимателей в локальные легислатуры (Чирикова и Ледяев, 2015: 7)

Данная статья написана по результатам исследования в четырех российских муниципалитетах, двух в Свердловской области и двух – в Пермском крае. В каждом из муниципалитетов в составе депутатского корпуса есть местные предприниматели. В выбранных муниципалитетах нет градообразующих предприятий, нет предприятий в собственности крупных корпораций, локальные экономики формируются предприятиями малого и среднего бизнеса. Изучено четыре локальных кейса. В качестве показательных примеров стратегий и действий глав в отношении депутатов и предпринимателей выбраны и представлены ситуации в трех муниципалитетах: двух в Пермском крае и одном – в Свердловской области, обозначенных нами как город X, район X и город Y.¹ Мы понимаем, что число изученных кейсов невелико для генерализаций, поэтому не претендуем на выявление паттернов отношений власти и бизнеса на площадках публичной власти, или выделение моделей взаимодействия глав и предпринимателей в статусе депутатов. В статье представлены два наблюдавшихся сценария, в соответствии с которыми местные главы строят отношения с предпринимателями в легислатурах (сценарий кооперации и сценарий конфликта).

Основной метод сбора информации, использованный в проведенном исследовании – интервью с непосредственными участниками местной политики. Нам представляется, что интервью с участниками локальной политики могут дать необходимую информацию о стратегиях, выборах и решениях глав касательно местных предпринимателей и депутатов, которая не может быть получена из открытых источников. Всего проведено десять глубинных полуструктурированных интервью, респондентами выступили действующие и бывшие главы муниципалитетов и депутаты представительных органов местного самоуправления. Гайд интервью с главой включал блоки вопросов об иерархии участников местной политики, ресурсах власти, ходе и итогах последних муниципальных выборов, автономии легислатуры, практиках взаимодействия с депутатским корпусом, отдельными депутатами, с бизнес-сообществом, отдельными предпринимателями и др. Гайд интервью с депутатом включал блоки вопросов об иерархии участников местной политики, политическом потенциале легислатуры, практиках воздействия главы на депутатский корпус, на бизнес-сообщество, личных ресурсах влияния, целях избрания в легислатуру и реализованности этих целей, эффекте совмещения предпринимательской и депутатской деятельности и др. При проведении исследования использовались данные о ходе проведения и результатах муниципальных выборов, включая информацию о кандидатах, данные о сроках полномочий должностных лиц и органов местного самоуправления, представленные на официальном сайте ЦИК РФ и данные о составе локальных легислатур, представленные на официальных сайтах муниципальных образований. Использовались материалы местных СМИ как вспомогательный источник для получения информации об общественной активности и репутации местных бизнесменов.

В локальной властной иерархии глава и местный бизнес занимают разные ступени, и представительство в органе публичной власти – локальной легислатуре – может перемещать предпринимателей «выше», на уровень прямого взаимодействия с политическими игроками, но не на один уровень с главой.

Возможности главы оказывать влияние на других участников местной политики (включая и бизнесменов) даже шире, чем возможности, заданные его должностными полномочиями. Глава имеет высокий потенциал влияния, который задан статусом: он является высшим должностным лицом и «лицетворением» местной власти². Это обеспечивает организационные связи с государственной властью: на практике взаимодействие региональной и локальной власти часто сводится к диалогу представителей региона непосредственно с главой. Это делает главу единственным игроком на локальном поле, который постоянно выходит за его границы, взаимодействуя с представителями власти регионального уровня на их площадках. И это закрепляет его место в локальной властной иерархии,

¹ Названия муниципальных образований не указываются, потому что интервью, выдержки из которых приведены в статье, были взяты на условиях анонимности.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации от 06 окт. 2003 г. N 131-ФЗ, ст.36 (ред. от 23 мая 2020 г.), *КонсультантПлюс* [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 29.05.2020).

где он стоит выше членов представительных институтов и локального бизнес-сообщества. База влияния главы – его полномочия по решению вопросов местного значения, но глава также может задействовать административный ресурс.

Все эти возможности глава может (но не обязан) использовать в интересах бизнеса. Представитель городской власти поясняет: «Когда возникают вопросы по их предприятию, они в первую очередь приходят ко мне и спрашивают, как решить тот или иной вопрос. Тут мы подключаем администрацию, и так далее. Многие руководители обращаются и ко мне, и к главе округа с просьбой повлиять, помочь решить какую-то проблему. В этом случае мы иногда привлекаем и депутатов Законодательного собрания»¹.

Потенциал политического влияния бизнеса определяется его ресурсной базой. Бизнесмены имеют финансовые ресурсы, могут распоряжаться принадлежащей им собственностью на территории муниципалитета. Чем крупнее бизнес, тем выше потенциал его политического влияния: собственники крупного бизнеса, который приносит стабильный доход, и мелкие бизнесмены, занимают разные ниши.

Крупный бизнес может конвертировать свои ресурсы в политическое влияние и выбирает такие формы политического участия, как финансирование избирательных кампаний кандидатов на пост главы или финансирование социальных инициатив местной администрации. Он может участвовать в локальной политике, не будучи официально представленным во властных структурах. Интерес администрации к ресурсам крупного бизнеса достаточно высок, чтобы в этом случае глава охотно работал с партнерами без ясного политического статуса.

Малый бизнес должен найти опору во властных структурах, чтобы обрести и наращивать политический потенциал. Для бизнеса, который имеет невысокий или нестабильный доход, влияние на политику сводится к личным связям с представителями местной власти. Действовать более масштабно или системно, выйти за рамки эпизодических личных контактов они не могут, в силу ограниченности их ресурсов. При этом для мелких бизнесменов избрание депутатом – единственный способ стать «видимым» на политическом поле, попасть в поле зрения сотрудников администрации. Мандат депутата выделяет их из общего ряда малых бизнесменов. Собственники среднего (в масштабах муниципалитета) бизнеса могут иметь собственные ресурсы, которые конвертируются в политическое влияние. Они ищут эффективные способы политического участия – с меньшими вложениями, потому что их ресурсы ограничены, но с лучшим результатом. Для собственника среднего бизнеса статус представителя публичной власти – хороший способ мобилизовать свой потенциал и приобрести новые возможности в пространстве локальной политики.

Таким образом, в муниципалитетах, где нет крупного бизнеса, глава доминирует в локальном политическом пространстве. Малый и средний бизнес не располагает ресурсами, сопоставимыми с ресурсами главы и его администрации, которые обеспечивали бы высокий уровень политического влияния на территории. И зачастую влияние в пространстве локальной политики местный бизнес обретает, только выстроив отношения с главой или его представителями. Ни местный бизнес, ни другие местные игроки не могут встать выше главы в локальной властной иерархии, но вступают во взаимодействие с главой, по его или собственной инициативе, надеясь на взаимное влияние.

Можно выделить два сценария, в соответствии с которыми глава строит отношения с предпринимателями, представленными в легислатуре: кооперация и конфликт.

Основой бесконфликтных отношений между главой и депутатами-бизнесменами выступает соблюдение последними базовых правил, формальных и неформальных, регулирующих их ведущую, предпринимательскую деятельность. Как минимум, бизнесмены не должны нарушать установленные правила без санкции местной администрации.

Кооперация, выгодная обеим сторонам, складывается, когда бизнесмены в представительном органе отстаивают интересы, совпадающие или пересекающиеся с общими интересами локального сообщества. Например, поддержка депутатами проектов по электрификации, газификации, развитию транспортной и дорожной сети выгодна и муниципалитету. Различные проекты по благоустройству территории, которые предлагают депутаты, находят поддержку у большинства жителей. Для главы ориентация бизнесменов не только на интересы своего бизнеса, но и на интересы территории, оказывается важна.

¹ Интервью №5. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

Глава находится на вершине властной иерархии, и таким образом оценивают его положение и представители государственной власти, и население. По этой причине и региональная власть, и локальное сообщество ждут от него выполнения функций контролера, арбитра или посредника между представителями разных секторов общественной жизни. Ожидается, что глава будет ориентировать бизнес на помощь сообществу и развитие муниципалитета. Поведение каждого бизнесмена не будут вменять в вину главе, но за непопулярные решения депутатского корпуса главу могут осуждать. Если глава не будет исполнять эту роль, он может потерять поддержку сообщества или региона. Первая необходима ему для переизбрания, если глава избирается на прямых выборах; вторая – для назначения на пост, если глава выбирается комиссией, включающей представителей региона. В любом случае шансы главы на переизбрание выше, если он выстроил адекватные отношения с местным бизнесом и депутатским корпусом, когда работа бизнесменов в легислатуре не вызывает серьезных нареканий.

Глава ожидает от бизнесменов, которые входят в легислатуру, и вкладывает в повседневную работу органа публичной власти. Во многих депутатских собраниях большинство составляют представители бюджетной сферы. Бизнесмены, которые пришли в публичную власть из другой среды и с другим взглядом на управление, могут не только сделать ее более представительной, но и более результативной. Председатель Думы поясняет: «У них склад мышления другой. Директор фабрики грамотно давал пути развития, как может развиваться город. Для меня это было очень большим подспорьем. Наши программы развития городов: посмотрите, неслучайно там помимо совета образования, например, есть еще и бизнес»¹.

Примером кооперации главы, администрации и местного бизнеса, вовлеченного в политику через локальную легислатуру, служит ситуация в районе Х. В районе Х развито сельское хозяйство и соответствующие производства: много сельхозкооперативов, ферм и личных подсобных хозяйств. На территории нет основного, «районообразующего» предприятия, небольшие агрофермы и бывшие колхозы вместе обеспечивают развитие местной экономики и формируют экономический профиль территории.

Представительный орган местного самоуправления – Земское собрание района. Земское собрание состоит из 20 депутатов². В шестой созыв избраны три руководителя сельхозпредприятий. В пятом созыве работало четыре представителя этой сферы. В депутатском собрании также есть руководители предприятий, доходы которых зависят от работы аграрного сектора³. Предыдущий глава руководил территорией почти десятилетие, с 2020 г. временно исполняет обязанности главы его заместитель.

Глава поддерживал предпринимателей, не индивидуально, но оказывая поддержку в важных для них сферах. Так, муниципалитет реализует различные программы поддержки сельхозпроизводителей, финансирует ремонт инфраструктурных объектов и т.п. Таким образом глава вносил свой вклад в развитие аграрной отрасли и экономики территории. В основе политики главы – нежелание поддерживать хорошие личные отношения с отдельными предпринимателями. Местные бизнесмены, даже представленные в органе публичной власти и даже действуя скоординированно, не могут нанести серьезный ущерб главе – политический, репутационный или иной.

Политика главы в отношении местного бизнеса основана на понимании специфики территории и перспектив ее развития. Отказ главы и его администрации поддерживать аграрный сектор поставил бы под сомнение компетентность его самого и его команды, и поставил бы вопрос о том, справляются ли они с возложенными обязанностями. Глава района рассказывал, как он сам, собрание депутатов и бизнес работают в одном направлении: «У нас своя специфика, мы делаем ставку на село и сельхозпроизводителей, мы достаточно успешны. Но при этом большая часть вопросов на повестке дня и администрации, и Земского собрания – вопросы инфраструктуры»⁴ (цит. по: Витковская и Лотарева, 2016: 144).

В районе Х нет игрока из частного бизнеса, который выделялся бы из ряда предпринимателей с депутатскими мандатами с сопоставимыми доходами. Все предприниматели в районе распоряжаются относительно малыми бюджетами, в сложные периоды не имеют свободных средств. Это неизбежно ограничивает их расходы на политическую активность: на избирательные кампании, на под-

¹ Интервью №4. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

² Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. Муниципальные выборы. Пермский край, ЦИК РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 17.02.2020).

³ Шестой созыва Земского собрания работал до 2019 г.

⁴ Интервью №1. 2016. Интервью взято Е. А. Лотаревой.

держку муниципальной администрации, проявленную в финансовой поддержке ее инициатив и т.п. В этих условиях ограниченности ресурсов и относительного равенства в ресурсах, предприниматели избрали успешную стратегию, которая предполагает, во-первых, выражение и оказание поддержки администрации и, во-вторых, совместную работу в законодательстве.

Предприниматели, избранные депутатами, не конфликтуют с исполнительной властью, ни на площадке Земского собрания, ни за его пределами. Они поддерживают инициативы районной администрации в границах своих возможностей, то есть своими голосами на заседаниях Земского собрания. Совместными усилиями депутаты-бизнесмены вносят в повестку и выносят на обсуждение Земского собрания важные для их сферы бизнеса вопросы, прежде всего, вопросы, связанные с местной инфраструктурой (дорожной сетью, газификацией и электрификацией и т.п.) и поддержкой производителей сельхозпродукции. Даже в условиях, когда они не имеют большинства голосов и не определяют результаты голосований, это остается полезной практикой для них. Эта деятельность, нацеленная на поддержку их бизнеса, позитивно оценивается администрацией, потому что служит и развитию экономики территории¹.

В районе X стратегия главы в отношении депутатов-бизнесменов сводилась к поддержке местного бизнеса, не переходящей в патронаж. Глава поддерживал депутатов-бизнесменов в их желании развивать собственный бизнес, потому что это благоприятно сказывалось на развитии территории, за которое он нес часть ответственности. И глава не имел причин вступать в конфликт с ними, поскольку не сталкивался с проявлениями политических амбиций или политической воли с их стороны.

Отправной точкой конфликта может стать нарушение сложившихся правил одной из сторон или отказ одной из сторон выполнять функции, которые вменяются ей в обязанность. Так, в городе Y глава рассказывает о начале конфликта его предшественника с предпринимателями, политические последствия которого влияют на его работу: «Он менял правила игры, некоторым это не нравилось, им казалось, что он все заточивает под себя... Его тихо ненавидели»². Иногда конфликт разрастается, начавшись с личной неприязни или противоречий между главой и бизнесменом. Проявление конфликта, который не был быстро разрешен сторонами, заключается всегда в отказе от поддержки. Бизнесмены, наделенные полномочиями муниципальных депутатов, отказываются поддерживать главу – его инициативы в законодательном органе, курс администрации депутатскими решениями, его кандидатуру на выборах (если выборы проводятся в соответствии с конкурсной процедурой и депутаты исполняют роль выборщиков). Глава, в свою очередь, отказывается в поддержке бизнесу, которым владеют депутаты, вне общих рамок мер поддержки местного бизнеса, который реализует действующая администрация.

Примером ситуации, которая создает почву для конфликтов главы и депутатов, является ситуация в городе X, также в период полномочий предыдущего главы. Город X – административный центр района X. Городская дума состоит из 21 депутата, в действующем и предыдущем созыве думы работают и работали местные бизнесмены³. В X работают предприятия разных отраслей легкой промышленности, развит малый бизнес, город относительно благополучен в экономическом отношении.

Глава, планируя свое политическое будущее и учитывая вероятное социальное и профессиональное разнообразие городской думы, поддерживал лояльных ему кандидатов еще на этапе их избрания. Глава рассказывает о формировании депутатского корпуса думы: «Мое преимущество ... было в одном. За четыре месяца до моего избрания главой были выборы в городскую думу. Мне удалось завести в депутатский корпус десять своих сторонников. Соответственно, уже изначально вот этого жесткого конфликта не было» (цит. по: Витковская, 2016: 134).

Оппозиционный депутатский корпус может быть препятствием для реализации политического курса администрации, проблемой для амбициозного главы муниципалитета. Для главы важно, как это определил один из депутатов, иметь «подстраховку»⁴ – группу лояльных депутатов в законодательстве. «Страховка» особенно актуальна в политически значимые моменты, такие как перевыборы инкумбента, если они проходят в соответствии с конкурсной процедурой и их итог зависит от результатов депутатского голосования.

¹ Интервью №1. 2016. Интервью взято Е. А. Лотаревой.

² Интервью №6. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

³ Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. Муниципальные выборы. Пермский край, ЦИК РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 17.02.2020).

⁴ Интервью №3. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

Такую роль часто берут на себя именно местные предприниматели, поскольку они, как правило, не имеют политических амбиций, четкой политической позиции и готовы поддержать курс действующей администрации. Целями их присутствия в легислатуре остаются приобретение новых социальных связей (в новом социальном кругу) и нормативное регулирование контекста деятельности бизнеса на территории – снижение административных барьеров, поддержка локальной инфраструктуры и т.п. Сосредоточившись на реализации собственных интересов, они могут одновременно демонстрировать лояльность главе, поддерживая его инициативы в думе на депутатских голосованиях.

Коммуникативная стратегия главы оказывается важна при выстраивании отношений с бизнесом, пришедшим в легислатуру. Главы не стремятся обеспечить лояльность всех предпринимателей изначально, «на входе» – на момент избрания депутатами. Они не в меньшей степени полагаются на переговорные процессы в ходе текущей работы органов власти, которые могут обеспечить лояльность бизнесменов, ранее демонстрировавших относительную самостоятельность.

Глава города X говорит о том, как обеспечивал относительный контроль над думой: «Мне удалось завести в депутатский корпус десять своих сторонников... Хотя 11 депутатов не всегда разделяли мою позицию. Вот их пришлось ломать, чтобы добиться хотя бы простого большинства» (цит. по: Витковская, 2016: 134). Глава города Y рассказывает о работе с депутатским корпусом и поиске рычагов влияния: «Работал с некоторыми людьми индивидуально. Пытался контакты наладить»¹. Коммуникации такого рода остаются непубличными, неформальными. Глава может выбирать тактику, от прямого давления («ломать») до торга и уступок бизнесменам («договариваться»). Взаимодействие требует от главы определенных коммуникационных навыков и опыта, глава города X объясняет: «При рассмотрении вопросов, требующих квалифицированного большинства, приходилось решать личными договоренностями, переговорами, знакомствами... Хотя оппоненты были достаточно сильные и денежные» (цит. по: Витковская, 2016: 134).

Депутат рассказывает о важности коммуникации: «Если главе нужно решение, он должен убедить депутатов. Если такое решение не проходит... то, конечно, надо встречаться персонально с каждым кандидатом, узнать, почему он голосует против такого решения: это личная неприязнь? Это непонимание? Это кто-то третий вмешался в процесс обсуждения?... И убедить его»².

Отказ главы от диалога ограничивает его возможности влиять на бизнесменов и получать их поддержку в думе, хотя сам его статус распределяет роли в их отношениях. Заместитель главы города Y рассказывает о главе, которому оппонировали два бизнесмена в думе: «Он такую стену перед собой ставил, непроницаемую. Непробиваемый. Некоммуникабельный абсолютно. Разговор начинается сразу с конфликта»³.

Примером конфликта между главой и бизнесом, представленным в органе публичной власти, является ситуация в городе Y. Y является городским округом, местная экономика диверсифицирована: на территории работают более десяти предприятий разных отраслей, от производства сельхозпродукции до металлургии. Представительный орган местного самоуправления – Городская дума, насчитывает 20 депутатов. В действующий созыв избрано семь бизнесменов, представляющих разные предприятия. В предыдущем созыве работало шесть представителей частного бизнеса, также представляющих разные отрасли⁴. На территории округа работает комбинат из сектора сельхозпроизводства, это одно из самых успешных местных предприятий. Руководство комбината располагает финансовыми и организационными ресурсами, которые позволяют ему быть активным в сфере публичной политики: может организовать и оплатить избирательные кампании местного уровня, имеет гарантированную поддержку части электората – работников комбината и членов их семей. Комбинат представляет в Городской думе руководство: мандат депутата имеет генеральный директор, ранее мандат депутата был у исполнительного директора.

Сильный бизнес, диверсификация локальной экономики, когда бизнесмены не объединены общими интересами отрасли, и амбициозный глава, который стремится сохранить власть – условия для разворачивания конфликтов на территории. Конфликт предыдущего главы с бизнесом начался с пересмотра местных «правил игры». Глава выразил несогласие с условиями, на которых некоторые бизнесмены вели предпринимательскую деятельность: бизнесмены не приняли новые условия, которые устанавливал глава: «Им казалось, что он все затачивает под себя. Занимался собиранием ком-

¹ Интервью №6. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

² Интервью №5. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

³ Интервью №6. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

⁴ Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. Муниципальные выборы. Свердловская область, ЦИК РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 17.02.2020).

мунальных сетей, чтобы они снова принадлежали городу. С имуществом начал порядок наводить. Где-то кто-то сидит безвозмездно на объектах, а бюджет дотационный. Некоторые, кто себя относят к элите, сидят на низкой аренде. Он все это ломал»¹.

Конфликт главы и бизнеса приобрел дополнительное измерение, когда проявился как конфликт главы и депутатов. Выборы главы в округе У происходят по конкурсной процедуре: окончательное решение принимают депутаты. Глава, претендуя на переизбрание, столкнулся с оппозицией в депутатском корпусе. При этом оппозиция сложилась не на основе политических позиций сторон, а только как отражение противостояния по поводу правил и условий ведения предпринимательской деятельности на территории. Конфликт, который начался как конфликт по поводу тарифов и стоимости услуг в сфере частного бизнеса, был перенесен на площадку локальной легислатуры, приобретая политическое звучание. И затем конфликт между главой и бизнесменами оказал влияние на результаты выборов высшего должностного лица муниципалитета, обретя политическое значение.

Глава-инкубент выдвинул свою кандидатуру (но демонстрировал сомнения, снял кандидатуру, затем снова внес). Он не прошел первый этап конкурсной выборной процедуры. По настоянию главы в конкурсе участвовал его заместитель, что давало главе большую свободу маневра. После поражения глава рассчитывал, что по итогам второго этапа пост займет заместитель, но и этого не произошло. Заместитель главы, претендовавший на избрание, рассказывает, как противостояние главы с бизнесменами вылилось в политический конфликт: «И тут конфликт. Конфликт элит начался... И раз тут начался конфликт местных элит, меня поддерживала одна сторона, а в думе большинство оказалось с другой стороны, выбрали моего оппонента»².

На решение депутатского большинства отказать преемнику прежнего главы в поддержке оказала влияние позиция директора комбината, который конфликтовал с ним и открыто говорил о необходимости «смены власти» в городе. Имели значение и сомнения, которые показал инкубент. Авторитет и влияние руководителя предприятия не были выше, чем у прежнего главы администрации, но в короткий период неопределенности оказались выше, чем у нового кандидата.

В итоге политическую ситуацию изменил общественный протест, хотя выборы были не прямыми. Горожане протестовали против избрания главой кандидата без опыта работы в органах власти (директора управляющей компании): в городе прошли пикеты, были собраны подписи за проведение новой процедуры выбора, инициативная группа горожан присутствовала на следующем после выборов заседании думы. По словам избранного главы У, «Думу развернули»: на заседании думы, где прошло новое голосование, новым главой был избран заместитель предыдущего.

Директор комбината и еще два депутата, поддерживавшие его с первого голосования, сняли с себя депутатские полномочия в знак протеста против победы преемника прежнего главы. Тем самым они вывели конфликт комбината с исполнительной властью на новый виток. В конфликте, возможно, была личная составляющая, и прослеживалась преемственность: исполнительную власть сейчас возглавляет преемник бывшего главы, а комбинат в думе представляет сын директора комбината, отказавшегося от мандата.

Новый глава, вступив в должность, стремился разрешить конфликт с комбинатом и не провоцировать других конфликтов с местным бизнесом. Неправомерные, по оценке прежнего главы, условия ведения предпринимательской деятельности к этому времени были изменены. Между новым главой и представителями комбината не было личной неприязни. Фактически, у нового главы нет достаточно весомых причин спровоцировать конфликт, чтобы рискнуть повторить сценарий последних выборов: «То, что было, что голосовали против меня – практически ни с кем я не испортил отношений. Что с ними конфликтовать-то? Ведущее предприятие города. Мы работаем: они реализуют проекты, мы помогаем» и с другими бизнесменами в думе: «С ними пытался выстраивать отношения, не вступал с ними в открытую конфронтацию»³.

Конфликт главы с собственником бизнеса, если он работает в составе локальной легислатуры, опасен для главы тем, что имеет политическую составляющую. Даже если реальная причина конфликта касается бизнес-процессов, и он остается политическим лишь формально, по статусу сторон, предприниматель использует свой политический статус в противостоянии. В случае избрания главы по конкурсной процедуре конфликты или кооперация с депутатами приобретают особое значение.

¹ Интервью №6. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

² Интервью №6. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

³ Интервью №6. 2018. Интервью взято Т. Б. Витковской.

В муниципальных территориях глава остается ключевой фигурой политического и управленческого процесса, но реализует свои амбиции и выполняет свои функции во взаимодействии с другими игроками на местном поле. Избранные в состав органа публичной власти – локальной легислатуры, предприниматели приобретают депутатский (политический) статус. Это может стать вызовом для главы, который стремится сохранить высокий уровень контроля и влияния в пределах муниципалитета и сохранить пост. Возможно два сценария, в соответствии с которыми глава, возглавляющий систему публичной власти, выстраивает отношения с бизнесменами, также представляющими публичную власть – сценарий кооперации и сценарий конфликта. Общие или пересекающиеся интересы муниципальной исполнительной власти и местного бизнеса – база для складывания и поддержания отношений кооперации между ними. Отношения остаются асимметричными, лидерство принадлежит главе с исполнительными полномочиями. Конфликт интересов местного главы и предпринимателя, даже по неполитическому вопросу, приобретает политическое измерение, если предприниматель является муниципальным депутатом. В случае конфликта противостояние переносится на публичную площадку – легислатуру, и может менять локальный политический ландшафт (но не перестраивать локальную властную иерархию). Степень конфликта или кооперации определяется силой противостояния или мерой поддержки, которую демонстрируют стороны. Разнообразие локальных практик в современной России позволяет предположить, что возможны и другие сценарии взаимного влияния местных глав и бизнесменов, являющихся муниципальными депутатами, которые требуют дальнейшего изучения.

Библиографический список

- Борисова, Н. В., Сулимов, К. А. (2014) 'Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге', *Вестник Пермского университета. Политология*, 1, сс. 40–53. [Borisova, N. V., Sulimov, K. A. (2014) 'Reform of local government in Perm region: inaction in a vicious circle' [Reforma mestnogo samoupravlenija v Permskom krae: bezdejstvie v zamknutom kruge], *Bulletin of Perm University. Political science*, 1, pp. 40–53. (In Russ.)].
- Витковская, Т. Б. (2016) 'Политическая повестка современного российского города. Стенограмма выступлений на круглом столе', *Современный город: Власть, управление, экономика*, 6, сс. 118–142. [Vitkovskaya, T. B. (2016) 'Political agenda of modern Russian city. Roundtable transcript' [Politicheskaja povestka sovremennogo rossijskogo goroda. Stenogramma vystupenij na kruglom stole], *Modern City: Power, Management, Economics*, 6, pp. 118–142. (In Russ.)].
- Витковская, Т. Б., Лотарева, Е. А. (2016) 'Лоббистские группы в представительном органе местного самоуправления', *Современный город: Власть, управление, экономика*, 6, сс. 143–155. [Vitkovskaja, T. B., Lotareva, E. A. (2016) 'Lobbying groups in local legislature' [Lobbistskie gruppy v predstavitel'nom organe mestnogo samoupravlenija], *Modern City: Power, Management, Economics*, 6, pp. 143–155. (In Russ.)].
- Гельман, В. Я. (2008) 'Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия', *Сравнительное конституционное обозрение*, 6, сс. 143–152. [Gelman, V. Y. (2008) 'Reform of power in Russian cities: mayors, city managers and local democracy' [Reforma vlasti v gorodah Rossii: mjery, siti-menedzhery i mestnaja demokratija], *Comparative Constitutional Review*, 6, pp. 143–152. (In Russ.)].
- Гельман, В. Я. (2010) 'Власть, управление и локальные режимы в России', *Неприкосновенный запас*, 2, сс. 53–62. [Gelman, V. Y. (2010) 'Power, management and local regimes in Russia' [Vlast', upravlenie i lokal'nye rezhimy v Rossii], *Iron rations*, 2, pp. 53–62. (In Russ.)].
- Панов, П. В. (2008) 'Локальная политика в разных измерениях', *Политическая наука*, 3, сс. 9–31. [Panov, P. V. (2008) 'Local Politics in Different Dimensions' [Lokal'naya politika v raznykh izmereniyakh], *Political Science*, 3, pp. 9–31. (In Russ.)].
- Пустовойт, Ю. А. (2014) 'Городские политические режимы: координация внутриэлитного взаимодействия в крупных промышленных городах', *Государственное управление*, 46, сс. 85–106. [Pustovoit, Y. A. (2014) 'Urban political

regimes: Coordinating elite interaction in industrial cities' [Gorodskie politicheskie rezhimy: koordinatsiya vnutrielnogo vzaimodeistviya v krupnykh industrial'nykh gorodakh], *Public Administration*, 46, pp. 85–106. (In Russ.).

Слатинов, Б. В., Меркулова, К. Г. (2015) 'Реформы: содержание и ожидаемые эффекты', *Среднерусский вестник общественных наук*, 3, сс. 37–45. [Slatinov, B. V., Merkulova, K. G. (2015) 'Reforms: content and expected effects' [Reformy: sodержanie i ozhidaemye jeffekty], *Russian Bulletin of Social Sciences*, 3, pp. 37–45. (In Russ.).]

Тев, Д. Б. (2005) 'Теория структурной власти бизнеса: сущность и критика', *Власть и элиты в российской трансформации*, СПб, сс. 99–121. [Тев, Д. Б. (2005) 'Theory of structural power of business: essence and criticism' [Teoriya strukturnoi vlasti biznesa: sushchnost' i kritika], *Power and elites in the Russian transformation*, St.Petersburg, pp. 99–121. (In Russ.).]

Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г., Сельцер, Д. Г. (2014) 'Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов', *Полис*, 2, сс. 88–

105. [Chirikova, A. E., Ledyayev, V. G., Seltser, D. G. (2014) 'Power in a small Russian city: configuration and interaction of major actors' [Vlast' v malom rossiiskom gorode: konfiguratsiya i vzaimodeistvie osnovnykh aktorov'], *Polis*, 2, pp. 88–105. (In Russ.).]

Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г. (2015) 'Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти', *Мир России*, 3, сс. 6–32. [Chirikova, A. E., Ledyayev, V. G. (2015) 'Power in small Russian cities: Models of interactions between the Legislative and Executive branches' [Vlast' v malykh rossiiskikh gorodakh: modeli vzaimodeistviya ispolnitel'noi i predstavitel'noi vlasti], *Universe of Russia*, 3, pp. 6–32. (In Russ.).]

Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г. (2017) *Власть в малом российском городе*. Москва: ВШЭ. [Chirikova, A. E., Ledyayev, V. G. (2017) *Power in a small Russian city* [Vlast' v malom rossiiskom gorode], Moscow: HSE. (In Russ.).]

Ross, C. (2006) 'The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation', *Local Government Studies*, Vol. 32, 5, pp. 639–658.

Информация об авторе

Витковская Татьяна Борисовна – кандидат политических наук, научный сотрудник Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения РАН, старший преподаватель Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: vit.tatiana@gmail.com (ORCID: 0000-0003-1281-1292. ResearcherID: L-8284-2018).

Статья принята к печати: 30.06.2020

LOCAL AUTHORITIES AND EMPOWERED BUSINESS: SCENARIOS OF MUTUAL INFLUENCE OF MUNICIPAL HEADS AND ENTREPRENEURS IN RUSSIAN MUNICIPALITIES

T. B. Vitkovskaya

Perm Federal Research Center of Ural Branch of RAS, Perm State National Research University

Abstract

The article discusses the policy of the municipalities' Heads in relation to entrepreneurs acquiring a political status and deputies with a business background. The Heads strive to maintain a high level of influence within the territory. Entrepreneurs see their entry into legislatures as an opportunity to acquire new social ties, including ones with officials, and as an opportunity to normatively regulate the context of business activities on the territory. Two scenarios of the relations between the Head and businessmen are identified: the cooperation and the conflict. Commonality or conflict of interests of the municipality and local business determine the choice of a strategy. The intensity of conflict or consensus is determined by the measure of support that the parties give each other. The article explores the interaction of Heads with small and medium businesses. The article is based on the results of the research conducted in four municipalities of the Sverdlovsk and Perm Regions. The main research method is interviews with Heads and other actors of local policies.

Keywords: local politics; local government; head; deputy; small and medium business; political participation.