УДК 323:352
DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422

ОТ ЛОББИСТОВ ДО СТАТИСТОВ: ОСНОВНЫЕ ГРУППЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ В РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ

Т. Б. ВИТКОВСКАЯ
Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук, г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Витковская Т. Б. От лоббистов до статистов: основные группы муниципальных депутатов в российских муниципалитетах // Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 406–422. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422.

АННОТАЦИЯ

Введение: в общем объеме исследований власти и управления в российских муниципальных образованиях преобладают исследования исполнительной ветви власти, а проблематика представительной ветви власти получает меньшее экспертное внимание. **Цель:** определение основных депутатских групп в составе представительных органов муниципальных образований в России. **Методы:** в статье представлены отдельные результаты эмпирического исследования локальной публичной власти, проведенного в 66 муниципальных образованиях трех российских регионов: Свердловской области, Пермского края и Кировской области. Углубленное исследование системы публичной власти на местном уровне было проведено в семи муниципалитетах. Это Верхняя Пышма, Кушва, Среднеуральск в Свердловской области, Кунгур, Чусовой, Очер в Пермском крае и Кирово-Чепецк в Кировской области. Основной метод сбора информации – экспертные интервью (N=10). **Результаты:** выделены группы депутатов, в составе представительных органов муниципальных образований в России: «лоббисты», «ресурсодержатели», «эксперты», «статисты». **Выводы:** группы муниципальных депутатов различаются по ряду параметров, но наиболее важными оказываются различия в степени самостоятельности групп, их аффилиации и разница в их представлениях о собственной роли в представительном органе. Муниципальные администрации и главы лично обладают высоким уровнем контроля над статистами – депутатами, которые выступают проводниками их политики в представительных органах муниципальных образований.

Ключевые слова: местное самоуправление; местное самоуправление в Российской Федерации; муниципальный депутат; депутатский корпус; представительный орган; локальная политика

ВВЕДЕНИЕ

Представительный орган муниципального образования является одним из важнейших на локальном уровне институтов, без которого невозможна ни организация управления муниципалитетами, ни представительство местных интересов.

Как отмечают специалисты в области местного управления, значимость представительного органа определяется не только его силой влияния как публичного политического института, но и силами и возможностями

 © Витковская Т. Б., 2021

отдельных фракций, объединений, групп и т.д., входящих в его состав (Лапина и Чирикова, 2004, с. 63–64). Более того, решения, формально принимаемые представительным органом как имеющим нормотворческие полномочия, предопределяются решениями, которые принимают отдельные политические персоны и группы. Курс представительного органа муниципального образования формируется позициями составляющих его подструктур и групп, их политическим и социальным бэкграундом. Понимание особенностей внутренней структуры локальной легислатуры важно и для оценки процесса и качества ее работы как органа публичной власти, и для оценки ее как пространства представительства различных локальных интересов.

Исследовательский вопрос, которому посвящена данная статья: кто представлен на площадках местных легислатур и участвует в муниципальном управлении через представительный орган публичной власти в российских регионах? Статья нацелена на выделение основных групп депутатов, которые входят в состав представительных органов муниципальных образований и структурируют муниципальный депутатский корпус.

Исследования местной власти и муниципального управления в России опираются на международный опыт изучения политической власти и публичного управления в локальных сообществах. В качестве ведущих объяснительных моделей городской политики выступают концепция «машин роста» (Logan and Molotch, 1987) и теория городских режимов (Stone, 1989; Pierre, 2014). При этом отечественные специалисты, как правило, не выявляют предлагаемый типологией Кларенса Стоуна прогрессистский режим в российских муниципалитетах (Пустовойт, 2019, с. 115–117; Чирикова и Ледяев, 2017, с. 382–388).

Работы данной тематики также используют международный опыт изучения политического лидерства, от классиков теории лидерства (Burns, 1978) до исследователей более узких направлений, в том числе лидерства в городских сообществах (Stone, 1995) и эффективности политиков как лидеров ('t Hart, 2014). Вместе с тем не все факторы политического лидерства вызывают одинаковый интерес в российской научной среде. Так, в работе Аллы Чириковой и Валерия Ледяева, исследующей лидеров российских муниципалитетов и эффективность местного самоуправления, внимание авторов фокусируется на четырех аспектах лидерства: персональном ресурсе лидера, интеракции между лидером и его последователями, степени автономии лидеров и их эффективности (Чирикова и Ледяев, 2021).

Рассмотрение индивидуальных и коллективных акторов, которые составляют исполнительные и представительные органы муниципальных образований в Российской Федерации, ограничено тремя десятилетиями, как и история изучения современного российского местного самоуправления. Это неизбежное следствие особенностей трансформации системы управления на «нижнем» управленческом уровне – уровне муниципальных образований. Местное самоуправление, как и местная политика, сложилось в России в 1990-е годы. Новые политические практики этого периода предопределили формирование новых направлений в их изучении, тесно связанных между собой, – исследования местного самоуправления и исследования власти в локальных сообществах.

В рамках первого направления значимы прежде всего исследования, сфокусированные на реформировании местного самоуправления (Гилев и Шевцова, 2021; Туровский, 2015; Ланкина, 2005; Нечаев, 2005), его трансформации под влиянием государственной политики в отношении муниципалитетов (Shubenkova, 2021; Панкевич, 2016; Гельман, 2006) и новациях в системе местного самоуправления в отдельных регионах (Адиев и Цибенко, 2018; Зюзина и Романовский, 2015; Борисова и Сулимов, 2014; Подвинцев, 2007). В рамках второго направления необходимо отметить работы, посвященные муниципальной власти (Чирикова и Ледяев, 2021; Сельцер, 2014), местным административным и политическим элитам (Красильщиков и Троицкая, 2018; Тев, 2012; Витковская и Рябова, 2011), локальным политическим курсам (Маркин и Воронов, 2019; Гилев и др., 2017; Панов, 2008), и особенно проект под руководством Владимира Гельмана о власти и управлении в муниципалитетах (Гельман и Рыженков, 2010; Гельман, 2010).

Ряд специалистов успешно используют теоретическую рамку городских (локальных) режимов для анализа локальных практик в российских муниципалитетах (Шкель, 2020; Пустовойт, 2019; Борисова и др., 2011); отдельно следует выделить масштабное исследование «Власть в малом российском городе» (Чирикова и Ледяев, 2017; Чирикова и др., 2014).

Депутатские группы в составе представительных органов муниципальных образований в российских регионах привлекают к себе малое исследовательское внимание, в отличие от персон на руководящих должностях с исполнительными полномочиями (глав территорий и глав администраций) и групп, которые они представляют. Тем не менее политологи-исследователи к настоящему времени представили несколько типологий депутатов муниципальных легислатур. Так, профессором Петром Пановым выделяются три основные категории муниципальных депутатов: депутаты «от бизнеса», депутаты-«бюджетники» и «другие» (Панов, 2019, с. 98). В последнюю категорию им включены депутаты, работающие на постоянной основе, временно неработающие, пенсионеры и представители общественных организаций. Профессор Станислав Шкель называет четыре группы депутатов: «бюджетники», «малый и средний бизнес», «крупный бизнес» (директорат градообразующих предприятий) и «представители общественных групп» (Шкель, 2018, с. 675). Виталий Ковин предлагает более дробное деление муниципального депутатского корпуса, вычленяя «бюджетников», «малый и средний бизнес», «крупный бизнес» (или «заводских депутатов»), «общественников» и «других» (Ковин, 2019, с. 49). Разные типологизации и классификации служат целям, поставленным в каждом из исследовательских проектов, и являются вполне эффективными рабочими инструментами.

В данной статье автором также предпринята попытка определить типичные группы в составе депутатского корпуса, но основной акцент сделан не на профессиональной принадлежности депутатов, хотя она и учтена. Фокус держится на целях и эффектах присутствия депутатов из разных групп в представительных органах муниципальных образований. Депутатские группы выделяются на основе того, что обеспечило их присутствие в легислатурах (личная инициатива и собственные ресурсы либо инициатива и под-

держка патрона или группы за пределами легислатуры) и какие задачи решает их работа в составе представительных органов публичной власти.

В статье не рассматриваются официальные депутатские группы, такие как депутатские комиссии, комитеты и партийные фракции. Представленные ниже группы являются неформальными: у составляющих их депутатов нет одинаковых формальных статусов (таких как члены определенного комитета или члены одной партии), они не имеют официальных названий, их деятельность не документируется и не регламентируется официально.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В данной статье представлены отдельные результаты эмпирического исследования локальной публичной власти, проведенного в трех российских регионах: Свердловской области, Пермском крае и Кировской области. Статья сфокусирована на тех результатах, которые позволяют выделить группы в составе муниципального депутатского корпуса.

Исследование состава и структуры депутатского корпуса местных легислатур было проведено в 66 муниципальных образованиях. Для исследования были отобраны муниципалитеты с численностью населения от 10 до 100 тыс. человек, имеющие городской статус; собрана и систематизирована информация о 1 155 муниципальных депутатах. Информация получена из следующих открытых источников: материалы официальных сайтов муниципальных образований и официальных сайтов органов местного самоуправления, материалы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации[1] и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, нормативные документы, регламентирующие деятельность представительных органов местного самоуправления, материалы печатных и электронных средств массовой информации городов и регионов выборки, статистические материалы (Росстат[2] и др.). Полученная информация характеризует депутатов как членов депутатского сообщества (отмечено, получали ли они мандат более одного раза и т.п.) и как представителей внешних по отношению к органу представительной власти организаций и групп (указана сфера их основной профессиональной деятельности и другие аффилиации).

Углубленное исследование системы публичной власти на местном уровне было проведено в семи муниципальных образованиях. Это Верхняя Пышма, Кушва, Среднеуральск в Свердловской области, Кунгур, Чусовой, Очер в Пермском крае и Кирово-Чепецк в Кировской области. Разница в числе городов, выбранных для более глубокого изучения в каждом из трех указанных регионов, объясняется не только разным числом муниципалитетов, соответствующих требованиям исследования, но и тем, что в одних субъектах Российской Федерации обнаружено большее разнообразие состава локальных легислатур,

[1] *Выборы*, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. Календарь выборов [Электронный ресурс] // офиц. сайт Центр. избират. комис. Рос. Федерации. URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom (дата обращения: 01.08.2021).

[2] *Муниципальная* статистика [Электронный ресурс] // офиц. сайт Федер. службы гос. статистики (Росстат). URL: https://rosstat.gov.ru/munstat (дата обращения: 01.08.2021).

чем в других. Мы понимаем, что малое число случаев позволило нам сделать только первый шаг к категоризации муниципальных депутатов и сформулировать только предварительные выводы о разнообразии депутатских собраний.

В рамках углубленного исследования были проведены экспертные интервью (N = 10), предоставившие нам информацию, которая осталась бы недоступной при поиске по открытым источникам. Это прежде всего информация о взаимодействии депутатов представительных органов с руководством исполнительных органов, а также сведения о социальной интеграции депутатов за пределами органов публичной власти. Респондентами выступили действующие и бывшие депутаты легислатур и муниципальные чиновники. При выборе респондентов предпочтение отдавалось представителям органов местного самоуправления, занимающим высокие позиции (например, председатель представительного органа), со сложными карьерными траекториями (например, в прошлом – сотрудник муниципальной администрации, на момент интервью – депутат легислатуры), с большим политическим опытом (депутаты двух и более созывов).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проведенное исследование позволило выделить следующие основные группы депутатов в представительных органах местного самоуправления.

Первая группа депутатов в составе муниципальных легислатур – это так называемые «эксперты». К ним могут быть отнесены персоны, обладающие значительным политическим и управленческим опытом. Прежде всего это публичные политики, не обязательно с большим опытом работы в местной представительной власти, но обязательно с опытом политической деятельности и электоральной борьбы. В их числе – бывшие кандидаты на пост главы (в отдельных муниципалитетах депутатские кресла лично занимают прежние главы), бывшие сотрудники муниципальных администраций, партийные функционеры и активисты, политически активные представители общественных организаций. Конечно, все депутаты имеют по одному голосу, и это делает мнение каждого из них равным в ходе депутатских голосований, с помощью которых и принимаются решения, имеющие юридическую силу. Однако авторитет экспертов открывает перед ними дополнительные возможности при подготовке, формулировании, согласовании и одобрении важных решений. Они могут выступать как советники или конфиденты главы муниципального образования, помогая ему (ей) в периоды избрания и переизбрания и оказывая консультационную поддержку по текущим вопросам.

Представитель местной власти небольшого города в Свердловской области рассказывает о бывшем депутате – эксперте, к мнению которого она прислушивалась: «*Он очень грамотно давал пути развития. Как может развиваться город? Он показывал, как он может развиваться. Для меня это было очень большим подспорьем*»[3].

Для экспертов избрание в состав публичного органа власти – это ступень в карьере на поле местной политики, предпочитают ли они поле публичной

[3] *Интервью* № 1, г. Верхний Тагил, 26.06.2018 // Из лич. арх. авт.

политики или расширение своего влияния в кулуарах органов местной власти. Для некоторых из них, как, например, для ряда бывших глав муниципалитетов, это способ остаться в политике после серьезного электорального поражения или смещения с высокого поста с исполнительными полномочиями.

В качестве экспертов выступают также непубличные фигуры, имеющие большой опыт коммуникаций в управленческой среде. Это бывшие руководители и сотрудники муниципальных учреждений и предприятий, выходцы из сферы частного бизнеса, работавшие с муниципальными чиновниками в подразделениях связей с общественностью, и т.д. Взаимодействие главы с такими экспертами происходит чаще всего в неформальной обстановке. Их авторитет в депутатском корпусе задан их уникальным опытом, профессиональными и социальными связями.

Численность групп экспертов в разных муниципалитетах отличается значимо, поскольку определяется преимущественно ситуативными факторами и локальными политическими ландшафтами.

Нужно отметить, что в составе депутатского корпуса могут находиться различные политические маргиналы, трибуны и ораторы, которые привлекают к себе повышенное внимание как на этапе предвыборной кампании, так и в ходе заседаний представительного органа. Однако их не стоит относить к экспертам без достаточных оснований – демонстрируемого профессионализма, накопленного опыта или высокого авторитета.

Следующая группа в составе депутатского корпуса – это собственники ресурсов, или «ресурсодержатели». Они обладают высоким потенциалом влияния в пределах муниципалитета, поскольку имеют финансовый или иные ресурсы (как правило, собственность – недвижимость, жилые или производственные объекты на территории), обеспечивающие их финансовое благополучие. Ресурсодержатели реализуют свой политический потенциал, если испытывают стабильный интерес к политике и управлению. И мобилизуют свой потенциал, занимая депутатское кресло и таким образом приобретая новый статус – статус политика, представителя публичной власти. Собственники ресурсов не являются профессионалами и не считаются экспертами в областях политики и управления. Первые демонстрируют минимальную вовлеченность в текущую работу представительного органа, вторые – наибольшую, в сравнении с депутатами из прочих рассматриваемых групп.

В группу ресурсодержателей входят внешние (для муниципальной территории) инвесторы, владельцы местного бизнеса или локальных представительств более крупного бизнеса, их спонсоры и кредиторы, директорат и высший менеджмент градообразующих предприятий. Согласование решений с этой группой дает поддержку главе по многим стратегическим направлениям. Нужно понимать, что, если политическое решение учитывает интересы этой группы, то оно становится наиболее компромиссным в муниципалитете, не будет саботироваться влиятельными игроками на локальном поле, и реализация такого решения будет обеспечена ресурсами. Так или иначе собственники ресурсов принимают прямое или опосредованное участие в занятии многими депутатами своих кресел, нередко – главой своего поста. Собственные же политические амбиции таких персон, как правило, ограничены: они могут

получить мандат депутата и не один раз, но не претендуют на избрание главой территории или главой администрации.

Собственники ресурсов демонстрируют интерес не только к позиции депутата, но и к позиции местного партийного лидера (обычно это секретарь местного отделения партии «Единая Россия»). Они могут чередовать эти позиции: например, в г. Губахе Пермского края заместитель генерального директора компании «Метафракс» более десятилетия сохраняет интерес к локальной политике, в прошлом избирался депутатом Земского собрания района, в настоящее время является секретарем окружного отделения партии власти. Эти позиции, с одной стороны, обеспечивают ресурсодержателям искомый политический статус, с другой – оставляют достаточно свободы для основной деятельности. Их основные интересы всегда лежат вне политики, и депутатский статус – это инструмент для достижения тактических или стратегических целей, тем или иным образом связанных с муниципальным управлением.

Эта группа депутатов по очевидным причинам никогда не составляет депутатского большинства. Во многих случаях – это две или три, не более пяти персон, которые располагают значительными ресурсами. Они принимают решения самостоятельно, но могут консультироваться как с экспертами, так и друг с другом. Могут составлять сплоченную малую группу, особенно если постоянно взаимодействуют за пределами локальной легислатуры, или действовать автономно.

Отдельная депутатская группа – «лоббисты». Это депутаты, которые участвуют в работе представительного органа с целью извлечения выгоды для представляемой группы, действующей вне легислатуры (речь не идет о корыстных интересах, статус представителя органа публичной власти открывает более широкий и разнообразный спектр возможностей). В качестве лоббистов обычно выступают представители крупного бизнеса, владеющего объектами на территории муниципальных образований, и градообразующих предприятий, расположенных в моногородах. Они не являются «ресурсодержателями»: не контролируют финансовые и производственные ресурсы и не распоряжаются кадровыми и организационными ресурсами бизнеса. Чаще всего лучшими лоббистами от бизнеса становятся персоны, входящие в окружение главы по формальным и неформальным каналам. Однако лоббисты в составе представительных институтов, и прежде всего местной легислатуры, также важны для продвижения и защиты интересов крупного и градообразующего бизнеса.

Крупный или градообразующий бизнес, имеющий интерес в том или ином муниципалитете, зачастую делегирует своих представителей в местную легислатуру. Как следствие, лоббисты образуют отдельную группу в составе депутатского корпуса, и крупные предприятия могут сформировать в представительном органе несколько относительно автономных групп со сходными целями и алгоритмами работы. Например, в г. Нижнем Тагиле Свердловской области расположены два предприятия разных отраслей – Нижнетагильский металлургический комбинат и Уральский вагоностроительный завод, имеющие равные по численности (по 5 депутатов) лоббистские группы в городской думе.

Лоббисты оказывают влияние на принятие политических решений органом публичной власти в рамках формальных процедур и в правовом поле. Наиболее яркие примеры представляют лоббистские группы в легислатурах на территориях с одним градообразующим предприятием. Так, для г. Омутнинска Кировской области таким предприятием выступает Омутнинский металлургический завод, одно из ведущих предприятий черной металлургии в стране, и 10 из 18 депутатов городской думы – это лоббисты завода, защищающие его интересы. В г. Верхней Пышме Свердловской области градообразующим предприятием является АО «Уралэлектромедь», принадлежащее ОАО «Уральская горно-металлургическая компания». Город важен для компании, так как на его территории расположена ее штаб-квартира. Поэтому 7 из 20 депутатов окружной думы являются лоббистами Уральской горно-металлургической компании, представителей других предприятий в легислатуре нет.

В отличие от экспертов, которые нередко напрямую не заинтересованы в принятии того или иного политического решения, но оказывают консультационную поддержку коллегам по депутатскому корпусу, лоббисты всегда защищают интересы бизнеса, собственников которого они представляют в представительном органе.

Нередко собственники бизнеса стремятся обеспечить себе гарантированное большинство голосов в местных легислатурах, и, если им это удается, лоббисты составляют не менее половины депутатского корпуса. Крупный бизнес придерживается этой тактики, когда не имеет иных каналов влияния на муниципальную власть. Напротив, другие эффективные рычаги давления на местное самоуправление, например неформальные связи на уровне региональной администрации, позволяют владельцам крупного бизнеса не сосредотачивать усилия на формировании представительного органа, и в таких случаях лоббисты не составляют большинство в депутатском корпусе. Так, в г. Губахе Пермского края расположены штаб-квартира и крупное предприятие ПАО «Метафракс», и компания имеет финансовые и организационные возможности сформировать из своих лоббистов большинство в местной легислатуре. Однако представители «Метафракса» составляют только треть Думы Губахинского городского округа (7 из 20 депутатов). Компания не претендует на доминирование в локальном депутатском собрании, поскольку председатель ее совета директоров является влиятельным политиком регионального уровня и там защищает интересы бизнеса.

В любом случае бизнес поддерживает избрание своих представителей на муниципальных выборах – прежде всего финансово. Как правило, сотрудник предприятия, несущий ответственность за взаимодействие с органами власти, формирует список кандидатов «от завода», контролирует ход их предвыборных кампаний, обеспечивает им необходимую организационную, техническую, юридическую поддержку. Например, в г. Чусовом Пермского края эти функции исполняет начальник отдела по связям с общественностью основного предприятия города – Чусовского металлургического завода.

Собственники малого бизнеса, которые зачастую не располагают большим штатом работников, выступают (или пытаются выступать) лоббистами в органе публичной власти лично. Это владельцы малых предприятий, пред-

приниматели в сфере услуг и т.п., во многих муниципалитетах в их числе – владельцы управляющих компаний и перевозчики. Присутствие в представительном органе может открыть для них не только возможность лоббировать интересы собственного бизнеса, но и ряд других возможностей: строить новые социальные связи, интегрироваться в систему публичной власти. Лоббизм может не быть их основной целью. Как правило, владельцы малого бизнеса осознают ограниченность своих лоббистских возможностей и сознательно сосредотачиваются на иных выгодах от присутствия в органе власти.

Последняя группа депутатов из выделенных по итогам проведенного исследования – это «статисты». К этой группе относятся депутаты, которые в своих решениях и в ходе голосований следуют за главой территории, помогая реализовывать его политический курс. Их отличает от депутатов из других групп низкая степень самостоятельности. Исследование показывает, что значимая доля депутатов представительных органов на момент избрания находится под влиянием авторитетных или руководящих фигур, будь то статисты, которые лояльны главе муниципального образования, или лоббисты, которые подчиняются руководству предприятия.

Глава муниципального образования выбирает депутатов, на которых он готов опереться, ориентируясь на демонстрацию ими лояльности, зачастую пренебрегая их профессиональными компетенциями. Гарантию поддержки решений главы ходе принятия нормативных актов дает только большинство голосов депутатов. По этой причине количество статистов оказывается важнее, чем их профессиональные качества. Приоритизация лояльности в ущерб профессионализму и опыту остается распространенной практикой при принятии кадровых решений в муниципалитетах. В числе «группы поддержки» главы в депутатском корпусе могут быть и депутаты, работающие на постоянной основе, и депутаты, работающие второй срок или более. Первые могут поддерживать главу муниципального образования, поскольку воспринимают присутствие в представительном органе как работу за вознаграждение и рассчитывают на компенсацию своей лояльности в той или иной форме. Вторые имеют выстроенные отношения с основными игроками на поле локальной политики, в силу того что долгое время играют на этом поле, и прежде всего – бесконфликтные отношения с главой как самым сильным актором. Однако поддержка тех и других некритична для главы. Гораздо важнее численное превосходство лояльных ему депутатов над его соперниками и поддержка собственников ресурсов и экспертов.

В числе статистов нередко находятся представители ближнего круга главы – родственники, друзья, бывшие коллеги, потому что он уверен в их лояльности (стратегия не является полностью рациональной, но получила широкое распространение на муниципальном уровне). Так, в г. Кунгуре Пермского края депутатами городской думы в недавнем прошлом были супруга главы города и несколько его партнеров по бизнесу. Кунгур в тот период являл собой интересный пример борьбы двух соперников за пост главы муниципального образования, который они занимали поочередно. В сложившейся ситуации каждый из них не сосредотачивался только на занятии поста главы, но стремился сформировать группу статистов как страховку от оппозиционной городской думы. Местный эксперт объясняет стратегию одного из них: *«Одной из стратегий был также активный политический торг. Предметом*

торга выступали должности, муниципальные объекты, сетевые структуры, в обмен на поддержку на выборах. Впоследствии поддержавшим его кандидатуру отходило и муниципальное имущество, и посты в администрации, и депутатские мандаты. Таким образом, окружение мэра – в том числе и люди, которые получили достаточно большие дивиденды от избрания его на пост главы города»[4].

В составе группы статистов повсеместно есть и так называемые «бюджетники» – представители муниципальных бюджетных учреждений в сферах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социальной защиты и занятости населения. Они изначально находятся в подчиненной позиции по отношению к местной администрации: сотрудники боятся потерять свои должности, руководители опасаются проблем с финансированием или софинансированием из средств муниципального бюджета. Не все бюджетники готовы поддерживать главу и все его инициативы, но именно представители бюджетных учреждений составляют большинство статистов. Глава и сотрудники его администрации, располагая административным ресурсом, могут использовать его для поддержки будущих статистов в период муниципальных выборов.

Типичным примером широкой представленности бюджетников является г. Кушва Свердловской области: половина депутатов Думы городского округа (8 из 16) – бюджетники, и инициативы главы поддерживаются депутатским корпусом. Успех главы в формировании страховки из статистов предопределен не только его активностью, но и тем, что крупный бизнес не претендует на широкую представленность в городской легислатуре и не конкурирует с главой за депутатские мандаты для своих представителей: два крупных предприятия на территории – Горноблагодатское рудоуправление и Кушвинский завод прокатных валков – делегировали по два представителя в думу.

Бюджетники, составляющие примерно половину депутатского корпуса, – распространенная ситуация в муниципалитетах. Например, ровно половина – 10 из 20 депутатов представляют бюджетные учреждения в легислатуре в г. Котельниче Кировской области, 12 из 25 – в г. Березовском, 11 из 19 – в г. Североуральске Свердловской области. Минимальное число (из включенных в исследование муниципалитетов) бюджетников работает в представительном органе в г. Кировграде Свердловской области – два депутата (всего в составе окружной думы 20 депутатов), в других муниципалитетах это три или более депутата. Специфика состава депутатского корпуса в Кировграде объясняется тем, что на территории расположены два крупных промышленных предприятия, филиал «Производство полиметаллов» АО «Уралэлектромедь» и Кировградский завод твердых сплавов, и лоббисты составляют большинство депутатского корпуса.

Представляя социально значимые учреждения, бюджетники имеют положительную репутацию в локальных сообществах. Местные администрации используют их репутацию для снижения нарастающего недовольства в сообществе при принятии непопулярных решений. Статисты могут нивелировать популистскую риторику местных трибунов и общественных маргиналов, обеспечивая фокус депутатского корпуса на более конструктивных инициативах.

[4] *Интервью* № 2, г. Пермь, 12.11.2018 // Из лич. арх. авт.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полученные в ходе исследования результаты позволяют выделить несколько групп депутатов в составе представительных органов муниципальных образований в трех регионах: «эксперты», «лоббисты», «статисты» и «ресурсодержатели». Муниципальные администрации и главы лично обладают высоким уровнем контроля над статистами – депутатами, которые выступают проводниками их политики в местных легислатурах. «Ресурсодержатели» и лоббисты, напротив, составляют самые независимые по отношению к главе и его администрации группы депутатов, поскольку опираются на ресурсы вне контроля муниципальных администраций. Вместе с тем собственники ресурсов обладают автономией, которой не имеют лоббисты.

Для депутатов, составляющих разные группы, характерны отличия в восприятии института, в работу которого они вовлечены. «Ресурсодержатели» демонстрируют политические амбиции и приобретают политический статус в представительном органе. Лоббисты используют местную легислатуру как лоббистскую площадку и не рассматривают ее как место для дискуссий. Владельцы малого и среднего бизнеса стремятся укорениться в сетях социальных взаимодействий. Эксперты согласны с ролью легислатуры, которая заложена в системе российского местного самоуправления, и сфокусированы на нормотворчестве и поддержке процесса принятия политических решений. При этом эксперты зачастую испытывают социальное давление со стороны коллег – представителей органов публичной власти, которые рассчитывают на их постоянную консультационную помощь. Депутаты-статисты корректируют свое поведение и свои решения в соответствии с ожиданиями исполнительной власти, и их несамостоятельность снижает автономию представительной власти в системе местного самоуправления. В то же время присутствие в составе депутатского корпуса собственников ресурсов и их активность на поле локальной политики может снижать зависимость представительной ветви власти от исполнительной. Для лоббистов и статистов характерен «добровольно-принудительный» характер политического участия: первые работают под контролем директората или высшего менеджмента бизнеса, который они представляют, вторые находятся под влиянием муниципальной администрации.

БЛАГОДАРНОСТИ

Эмпирические данные, использованные при подготовке настоящей статьи, получены в ходе исследования, проведенного при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), проект № 17-18-01324 «Представительный орган местного самоуправления в малом российском городе: пространство влияния и политический потенциал».

Автор выражает благодарность коллегам – Петру Вячеславовичу Панову и Оксане Александровне Рябовой – за участие в сборе эмпирических данных.

Библиографический список

Адиев А З., Цибенко В. В. Муниципалитет vs регион: борьба за власть и самоуправление в Ногайском районе Дагестана // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 112–126. DOI: 10.17976/jpps/2018.06.08.

Борисова Н. В., Сулимов К. А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2014. № 1. С. 98–115.

Борисова Н. В., Сулимов К. А., Ковина О. В. Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2011. № 1. С. 5–14.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УрО РАН, 2011. 259 с.

Гельман В. Я. Власть, управление и локальные режимы в России // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 53–62.

Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. Политические исследования. 2006. № 2. С. 90–109. DOI: 10.17976/jpps/2006.02.08.

Гельман В. Я., Рыженков С. И. Локальные режимы в крупных городах России: введение в тему // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 49–52.

Гилев А. В., Семенов А. В., Шевцова И. К. «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Полития. 2017. № 3. С. 62–80. DOI: 10.30570/2078-5089-2017-86-3-62-80.

Гилев А. В., Шевцова И. К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России // Политическая наука. 2021. № 2. С. 260–281. DOI: 10.31249/poln/2021.02.10.

Зюзина Е. Б., Романовский А. А. Реформы местного самоуправления в современной России: теория и практика (на примере Воронежской области) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2015. № 2. С. 66–70.

Ковин В. С. При помощи каких депутатов правят? Состав представительных органов малых городов Удмуртской Республики // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2019. Т. 13, № 4. С. 44–57. DOI: 10.17072/2218-1067-2019-4-44-57.

Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А. Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 319–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-319-334.

Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2: Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2005. С. 226–267.

Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. Аналитический доклад. М.: Ин-т социологии РАН, 2004. 147 с.

Маркин В. В., Воронов В. В. Малые города России: экспертное измерение государственной политики // Власть. 2019. Т. 27, № 6. С. 103–108. DOI: 10.31171/vlast.v27i6.6835.

Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность (Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации) // Полис. Политические исследования. 2005. № 3. С. 92–101. DOI: 10.17976/jpps/2005.03.08.

Панкевич Н. В. Местное самоуправление в системе государственной власти // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 62–77. DOI: 10.17976/jpps/2016.02.06.

Панов П. В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95–107. DOI: 10.7242/2658-705X/2019.3.10.

Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. 2008. № 3. С. 9–31.

Подвинцев О. Б. Разнообразие малых городов в контексте разнообразия российских регионов // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / Под. ред. О. Б. Подвинцева. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007. С. 6–11.

Пустовойт Ю. А. Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 104–118. DOI: 10.17976/jpps/2019.04.08.

Сельцер Д. Г. Прорабы и конструкции: локальная элита и муниципальная власть в России // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2014. № 1. С. 163–176.

Тев Д. Б. Моногорода: «бассейн рекрутирования» глав администраций и специфика структуры власти // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 74–83.

Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51. DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. 414 с.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления // Мир России. Социология. Этнология. 2021. Т. 30, № 1. С. 29–48. DOI: 10.17323/1811-038X-2021-30-1-29-48.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Лидерство в локальных сообществах: в ком сегодня нуждается муниципальная власть в России // Полис. Политические исследования. 2021. № 2. С. 157–170. DOI: 10.17976/jpps/2021.02.11.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., Сельцер Д. Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Шкель С. Н. Политические установки муниципальных элит в современной России (на примере муниципалитетов Пермского края) // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 119–134. DOI: 10.17976/jpps/2020.06.09.

Шкель С. Н. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 4. С. 667–686. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.

Burns J. M. Leadership. New York: Harper and Row, 1978. 530 p.

Logan J. R., Molotch H. L. Urban fortunes: The political economy of place. Berkeley: University of California Press, 1987. 383 p.

Pierre J. Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics // Urban Affairs Review. 2014. Vol. 50, № 6. P. 864–889. DOI: 10.1177/1078087413518175.

Shubenkova A. Y. Changes in the model of municipal system in Russia // Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance / Ed. by A. Farazmand. Cham: Springer, 2021. P. 1–15.

Stone C. N. Political leadership in urban politics // Theories of urban politics / Ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. London, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995. P. 96–116.

Stone C. N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989. 314 p.

't Hart P. Understanding public leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. 220 p.

Информация об авторе

Витковская Татьяна Борисовна – канд. полит. наук, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

ORCID: 0000-0003-1281-1292

ResearcherID: L-8284-2018

Электронный адрес: lappanata@gmail.com

Статья получена редакцией 15 августа 2021 года
Принята к печати 11 сентября 2021 года

UDC 323:352
DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422

FROM LOBBYIST TO EXTRAS: MAIN GROUPS OF MUNICIPAL DEPUTIES IN RUSSIAN MUNICIPALITIES

Tatyana B. Vitkovskaya
Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0003-1281-1292
ResearcherID: L-8284-2018
E-mail: lappanata@gmail.com

For citation:
Vitkovskaya, T. B. (2021), "From lobbyist to extras: Main groups of municipal deputies in Russian municipalities", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 406–422, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422.

Abstract

Introduction: most studies on authority and governing in Russian municipalities is focused on the executive branch while the representative power issues get less

expert attention. **Objectives:** to identify the main groups of deputies of municipal representative bodies. **Methods:** the article presents some results of an empirical study of local authorities conducted in 66 municipalities of three Russian regions: Sverdlovsk Oblast, Perm Krai and Kirov Oblast. An in-depth study of the public administration system at the local level was carried out in seven municipalities. These are Verkhnyaya Pyshma, Kushva, Sredneuralsk in Sverdlovsk Oblast, Kungur, Chusovoy, Ocher in Perm Krai and Kirovo-Chepetsk in Kirov Oblast. The main method of collecting information is expert interviews (N=10). **Results:** the following groups of deputies of municipal representative bodies were identified: "lobbyists", "resource-holders", "experts", and "extras". **Conclusions:** groups of municipal deputies differ by a number of parameters, but the most important being the differences in their degree of independence, their affiliation and the view of their own role in the municipal representative body. Municipal administrations and heads of municipalities personally have a high level of control over the extras – the deputies who are the agents of their policy in municipal representative bodies.

Keywords: local government; local government in the Russian Federation; municipal deputy; deputy corps; representative body; local politics

Acknowledgements

The empirical data used in the article was obtained from the research carried out with the financial support of the Russian Humanitarian Science Foundation (RHSF), project no. 17-18-01324 "Representative body of local self-government in a small Russian town: Space of influence and political potential".

The author expresses his gratitude to colleagues – Petr V. Panov and Oksana A. Ryabova – for their participation in collecting the empirical data.

References

Adiev, A. Z. and Tsibenko, V. V. (2018), "District vs region: Race for power and self-government in Nogai District of Dagestan (event analysis of the 2017 election campaign)", *Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 112–126, doi: 10.17976/jpps/2018.06.08.

Borisova, N. V. and Sulimov, K. A. (2014), "Local government reform in the Perm Region: Inaction in a vicious circle", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 1, pp. 98–115.

Borisova, N. V., Sulimov, K. A. and Kovina, O. V. (2011), "Coalitions in the towns of the Kama region: Factors of formation and preservation of urban political regimes", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 1, pp. 5–14.

Vitkovskaya, T. B. and Ryabova, O. A. (2011), *Monogoroda Srednego Urala: lokal'nye elity i politicheskie protsessy* [Single-industry towns of the Middle Urals: local elites and political processes], Publishing House of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia.

Gelman, V. Ya. (2010), "Power, governance and local regimes in Russia", *Neprikosnovennyi zapas. Debaty o politike i kul'ture*, no. 2, pp. 53–62.

Gelman, V. Ya. (2006), "Leviathan's come-back? (Policy of recentralization in contemporary Russia)", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 90–109, doi: 10.17976/jpps/2006.02.08.

Gelman, V. Ya. and Ryzhenkov, S. I. (2010), "Local regimes in large cities of Russia: An introduction to the topic", *Neprikosnovennyj zapas. Debaty o politike i kul'ture*, no. 2, pp. 49–52.

Gilev, A. V., Semenov, A. V. and Shevtsova, I. K. (2017), "Political machines" and their "drivers": Electoral administration at local level", *Politeia*, no. 3, pp. 62–80, doi: 10.30570/2078-5089-2017-86-3-62-80.

Gilev, A. V. and Shevtsova, I. K. (2021), "The conflict free arena? Effects of procedure of selecting local heads in large Russian cities ", *Political science (RU)*, no. 2, pp. 260–281, doi: 10.31249/poln/2021.02.10.

Zuzina, E. B. and Romanovsky, A. A. (2015), "Local government reforms in modern Russia: Theory and practice (on the example of Voronezh Oblast)", *Proceedings of Voronezh State University. Series: History. Political science. Sociology*, no. 2, pp. 66–70.

Kovin, V. S. (2019), "What deputies are used to rule? The composition of the representative bodies of the Udmurt Republic towns through the eyes of the deputies", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 13, no. 4, pp. 44–57, doi: 10.17072/2218-1067-2019-4-44-57.

Krasilshchikov, G. G. and Troitskaya, E. A. (2018), "Dynamics of inter-elite relationships at the local level (based on the study of the agrarian municipal district in the Perm Region)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 319–334, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-319-334.

Lankina, T. (2005), "Local government reforms under Putin", in Petrov, N. (ed.), *Federal'naya reforma 2000–2004. Tom 2: Strategii, instituty, problem* [Federal reform 2000–2004. Vol. 2: Strategies, institutions, problems], Moscow Public Science Foundation, Moscow, Russia, pp. 226–267.

Lapina, N. and Chirikova, A. (2004), *Putinskie reformy i potentsial vliyaniya regional'nykh elit. Analiticheskii doklad* [Putin's reforms and the potential of regional elites' influence. Analytical report], Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Markin, V. V. and Voronov, V. V. (2019), "Small towns of Russia: Expert dimension of state policy", *Vlast' (The Authority)*, vol. 27, no. 6, pp. 103–108, doi: https://doi.org/10.31171/vlast.v27i6.6835.

Nechayev, V. D. (2005), "Decentralization, democratization, and efficiency (reform of federative relations and of local self-government in the light of the theory of efficient decentralization)", *Polis. Political Studies*, no. 3, pp. 92–101, doi: https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08.

Pankevich, N. V. (2016), "Local self-government within the state governance", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 62–77, doi: 10.17976/jpps/2016.02.06.

Panov, P. V. (2019), "City councils of small and medium cities in Sverdlovskaya oblast: Potential of autonomy in relations with the city head", *Perm Federal Research Centre Journal*, no. 3, pp. 95–107, doi: 10.7242/2658-705X/2019.3.10.

Panov, P. V. (2008), "Local politics in different dimensions", *Political science (RU)*, no. 3, pp. 9–31.

Podvintzev, O. B. (2007), "Diversity of small towns in the context of the diversity of Russian regions", in Podvintzev, O. B. (ed.) (2007), *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie processy i mestnye soobshchestva v malyh gorodah* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns], "Tipografiya kuptsa Tarasova" Publishing House, Perm, Russia, pp. 6–11.

Pustovoit, Yu. A. (2019), "How the regime is created: Power coalitions in Siberian cities", *Polis. Political Studies*, no. 4, pp. 104–118, doi: 10.17976/jpps/2019.04.08.

Seltser, D. G. (2014), "Foremen and constructions: local elite and municipal authorities in Russia", *Pro Nunc. Sovremennye politicheskie processy*, no. 1, pp. 163–176.

Tev, D. B. (2012), "Monotowns: "Recruitment pool' of heads of administrations and the specific structure of power", *Administrative Consulting*, no. 3, pp. 74–83.

Turovsky, R. F. (2015), "Russia's local self-government: The agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity", *Polis. Political Studies,* no. 2, pp. 35–51, doi: 10.17976/jpps/2015.02.03.

Chirikova, A. Ye. and Ledyaev, V. G. (2017), *Vlast' v malom rossiiskom gorode* [Power in a small Russian town], HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Chirikova, A. Ye. and Ledyaev, V. G. (2021), "Leadership and power in a small Russian town", *Universe of Russia. Sociology. Ethnology*, vol. 30, no. 1, pp. 29–48, doi: 10.17323/1811-038X-2021-30-1-29-48.

Chirikova, A. Ye. and Ledyaev, V. G. (2021), "Leadership in local communities: Who is needed in the municipal government in Russia", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 157–170, doi: 10.17976/jpps/2021.02.11.

Chirikova, A. Ye., Ledyaev, V. G. and Seltser, D. G. (2014), "Power in a small Russian town: Configuration and interaction of major local actors", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 88–105, doi: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Shkel, S. N. (2020), "Political attitudes of local elites in contemporary Russia (cases of municipalities of the Perm territory)", *Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 119–134, doi: 10.17976/jpps/2020.06.09.

Shkel, S. N. (2018), "Why deputies don't rebel: Political potential of assemblies in small towns of the republic of Bashkortostan", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 667–686, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.

Burns, J. M. (1978), *Leadership*, Harper and Row, NYC, NY, US.

Logan, J. R. and Molotch, H. L. (1987), *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Berkeley, CA, US.

Pierre, J. (2014), "Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics", *Urban Affairs Review*, vol. 50, no. 6, pp. 864–889, doi: 10.1177/1078087413518175.

Shubenkova, A. Y. (2021), "Changes in the model of municipal system in Russia", in Farazmand, A. (ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, Springer, Cham, Switzerland pp. 1–15.

Stone, C. N. (1995), "Political leadership in urban politics", in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, London, UK, Thousand Oaks, CA, US, pp. 96–116.

Stone, C. N. (1989), *Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, University Press of Kansas, Lawrence, KS, US.

't Hart, P. (2014), *Understanding public leadership*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.

Received August 15, 2021
Accepted September 11, 2021