



УДК 323:352

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-4-654-672

БОЛЬШОЙ БИЗНЕС В МАЛОЙ ПОЛИТИКЕ: ФОРМЫ И ДИНАМИКА УЧАСТИЯ ГРАДООБРАЗУЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ЛОКАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ

Т. Б. ВИТКОВСКАЯ

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

Для цитирования:

Витковская Т. Б. Большой бизнес в малой политике: формы и динамика участия градообразующих предприятий в локальных политических процессах // Ars Administrandi (Искусство управления). 2019. Том 11, № 4. С. 654–672. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-4-654-672.

Введение: вовлечение крупного бизнеса в политику и управление на «низком» – городском – уровне предполагает серьезную трансформацию локальных политических ландшафтов городов, где оно имело место, и по этой причине представляется интересным исследовательским сюжетом.

Цель: исследование динамики политической активности крупных предприятий в малых и средних городах в российских регионах в 2000–2010-е годы.

Методы: основой исследования послужили результаты анализа муниципальной электоральной статистики, материалы наблюдений и интервью с представителями местной власти и данные биографического характера о должностных лицах и депутатах местного самоуправления; в фокусе исследовательского внимания – семь уральских городов, на территории которых работают крупные предприятия.

Результаты: выделены две основные стратегии, избираемые крупными предприятиями в отношении органов местного самоуправления на разных этапах их участия в локальных политических процессах. Первая подразумевает высокий уровень прямого контроля над городской властью. Вторая является более гибкой и предполагает комбинации прямого и непрямого представительства и активное использование неформальных коммуникационных практик.

Выводы: в 2000-е годы градообразующие предприятия, в силу превосходства в ресурсах, доминировали в пространстве городской политики; в 2010-е годы они по ряду причин

ослабили контроль над локальными политическими процессами и демонстрируют вариативность форм политического участия.

Ключевые слова: местное самоуправление; локальная политика; городская политика; градообразующее предприятие; политическое участие

ВВЕДЕНИЕ

Политические процессы, протекающие на субнациональном уровне – уровне муниципальных образований, в регионах современной России являются предметом активных научных исследований. При этом они зачастую рассматриваются в рамках изучения института местного самоуправления, и акцент делается на политико-правовом или политико-административном аспектах. Вариативность локальных политических практик в регионах России позволяет предположить, что многие стороны проблемы остаются за рамками научных дискуссий и исследований.

Данная статья посвящена политической активности российского крупного бизнеса на локальном уровне протекания политических процессов в малых и средних городах. Эта тема привлекла внимание ученых, но пока не получила широкого освещения в научной литературе. Исследование политического участия крупного бизнеса, результаты которого представлены в статье, интересно прежде всего тем, что выявляет случаи отклонения от стандартной картины расстановки политических сил в локальных сообществах.

Крупный бизнес рассматривается как экономический игрок, поскольку им он и остается, несмотря на активную интеграцию в политические процессы. При этом крупные предприятия активно и эффективно действуют на поле локальной политики, поскольку могут конвертировать накопленные ресурсы в политическое влияние и могут воздействовать на городскую власть с позиции наиболее значимого для города предприятия.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Изучение городской политики является относительно новым, но активно развивающимся направлением в российской политической науке (Гельман и др., 2002; Ледяев, 2006; Кынев, 2007; Гельман и Рыженков, 2010; Пустовойт, 2014; Сельцер, 2014; Туровский, 2015; Zubarevich, 2018). Городские политические исследования ведутся и в российских регионах, в том числе на материалах уральских городов (Подвинцев, 2007; Витковская и Рябова, 2011; Мохов, 2012; Ледяев и Чирикова, 2017; Красильщиков и Троицкая, 2018; Панов, 2018). Отдельно следует отметить работу А. Е. Чириковой и В. Г. Ледяева, которая в большей степени, чем у других отечественных авторов, опирается на зарубежный опыт (Чирикова и Ледяев, 2017). Российская политическая наука в изучении городской политики по очевидным причинам отстает от зарубежной, где подобные исследования начались уже в 1920-е годы, а городские политические режимы стали предметом научного интереса с 1980-х годов

прошлого века (Elkin, 1987; Stone, 1989; Stone, 1993; Harding, 2000; Dowding, 2001).

Разные аспекты российского локального политического процесса привлекают неравное исследовательское внимание. В частности, политическая активность крупного бизнеса изучается достаточно активно, однако преимущественно на примере крупных городов или в связи с деятельностью крупного бизнеса в масштабе регионов (Ивченко и др., 2003; Зубаревич, 2005; Чирикова и др., 2005; Тев, 2013; Зубаревич, 2015).

Исследования городской политики в России фиксируют, что городской глава, как правило, является самым влиятельным игроком на местном политическом поле (Чирикова и др., 2014, с. 91; Витковская и Рябова, 2011, с. 118–119). В российских городах крупный бизнес может конкурировать с политическими игроками за влияние на локальный политический процесс, в том числе и с городским главой. Это выделяет политическое поле городов, на территории которых расположены крупные предприятия, из ряда локальных политических ландшафтов российских малых и средних городов. Локальные политические процессы в городах с крупными предприятиями специфичны и требуют отдельного исследовательского внимания.

В данной статье предпринята попытка анализа политических процессов в малых и средних городах, где крупные предприятия, в большей или меньшей степени, в тех или иных формах вовлекаются в местную политику. Рассматривается активность предприятий, относящихся к определенным отраслям промышленности – добывающей, химической, металлургической, машиностроительной, поскольку для них характерна тесная связь с городом, обусловленная характером производства и большой долей занятых на производстве. Для «своих» городов такие предприятия, как правило, являются градообразующими. Политическое участие градообразующих предприятий рассматривается на примерах городов двух уральских регионов – Свердловской области и Пермского края, которые исторически развивались и в настоящее время могут быть определены как промышленные.

Основой исследования, результаты которого изложены в данной статье, послужили следующие материалы. Во-первых, материалы электоральной статистики, характеризующие ход и результаты муниципальных выборов, и материалы избирательных комиссий, характеризующие кандидатов и победителей местных выборов глав и депутатов. Во-вторых, материалы официальных сайтов органов местного самоуправления, содержащие биографическую информацию о должностных лицах и депутатах, и официальные биографические справки высших должностных лиц в территориях. В-третьих, материалы интервью (№ 10) с представителями местной власти (респонденты – главы и бывшие главы городов, депутаты и бывшие депутаты городских представительных органов), проведенных автором, и материалы наблюдений, полученных в территориях, ситуация в которых изложена в качестве примеров. В-четвертых, материалы печатных и электронных СМИ, местных и региональных, раскрывающие развитие политической ситуации в городах с градообразующими предприятиями.

Исследование было сфокусировано на смене политических ландшафтов, развитии политической ситуации и изменении характера представительства градообразующих предприятий в органах местного самоуправления в моногородах Свердловской области и Пермского края. В фокусе исследовательского интереса были следующие города (и крупные предприятия на их территории): Верхняя Салда (ВСМПО-АВИСМА), Верхняя Пышма (Уралэлектромедь), Губаха (Метафракс, Губахинский кокс), Лысьва (Лысьвенский металлургический завод, Электротяжмаш-Привод), Нытва (Нытвенский металлургический завод), Ревда (Среднеуральский медеплавильный завод), Чусовой (Чусовской металлургический завод). Все эмпирические данные, собранные по указанным территориям, характеризуют их органы власти или градообразующие предприятия. Аналитические обобщения, приводимые в статье, построены на анализе эмпирических данных по указанным городам. Приводятся расширенные описания политической ситуации в двух городах, Верхней Салде и Лысьве, в периоды 2000-х и 2010-х годов, как показательные примеры реализации исследуемых практик.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Мы выделяем два основных этапа участия градообразующих предприятий в локальной политике. Первый этап пришелся на период 2000-х годов и примерно может быть ограничен 2000 и 2008 годами, когда, с одной стороны, предприятия начали активно вовлекаться в политические процессы и с другой – когда они начали дистанцироваться от политической деятельности.

Второй этап приходится преимущественно на 2010-е годы, но начался он в 2008–2010 годах: в 2008 году в условиях экономического кризиса многие предприятия принимали решения об отказе от политического участия, и к началу 2010 года, после очередных муниципальных выборов в территориях, часть их представителей оказывалась выведена из состава органов местного самоуправления.

Важно отметить, что в 2010-е годы многие предприятия преодолели последствия кризиса 2008 года: вернулись к прежним объемам производства или увеличили их, восстановили численность работников, преодолели финансовые сложности и т.п. Однако в 2010-е годы те же предприятия не вернулись к прежним формам или масштабу политического участия. Кризис 2008 года стал рубежом, который разграничил два этапа. Но принципиальные изменения в характере политической активности предприятий оказались обусловлены рядом факторов, и сложные экономические условия были значимым, даже главным фактором, но не единственным. Факторы, которые предопределяли формы политической активности градообразующих предприятий на разных этапах и обусловили переход от одного этапа к другому, рассмотрены ниже.

Первый этап политической активности градообразующих предприятий: интеграция в локальную политику и «захват» органов муниципального управления

Почему в 2000-е годы градообразующие предприятия активно интегрируются в политический и управленческий процессы, протекающие в территориях, где расположены их производства?

Градообразующие предприятия, которые имели не только высокий, но и стабильный доход, играли большую роль в наполнении местных бюджетов. Во многих городах они выступали единственными крупными донорами муниципалитетов. Собственники и менеджмент предприятий, которые несли на себе такую финансовую нагрузку, закономерно рассматривали местные бюджеты как наполненные преимущественно за счет их вкладов, а средства местных бюджетов – фактически как собственные средства, переданные муниципальным органам. По этой причине они, со своих позиций – вполне обоснованно, претендовали на жесткий контроль над наполнением и расходованием местных бюджетов, который в силу российского законодательства¹ не мог быть достигнут без обретения полного контроля над органами местного самоуправления.

Градообразующие предприятия тратили собственные ресурсы на обеспечение хозяйственных нужд городов, где расположены их производства. Они содержали и поддерживали работу объектов, которые были общими для городов и производств, например котельных, тепловых сетей и т.п. Они оплачивали строительство, ремонт и текущее содержание объектов городской инфраструктуры, которые были необходимы для работы их производств. Включенность в местное управление давала предприятием возможность контролировать хозяйственную деятельность муниципалитетов и принимать решения относительно городского хозяйства.

Градообразующие предприятия делали вклады в социальную сферу: финансировали социально значимые учреждения (здравпункты, бассейны, дома отдыха, учреждения профессионального образования и т.д.), реализовывали программы социальной помощи отдельным группам населения (социально незащищенным, молодежи – потенциальным будущим сотрудникам, бывшим работникам – ветеранам предприятий), вели благотворительную деятельность. Высокая степень вовлеченности в жизнь сообщества предпола-

¹ *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 05.09.2019). Выдержка из ст. 35 «Местные бюджеты»: «Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно»; *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения: 05.09.2019). Выдержка из ст. 52 «Местные бюджеты»: «Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации».

гала и включенность в политический и управленческий процессы, поскольку участие в публичной политике и муниципальном управлении позволяло не только оставаться частью городского сообщества, но и контролировать, направлять и руководить.

Таким образом, в 2000-е годы градообразующие предприятия отвечали за отдельные сферы городской жизни, ответственность за которые формально лежит на городской власти, и брали на себя исполнение функций, присущих муниципальной власти. Они стремились легитимировать свое активное участие в жизни городов, оформить и отметить свое присутствие в городском социальном и политическом пространстве. Это обусловило глубокую интеграцию градообразующих предприятий в локальные политические и, по каналам публичной политики и электорального участия, управленческие процессы.

Основной формой участия градообразующих предприятий в политике и управлении на данном этапе было прямое присутствие в органах местного самоуправления: сотрудники (или бывшие сотрудники, которые после муниципальной службы могли вернуться к работе на предприятии) предприятий занимали муниципальные должности и получали мандаты муниципальных депутатов. В соответствии с требованиями российского законодательства представители предприятий в исполнительной власти переходили на политико-административную работу, в представительной власти – совмещали текущую рабочую деятельность с общественно-политической.

Выход в пространство публичной политики и включение в управленческий процесс требовали от предприятия нескольких шагов на разных этапах – выбора кандидатов, поддержки их избирательных кампаний, организации их работы в составе органов местного самоуправления.

В качестве кандидатов, призванных занять руководящие муниципальные должности и представлять в муниципалитете интересы предприятия, избирались сотрудники, зачастую менеджеры среднего звена или работники с руководящих позиций. Так, в г. Чусовом Пермского края при поддержке градообразующего металлургического завода в 2005 году главой района был избран начальник одного из заводских цехов Николай Симаков, который затем стал одной из самых сильных политических фигур на территории. В г. Лысьве Пермского края при поддержке градообразующего завода председателем представительного органа в 2004 году был избран технический директор завода Виктор Комаренко (Витковская, 2017, с. 133). Он несколько раз переизбирался и даже перемещался между уровнями местной власти: сменил пост председателя районного Земского Собрания на пост председателя Городской Думы.

Кандидатами, которые баллотировались и при поддержке предприятия избирались в представительные органы, становились рядовые работники предприятий, часто работающие непосредственно на производстве. Это обеспечивало подконтрольность избранных представителей: рядовые сотрудники зависят от своего руководства и не имеют личных карьерных или политических амбиций.

Предприятия поддерживали избирательные кампании своих кандидатов организационно и финансово, обеспечивая значимой части из них победы на муниципальных выборах. Электоральные успехи заводских кандидатов также были связаны с тем, что избиратели в целом лояльно относились к участию представителей предприятий в муниципальных выборах благодаря крупным вкладам предприятий в социальную сферу и системной благотворительной деятельности. В целом в начале 2000-х годов приход предприятий в городскую власть соответствовал ожиданиям большинства горожан.

Предприятия стремились обеспечить себе и большинство в представительных органах местного самоуправления. Численное превосходство гарантировало контроль над legislатурами: представители предприятия, составлявшие большинство, действуя согласованно, контролировали повестку, текущую работу и результаты голосований.

Претендуя на высокий уровень контроля над органами местного самоуправления, предприятия стремились обрести контроль над обеими ветвями местной власти: обеспечивали избрание главы, аффилированного с предприятием, и гарантировали себе большинство в городских legislатурах. В ином случае относительно независимый глава, или неподконтрольное депутатское собрание, ограничивали бы влияние предприятия на управленческий процесс и его возможности на поле локальной политики.

Отдельным направлением работы предприятия, интегрированного в локальные политические процессы, становилась коммуникация с главой и депутатами, представляющими их интересы. В целом взаимодействие с главой требовало от предприятия больших усилий и вкладов для поддержания его лояльности, чем взаимодействие с депутатами, которое, в свою очередь, требовало больших организационных усилий. У рядовых работников предприятия не было четкого представления о законотворческом, бюджетном процессе или других аспектах деятельности органов самоуправления, поэтому их депутатская деятельность нуждалась в постоянном сопровождении. Необходимо было организовывать работу их как группы: доносить до них рекомендации и инструкции, обеспечивать голосование желаемым образом, контролировать формальное соблюдение регламента. Зачастую такой организационной работой занимались сотрудники предприятий, которые сами не имели мандата муниципального депутата.

Показательным примером установления и упрочения контроля над системой городского управления со стороны градообразующего предприятия может служить развитие политической ситуации в г. Верхняя Салда Свердловской области. Здесь работает крупный завод, выпускающий изделия из титана и его сплавов, «ВСМПО-АВИСМА». Для города он является градообразующим: другие предприятия, расположенные в городе, не сравнимы с ним ни по объемам налоговых отчислений, ни по численности занятых на производстве. В 2000-е годы собственники предприятия, приняв решение о необходимости интеграции в локальную политику, действовали по стандартному (для данного этапа политической активности) алгоритму: «захва-

тили» местную легислатуру и обеспечили избрание на пост городского главы аффилированного с предприятием кандидата. В 2004 году состоялись выборы депутатов городской Думы, по итогам которых большинство депутатских мандатов (за исключением двух) получили работники «ВСМПО-АВИСМА». Председателем городской Думы был избран Игорь Косилов, директор по безопасности «ВСМПО-АВИСМА». Когда несколькими месяцами позже в 2004 году состоялись выборы главы города, Игорь Косилов баллотировался и был избран на этот пост².

Еще на этапе избирательной кампании местные эксперты высказывали предположения, что контроль над органами местного самоуправления был нужен «ВСМПО-АВИСМА» для того, чтобы передать с баланса предприятия на баланс муниципалитета ряд социальных объектов. Эти прогнозы оправдались: городская власть, аффилированная с предприятием, официально приняла на баланс ряд объектов социального значения, освободив предприятие от расходов на их содержание.

В период избирательных кампаний в газетах выходили статьи с заголовками: «Верхняя Салда в преддверии поглощения», «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение готовится установить полный административный контроль над городом»³. Эти предположения также оправдались: через электоральные процедуры градообразующий завод «поглотил» органы местного самоуправления. Предприятие не только установило, но и поддерживало высокий уровень контроля над городским политическим полем, воспроизводя сценарий «поглощения». В 2008 году на следующих выборах главы города, при публичной поддержке предприятия на этот пост был избран Николай Тихонов, помощник генерального директора «ВСМПО-АВИСМА». Результаты следующих выборов депутатов городской Думы также обеспечили предприятию большинство в депутатском собрании⁴.

Интересно, что на муниципальных выборах 2008 года явка была относительно низкой – 29 % избирателей, а результат конкурента избранного главы был невысоким, но заметным – 16 %. Это свидетельствовало о некоторой усталости электората от политического доминирования градообразующего предприятия и предвещало смену форм его политического участия, которая произойдет в начале 2010-х годов (Витковская и Рябова, 2011, с. 220–224).

Другим примером активной интеграции в локальные политические процессы может быть политика градообразующих предприятий в г. Лысьве. На территории города работают два крупных предприятия – металлурги-

² *Документы* на регистрацию кандидатами на пост главы Верхней Салды подали пять человек [Электронный ресурс] // REGNUM. 2004. 31 мая. URL: <https://regnum.ru/news/polit/269779.html> (дата обращения: 14.07.2019).

³ *Верхняя Салда в преддверии поглощения / Состоится ли битва титана с алюминием?* [Электронный ресурс] // ФедералПресс. 2004. 28 мая. URL: <https://fedpress.ru/news/russia/policy/226566> (дата обращения: 07.02.2019).

⁴ *Мы никуда не уходим: Владислав Тетюхин о ликвидации филиала ВСМПО-АВИСМА в Верхней Салде и о выборах мэра города* [Электронный ресурс] // РИА «Новый День». 2008. 6 авг. URL: <https://newdaynews.ru/ekb/189793.html> (дата обращения: 15.09.2019).

ческий завод и турбогенераторный завод «Привод». В начале 2000-х годов развернулся конфликт между турбогенераторным заводом и муниципальной администрацией, который во многом лежал в русле личных отношений между действующим главой Сергеем Рихтером и генеральным директором «Привода» Виктором Тетюевым. В 2004 году состоялись выборы депутатов городской Думы, по итогам которых десять из 15 депутатских мандатов получили представители завода и кандидаты, на поддержку которых рассчитывал директорат металлургического завода. В 2007 году «Привод» упрочил свое влияние на территории, обеспечив избрание на пост главы города «своего» кандидата Александра Гончарова (Витковская, 2017, с. 136). После обретения предприятиями полного контроля над системой городского управления и вытеснения муниципальной оппозиции из политического поля в Лысьве, как и в Верхней Салде, были пересмотрены права собственности на некоторые городские объекты, в частности проведена проверка законности приватизации нескольких муниципальных предприятий, осуществленной предыдущей администрацией⁵. Пример Лысьвы демонстрирует, что «заводской» контроль над городским управлением может быть установлен и в случае, когда в городе работает не одно градообразующее предприятие, если директорат каждого из них имеет политические амбиции и обширные корпоративные ресурсы для их реализации.

Показателен и «захват» органов местного самоуправления крупными предприятиями в ряде других уральских городов. В Губахе, Ревде, Нытве, Чусовом и Верхней Пышме на конец 2000-х годов они имели большинство в локальных легислатурах (депутаты – представители предприятий составляли не менее половины депутатского корпуса). Также в этот период в Губахе, Ревде, Нытве и Чусовом главы были аффилированы с крупными предприятиями (Витковская и Рябова, 2011, с. 205–215). Верхняя Пышма стала исключением, потому что на ее территории за прямой контроль над местным политическим процессом боролись две крупные компании – «Уральская горно-металлургическая компания» (которая владела комбинатом «Уралэлектромедь») и «Русская медная компания», которые были конкурентами на рынке меди⁶.

Отказ от доминирования и вариативность вовлеченности: второй этап политической активности градообразующих предприятий

Почему в 2010-е годы предприятия отказываются от политического доминирования (хотя могут его обеспечивать и поддерживать) и активно ищут и реализуют иные формы политического участия?

Кризис 2008 года ограничил финансовые и организационные возможности градообразующих предприятий и заставил многие из них сосредоточиться

⁵ Кто в Лысьве хозяин? [Электронный ресурс] // Новый компаньон. 2008. 22. янв. URL: <https://www.newsko.ru/articles/nk-373582.html> (дата обращения: 01.11.2019).

⁶ Среднеуральская «медная война» в разгаре: начало всплывать «грязное белье» [Электронный ресурс] // РИА «Новый День». 2005. 11 февр. URL: <https://newdaynews.ru/ekb/16474.html> (дата обращения: 05.09.2019).

на основной – экономической – деятельности⁷. Однако последствия кризиса определяли характер политического участия градообразующих предприятий в течение нескольких лет, но не всего десятилетия 2010-х годов и имели определяющее значение не для всех предприятий.

В 2010-е годы бюджетные схемы изменились и усложнились. В результате в городах с градообразующими предприятиями местные бюджеты не наполняются, как ранее, напрямую и преимущественно за счет их налоговых отчислений. Собственники и менеджмент градообразующих предприятий более не рассматривают средства местных бюджетов как собственные средства, уступленные муниципалитетам, и поэтому не претендуют на жесткий контроль над муниципальными финансами.

В 2000-е годы через подконтрольные органы местного самоуправления (решениями представительных органов при поддержке должностных лиц с исполнительными полномочиями) предприятия сняли с себя обязательства по содержанию городских объектов, таких, например, как тепловые сети, и передали эти обязательства муниципалитетам. Кроме того, к началу 2010-х годов градообразующие предприятия отказались от так называемых «непрофильных активов», закрыв их или переведя в статус малых частных предприятий и продав. Например, транспортные цеха предприятий стали отдельными небольшими транспортными компаниями, столовые предприятий – самостоятельными заведениями общественного питания и т.п. В целом градообразующие предприятия в 2010-е годы значительно меньше вовлечены в городское хозяйство. На этом этапе они сохраняют интерес к локальному уровню власти, но не стремятся контролировать ни текущую работу органов местного самоуправления, которые теперь в основном курируют вопросы городского хозяйства, ни расходование бюджетных средств, тем более что соответствующие компетенции были перенесены с муниципального на более высокий уровень управления.

Принимая решение об активной интеграции в городскую политику, собственники санкционируют обеспечение политической деятельности необходимыми ресурсами (финансовыми, организационными, персоналом). Как показал опыт политического участия, который предприятия приобрели за прошедшее десятилетие, наиболее затратным является участие их представителей в муниципальных выборах. «Захват» органов местного самоуправления оказывается масштабным и дорогостоящим проектом, но обеспечивает результат на короткий период (один срок полномочий), очередные местные выборы обнуляют результат и требуют новых организационных усилий и финансовых вложений.

По этой причине большинство градообразующих предприятий в настоящее время отказываются от интеграции большого числа своих представителей в органы местного самоуправления через электоральные процедуры.

⁷ *Моногорода России: как пережить кризис. Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансового кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций.* М.: Ин-т регион. политики, 2008. С. 38–39.

Предприятия более не «захватывают» локальные легислатуры, получая большинство в депутатском корпусе. Сегодня они «присутствуют» в представительных органах, но представлены небольшим числом своих работников, от 2–3 депутатов до половины депутатского корпуса. Предприятия не стремятся обеспечить избрание (или назначение, с момента внедрения института конкурсной комиссии) на пост главы своего сотрудника, зачастую ограничиваясь присутствием в представительном органе власти.

На современном этапе градообразующие предприятия используют более гибкую политическую стратегию, которая не требует численного превосходства в органах местного самоуправления. Менеджмент не стремится обеспечить лояльность всех депутатов или высших должностных лиц на момент избрания или назначения (поддерживая большее число аффилированных кандидатов), но настроен приобрести лояльность глав и депутатов в ходе взаимодействия с ними во время их текущей работы в органах местной власти. Основным механизмом при этом выступает переговорный процесс, и важными являются коммуникативные навыки представителей менеджмента предприятий. Для этого активно используются неформальные практики взаимодействия с представителями местной власти – встречи в кулуарах, закрытые переговоры, неформальные договоренности и т.д.

Кроме того, сегодня градообразующие предприятия полагаются на поддержку не только своих работников, но и других категорий депутатов. Предприятия по-прежнему делают значимые вклады в социальную сферу. Поддержку им оказывают представители социально значимых учреждений (учреждений образования, здравоохранения, досуга и т.п.), которые работают при их финансовой поддержке или получают благотворительную помощь от собственников. Также предприятия опираются на поддержку владельцев малого бизнеса, которые в 2010-е годы стали избираться в локальные легислатуры. В городе с градообразующим предприятием малый бизнес часто связан с ним своеобразными смежно-экономическими отношениями: крупный бизнес выступает основным потребителем товаров или услуг малого бизнеса или основным поставщиком сырья, материалов и т.п. Таким образом, в 2010-е годы в локальные легислатуры стали избираться представители социальной сферы и малого бизнеса, заполняя вакуум, сформированный отказом градообразующих предприятий направлять в легислатуры своих представителей. И именно депутаты этих двух категорий зачастую бывают вовлечены во взаимодействия с предприятиями, зависят от них тем или иным образом и готовы оказывать им поддержку.

Многие градообразующие предприятия сохраняют лоббистский интерес в отношении органов власти, но обращают большее внимание не на муниципальный, а региональный уровень управления. Это обусловлено передачей ряда полномочий и перетеканием реальной власти от муниципалитетов к регионам, которое произошло к 2010-му году. Лоббирование интересов предприятия на уровне региональной власти демонстрирует высокую эффективность.

В целом крупные предприятия показывают большую вариативность вовлеченности: они могут включаться в политические процессы эпизодически или присутствовать на политическом поле постоянно, вовлекаться в работу исполнительной или представительной ветвей городской власти, защищать свои интересы через прямых представителей в органах местного самоуправления или задействовать комбинацию прямого и непрямого представительства. Выбор менеджментом конкретных способов политического участия определяется, прежде всего, искомым уровнем контроля над локальными политическими процессами.

Показательным примером отказа предприятия от «захвата» органов местного самоуправления и использования более гибкой стратегии политического участия служит современная ситуация в Верхней Салде в Свердловской области. С 2017 года главой города является Михаил Савченко, чья карьера не была связана с градообразующим предприятием «ВСМПО-АВИСМА» ни на одном из этапов. Более того, для Верхней Салды и «ВСМПО-АВИСМА» он «варяг»: родом из Березников Пермского края, где работал на предприятии «Уралкалий». Несмотря на это, градообразующее предприятие не выдвигало собственного кандидата на пост главы: первый конкурс по выбору главы города не состоялся, поскольку не заявилось достаточное число кандидатов; второй конкурс состоялся, но не был реально конкурентным⁸. Городская Дума Верхней Салды не консолидирована под прямым контролем предприятия. Напротив, депутатский корпус фрагментирован. В действующем созыве представительного органа, избранном в 2017 году, работают 7 прямых представителей «ВСМПО-АВИСМА», группа из нескольких депутатов, которые поддерживают инициативы городской администрации, и группа оппозиционно настроенных депутатов⁹.

Другим примером, демонстрирующим тенденцию к снижению прямого контроля предприятий над местными органами власти, является современная ситуация в Лысьве. Ранее, в 2000-е годы, металлургический завод был интегрирован в политику: работники завода избирались депутатами трех созывов городского представительного органа, генеральный директор завода Владимир Ганьжин был депутатом двух созывов пермского регионального парламента. В 2010-е годы стратегия политического участия металлургического завода стала иной, что было связано и с изменением политического контекста его деятельности, и со сменой собственников и менеджмента. В 2010 году Владимир Ганьжин покинул пост генерального директора и к этому моменту продал свой пакет акций. В 2017 году контроль над металлургическим заводом перешел к «Магнитогорскому металлургическому комбинату» (Филиппова и Рябова, 2018, с. 85). В настоящий момент руководство металлурги-

⁸ *Мэром Верхней Салды избран Савченко* [Электронный ресурс] // ФедералПресс. 2017. 20 дек. URL: <https://fedpress.ru/news/66/policy/1918852> (дата обращения: 06.10.2019).

⁹ *Выборы разорвали «титановую столицу Урала» на четыре части* [Электронный ресурс] // РИА «Ura.ru». 2017. 30 авг. URL: <https://ura.news/news/1052303850> (дата обращения: 07.08.2019).

ческого завода не демонстрирует интереса к политической жизни города. В действующем созыве представительного органа местного самоуправления Лысьвы, избранного в 2017 году, только два депутата из 20 являются заводскими работниками. Глава Лысьвы, занявший пост в 2017 году, не аффилирован с металлургическим заводом. В период его первой выборной кампании в 2007 году он опирался на поддержку турбогенераторного завода «Привод», но за прошедшее десятилетие дистанцировался от градообразующих предприятий Лысьвы, и несколько лет до переизбрания работал в команде главы района г. Чусового Николая Симакова¹⁰.

Вместе с тем показательно, что металлургический завод сохраняет интерес к взаимодействию с органами власти регионального уровня: так, в 2016 году действующий директор металлургического завода Виктор Родионов (сменивший на посту Владимира Ганьжина) был избран депутатом регионального парламента.

В русле тенденции отказа от доминирования на поле городской политики (и отказа от численного превосходства в органах городского самоуправления) менялись локальные ситуации в Губахе, Ревде, Нытве, Чусовом и Верхней Пышме. На 2019 год ни в одной территории, кроме Чусового, глава напрямую не аффилирован с градообразующим предприятием. Также ни в одной из этих территорий депутаты, представляющие градообразующее предприятие, не составляют депутатского большинства, хотя работают в составе депутатского корпуса (Ковин и Петрова, 2017, с. 15–20).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Участие градообразующих предприятий в политических процессах, протекающих на уровне муниципальных образований, в течение двух прошедших десятилетий принимало разные формы. Мы выделяем два этапа, для которых характерна разная степень их вовлеченности в местную политику. На первом этапе, в 2000-е годы, градообразующие предприятия активно интегрировались в городскую политику через своих прямых представителей. Численное превосходство их представителей в локальных легислатурах обеспечивало им прямой контроль над представительным органом местного самоуправления. Кресла городских глав на данном этапе также, как правило, занимали представители градообразующих предприятий. На втором этапе, в 2010-е годы, крупные предприятия демонстрируют меньшую вовлеченность в локальные политические процессы и реже заявляют о себе в пространстве публичной политики. Они успешно используют различные неформальные практики во взаимодействии с представителями местной власти, как избранными при их поддержке, так и относительно самостоятельными. В настоящее время крупные предприятия отказались от тотального контроля над орга-

¹⁰ Лысьвенский нянька. Александр Гончаров вновь может побороться за пост главы [Электронный ресурс] // Коммерсантъ (Пермь). 2017. 27 апр. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3282919> (дата обращения: 07.08.2019).

нами местного самоуправления и явного доминирования на поле городской политики.

Библиографический список

Витковская Т. Б. Корпоративные депутатские группы в представительных органах МСУ (на примере Пермского края) // Власть и элиты. 2017. Т. 4. С. 129–146. DOI: 10.31119/pe.2017.4.4.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: Изд-во Ур. отд-ния Рос. акад. наук, 2011. 259 с.

Гельман В. Я., Рыженков С. И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2010. Т. 6, № 4. С. 130–151.

Гельман В. Я., Рыженков С. И., Белокурова Е. В., Борисова Н. В. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в СПб., 2002. 380 с.

Зубаревич Н. В. Страна городов: теория и практика российской урбанизации // Стимулы. Парадоксы. Провалы. Город глазами экономистов / Под науч. ред. В. Аузана. М.: Стрелка-пресс, 2015. С. 20–34.

Ивченко С. В., Либоракина М. И., Сиваева Т. С. Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний. М.: Ин-т экономики города, 2003. 136 с.

Ковин В. С., Петрова Р. И. Конкурентность на выборах в представительные органы власти в городских округах и муниципальных районах Пермского края в 2012–2017 гг. // Вестник Пермского университета. Политология. 2017. № 4. С. 5–25. DOI: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2017-4-5-25>.

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

Кынев А. В. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 30–42.

Ледяев В. Г. Теория городских политических режимов // Социологический журнал. 2006. Т. 0, № 3–4. С. 46–68.

Ледяев В. Г., Чирикова А. Е. Коалиции власти и бизнеса в малых российских городах // Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика / Под ред. А. Н. Шохина. М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2017. С. 308–334.

Мохов В. П. Местная политическая элита в России: понятие, структура, численность // PolitBook. 2012. № 4. С. 19–33.

Панов П. В. База данных «Политическое пространство промышленных городов Урала» // Вестник Пермского научного центра УрО РАН. 2018. № 3. С. 77–82. DOI: 10.7242/1998-2097/2018.3.8.

Пустовойт Ю. А. Городские политические режимы: координация внутри-элитного взаимодействия в крупных индустриальных городах [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 46. С. 85–106. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk__46._oktjabr_2014_g._pustovoit.pdf (дата обращения: 27.09.2019).

Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? / Под общ. ред. Н. В. Зубаревич. М.: Поматур, 2005. 278 с.

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

Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах: сб. тр. конф. / Под. ред. О. Б. Подвинцева. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007. 184 с.

Тев Д. Б. Городские думы крупнейших региональных столиц: основные характеристики и тенденции изменения бассейна рекрутирования депутатов // Политекс. 2013. Т. 9, № 3. С. 74–90.

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.

Филиппова Е. Ю., Рябова О. А. Градообразующие предприятия в политическом пространстве промышленных городов Урала: вариативность включенности // Вестник Пермского Научного центра УрО РАН. 2018. № 4. С. 81–86. DOI: 10.7242/1998-2097/2018.4.11.

Чирикова А. Е., Лапина Н. Ю., Шилова Л. С., Шишкин С. В. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005. 232 с.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2017. 414 с. DOI: 10.17323/978-5-7598-1579-2.

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.

Dowding K. Explaining urban regimes // International Journal of Urban and Regional Research. 2001. Vol. 25, № 1. P. 7–19. DOI: 10.1111/1468-2427.00294.

Elkin S. City and regime in the American republic. Chicago: University of Chicago Press, 1987. 220 p.

Harding A. Regime formation in Manchester and Edinburgh // The new politics of British local government / Ed. by G. Stoker. L.: Palgrave, 2000. P. 54–71.

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

Stone C. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach // Journal of Urban Affairs. 1993. Vol. 15, № 1. P. 1–28. DOI: 10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x.

Zubarevich N. Regional and local government // Russia. Strategy, policy and administration / Ed. by I. Studin. L: Palgrave Macmillan, 2018. P. 367–380. DOI: 10.1057/978-1-137-56671-3.

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 8 ноября 2019 года

UDC 323:352

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-4-654-672

BIG BUSINESS IN LOCAL POLITICS: FORMS AND DYNAMIC OF THE CITY-FORMING ENTERPRISES PARTICIPATION IN LOCAL POLITICAL PROCESSES

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. (2019), “Big business in local politics: forms and dynamic of the participation of city-forming enterprises in local political processes”, *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 4, pp. 654–672, doi: 10.17072/2218-9173-2019-4-654-672.

Introduction. The involvement of big business in politics and governance at the “lower” (town) level implies a serious transformation of the local political landscapes in the towns where it took place, and as such is of interest for a research.

Aims. To study the dynamics of the large enterprises political activity in small and medium-sized towns in the Russian regions in the period of 2000–2010s.

Methods. The study was based on the analysis of municipal electoral statistics, observational materials and interviews with representatives of local authorities,

biographical data on officials and deputies of local government. The focus of research is on seven towns with large industrial enterprises located the Urals.

Results. The research highlights the two main strategies selected by large enterprises in relation to local governments at different stages of their participation in local politics. The first one implies a high level of direct control over the town government. The second is more flexible and involves a combination of direct and indirect representation and the active use of informal communication practices.

Conclusions. In the 2000s the city-forming enterprises, by virtue of their superiority in resources, dominated the space of urban politics; while in the 2010s, for a number of reasons, they have weakened control over local politics and demonstrate the variability of forms of political participation.

Keywords: local government; local politics; urban politics; city-forming enterprise; political participation

References

Vitkovskaya, T. B. (2017), "Corporate deputies' groups of representative bodies of local government (on the example of Perm Region)", *Power and elites*, vol. 4, pp. 129–146, doi: 10.31119/pe.2017.4.4.

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. and Ryzhenkov, S. I. (2010), "Local regimes, urban governance and the "power vertical" in modern Russia", *Political Expertise: POLITEX*, vol. 6, no. 4, pp. 130–151.

Gelman, V. Ya., Ryzhenkov, S. I., Belokurova, E. V. and Borisova, N. V. (2002), *Avtonomiya ili kontrol'? Reforma mestnoi vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2001* [Autonomy or control? Local government reform in Russian cities, 1991–2001], Publishing House of the European University in St. Petersburg, St. Petersburg, Russia.

Zubarevich, N. V. (2015), "Country of cities: theory and practice of Russian urbanization", in Auzan, V. (ed.), *Stimuly. Paradoksy. Provaly. Gorod glazami ekonomistov* [Incentives. Paradoxes. Failures. The city through the eyes of economists], Strelka-press, Moscow, Russia, pp. 20–34.

Ivchenko, S. V., Liborakina, M. I. and Sivaeva, T. S. (2003), *Gorod i biznes: formirovanie sotsial'noi otvetstvennosti rossiiskikh kompanii* [City and business: formation of social responsibility of Russian companies], The Institute for Urban Economics (IUE), Moscow, Russia.

Kovin, V. S. and Petrova, R. I. (2017), "Competitiveness in elections to representative bodies in urban districts and municipal areas of the Perm region in 2012–2017", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 4, pp. 5–25, doi: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2017-4-5-25>.

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.

Kynev, A. V. (2007), "Municipal elections under the new rules", *Pro et Contra*, no. 1, pp. 30–42.

Ledyaev, V. G. (2006), "Theory of urban political regimes", *Sociological journal*, vol. 0, no. 3–4, pp. 46–68.

Ledyaev, V. G. and Chirikova, A. E. (2017), "Coalition of government and business in small Russian towns", in Shokhin, A. N. (ed.), *Biznes i vlast' v Rossii: regulyatornaya sreda i pravoprimeritel'naya praktika* [Business and government in Russia: regulatory environment and law enforcement practice], HSE Publishing House, Moscow, Russia, pp. 308–334.

Mokhov, V. P. (2012), "Local political elite in Russia: definition, structure, quantity", *PolitBook*, no. 4, pp. 19–33.

Panov, P. V. (2018), "Database "Political space of the industrial cities of the Urals", *Perm Federal Research Centre Journal*, no. 3, pp. 77–82, doi: 10.7242/1998-2097/2018.3.8.

Pustovoit, Yu. A. (2014), "Urban political regimes: coordination of intra-elite interactions in large industrial cities", *E-journal. Public Administration*, no. 46, pp. 85–106 [Online], available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk__46._oktjabr_2014_g._/pustovoit.pdf (Accessed September 27, 2019).

Zubarevich, N. V. (ed.) (2005), *Rossiya regionov: v kakom social'nom prostranstve my zhivem?* [Russia of regions: what social space do we live in?], Pomatur, Moscow, Russia.

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

Podvincev, O. B. (ed.) (2007), *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie processy i mestnye soobshchestva v malyyh gorodakh* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns], "Tipografiya kuptsa Tarasova" Publishing House, Perm, Russia.

Tev, D. B. (2013), "City councils of the largest regional capitals: main characteristics and tendencies of change of the pool of recruitment of deputies", *Politeks*, vol. 9, no. 3, pp. 74–90.

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.

Filippova, E. Yu. and Ryabova, O. A. (2018), "Core enterprises in the political space of the Ural industrial cities: the variability of inclusion", *Perm Federal Research Centre Journal*, no. 4, pp. 81–86, doi: 10.7242/1998-2097/2018.4.11.

Chirikova, A. E., Lapina, N. Y., Shilova, L. S. and Shishkin, S. V. (2005), *Biznes kak sub'ekt sotsial'noi politiki: dolzhnik, blagodetel', partner?* [Business as a subject of social policy: debtor, benefactor, partner?], HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Chirikova, A. E. and Ledyayev, V. G. (2017), *Vlast' v malom rossiiskom gorode* [Power in a small Russian town], HSE Publishing House, Moscow, Russia, doi: 10.17323/978-5-7598-1579-2.

Chirikova, A. E., Ledyayev, 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.

Dowding, K. (2001), "Explaining urban regimes", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, no. 1, p. 7–19, doi:10.1111/1468-2427.00294.

Elkin, S. (1987), *City and regime in the American republic*, University of Chicago Press, Chicago, US.

Harding, A. (2000), "Regime formation in Manchester and Edinburgh", in Stoker, G. (ed.), *The new politics of British local government*, Palgrave, L., UK.

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

Stone, C. (1993), "Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, no. 1, p. 1–28, doi: 10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x.

Zubarevich, N. (2018), "Regional and local government", in Studin, I. (ed.), *Russia. Strategy, policy and administration*, Palgrave Macmillan, L., UK, doi: 10.1057/978-1-137-56671-3.

Received November 8, 2019