

УДК 32.01:352.075.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659

ОБРАЗЫ И ОЦЕНКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ В ПРЕДСТАВЛЕНИЯХ ЛОКАЛЬНЫХ ЭЛИТ ПЕРМСКОГО КРАЯ

М. В. НАЗУКИНА

Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, г. Пермь, Россия
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Назукина М. В. Образы и оценки муниципальных депутатов в представлениях локальных элит Пермского края // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 643–659. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659.

Введение: в современной России состав и структура муниципальных представительных органов выходят на первый план в рамках проблематики локальной политики и муниципального управления. При этом в общественном мнении преобладает характеристика незначительности статуса депутата на местном уровне. Изучение представлений локальных элит о муниципальных представительных органах позволит определить их отношение к ним и готовность самим стать депутатами.

Цель: выявить ключевые образы и оценки депутатов муниципальных представительных органов Пермского края в представлениях локальных элит, не являющихся депутатами.

Методы: качественные и количественные методы (дискурс-анализ, контент-анализ, экспертное интервью).

Результаты: проведено экспертное интервьюирование локальных элит Пермского края. На их основе выделяются характеристики, необходимые качества, мотивация в депутатской карьере. Было выявлено, что честность, ответственность, открытость, наличие собственного мнения, собственной позиции, профессионализм и компетентность очерчивают набор необходимых качеств муниципального депутата. Деятельность депутата местного уровня власти рассматривается экспертами в контексте функций представительства и принятия решений. Вопрос о том, кто должен являться муниципальным депутатом, решается через призму представительства различных профессиональных групп, прежде всего бюджетников и предпринимателей. Определены ключевые оценочные темы в отношении к депутатству в представлениях локальных элит, среди которых выделены: в целом низкая оценка деятельности депутатов в силу отсутствия реальных властных полномочий, а также неготовность элит к депутатской карьере.

Выводы: символические преференции в виде имиджевого статуса и возможность влиять на бюджетный процесс являются ключевыми позициями позитивного образа муниципального депутата в оценке элит. Власть представителей местных Собраний оценивается как незначительная, поскольку, по мнению экспертов, на местном уровне она находится в руках главы муниципалитета и администрации. Повлиять на повышение роли изучаемого института в политическом процессе на местном уровне, с точки зрения элит, может принятие нормативных актов, регулирующих деятельность депутатского корпуса в муниципалитетах.

Ключевые слова: муниципальный депутат; локальная элита; местное сообщество; экспертное интервью; идентичность; Пермский край

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день в общественном восприятии муниципальный уровень власти в России заметно уступает прочим уровням при оценке их значимости и необходимости. Это касается и представительных органов местного самоуправления, что отмечается в многочисленных экспертных оценках и фиксируется в опросах общественного мнения. Опрос Фонда общественного мнения 2012 года, посвященный работе депутатов органов публичной власти – муниципальных собраний, в частности, показал, что большинство россиян ничего не знают об их работе (71 % респондентов), лишь 8 % «знает» и 19 % «что-то слышали»¹. При этом важно отметить, что 50 % опрошенных и не хотят знать больше, чем сейчас, о работе депутатов представительных органов. Тем, кто ответил, что работа депутатов принесла пользу (22 %), был задан вопрос о том, что именно принесла деятельность депутатов муниципального собрания. Среди ответов лидировали следующие: благоустройство городов, сел, дворов (11 %); строительство, ремонт и благоустройство дорог (6 %); ремонт жилых домов, улучшение обслуживания коммунальными службами (2 %).

Показателен не только слабый интерес респондентов к деятельности депутатов, но и тот факт, что результаты этой деятельности, реальные достижения в решении вопросов зачастую получают у граждан низкую оценку. В итоге формируется в целом скорее негативный средний образ муниципального депутата. Следствием этого является и низкая явка на местные выборы. В объяснениях подобной ситуации экспертами содержится общий лейтмотив: по мнению простых граждан, от муниципальных собраний «ничего не зависит»². Другими словами, способность решить насущные проблемы, или мотив пользы, сказывается на рациональном отношении к статусу муниципального депутата. В многочисленных документах отмечаются «факты недобросовестного отношения части депутатов к исполнению своих прямых обязанностей, что, в частности, находит свое проявление в низком уровне посещаемости заседаний советов депутатов, в неактивном участии в процессе принятия муниципального правового акта, а также недостаточной степени взаимодействия депутатов со своими избирателями»³. Низкий авторитет местного уровня власти осознается и политической элитой. Отчасти по этой причине было решено отмечать 21 апреля День местного самоуправления. Указ об учреждении этого праздника Президент России В. В. Путин подписал 10 июня 2012 года «в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества»⁴.

¹ *О работе депутатов муниципальных собраний*. Информированность о работе муниципальных собраний и общение с депутатами [Электронный ресурс] // Опрос «ФОМнибус». 2012. 15 июля. URL: <http://fom.ru/Politika/10555> (дата обращения: 14.07.2017).

² Горяшко С. Муниципальные депутаты россиянам неинтересны. Они не знают, кто они и чем занимаются [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2012. 23 июля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1986650> (дата обращения: 10.08.2017).

³ *Паспорт плана – программы совета депутатов муниципального образования «Светогорское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области «Круг депутата»* [Электронный ресурс]. URL: http://www.svetogorsk-city.ru/regulatory/files/2016/sovet_deputatov/rescheniya/sd_resch_2016_01_19_03_pril.doc (дата обращения: 10.08.2017).

⁴ *О Дне местного самоуправления* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 10.06.2012 № 805. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35480> (дата обращения: 10.08.2017).

Таким образом, в общественном сознании довольно прочно укрепилось «скептическое» и в чем-то даже негативное отношение к нижнему уровню представительной власти. Почему же это не становится преградой для стремления человека получить статус муниципального депутата? Что двигает человеком на пути к этой должности? Кто составляет ядро депутатского корпуса, и в чем заключается сущность этого института? В данной статье будут рассмотрены смысловые особенности, характеризующие особость муниципальных депутатов в восприятии локальных элит.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Автором проведен анализ оценок и позиций локальных элит, т. е. элит территориальных образований субрегионального уровня (муниципальных образований, в соответствии с терминологией действующего российского законодательства о местном самоуправлении), поскольку для целей исследования важен акцент на данной локализации как значимой для самих муниципальных депутатов. Работа опирается на российские и зарубежные труды по локальной политике (Hill, 2000; Matsutato, 1999; Ross, 2006; Campbell, 2006; Davies and Imbrosio, 2009; Ejersbo and Svara, 2012; Витковская, 2008, 2015; Витковская и Рябова, 2016; Панов, 2008; Панов и Петрова, 2017; Ледяев, 2012; Хабаров, 2014; Назукина, 2016) и российским элитам (Лапина и др., 1999; Чирикова, 2008, 2011; Gel'man et al., 2010).

Рассмотрены позиции различных представителей локальной элиты, в числе которых главы с исполнительными полномочиями (главы территорий, главы муниципальных администраций) и члены локальных представительных институтов (в том числе партийных), поскольку, обращаясь к элитарному дискурсу, мы рассматриваем элиту как «собирательное понятие, которое объединяет в себе различные группы элиты» (Чирикова, 2011, с. 80).

Выбор исследования элитарного дискурса обусловлен следующей причиной. Несмотря на то, что не только узкая прослойка локальной элиты поставляет кадры в органы местного самоуправления, в том числе и в представительные, именно она служит основой кадрового корпуса муниципальных депутатов. Изначально следует заметить, что локальная элита, в соответствии с дефинициями, применяемыми в современной регионалистике и локалистике, определяется как социальная группа, принимающая важнейшие решения, влияющие на все локальное сообщество, и располагающая необходимым ресурсным потенциалом. Следуя данному определению, «выделяются несколько групп, представители которых претендуют на элитный статус на данном уровне: главы муниципалитетов, их заместители и руководители структурных подразделений местных администраций, депутаты представительных органов местного самоуправления, директорат крупных предприятий и успешные бизнесмены, лидеры местных партийных и общественных организаций» (Витковская, 2008, с. 63).

Депутаты муниципальных представительных органов, будучи частью локальной элиты, структурируют свою групповую идентичность за счет элитарного дискурса. Он проявляется в специфическом когнитивном восприятии

«себя» и «других», а также стратегиях речевого поведения. Поскольку элитарный дискурс формирует представления и способен навязывать картину мира сообществу, его можно рассматривать как ресурс, с помощью которого формируется неравное распределение власти между социальными группами (Ван Дейк, 2013). Выражается данный дискурс в существующих языковых стереотипических схемах, сформированных в определенном социо-культурном контексте, смысловых и мотивационных установках, восприятии элитарной личности. Структурно это можно проследить в следующих концептуальных связках понятия «муниципальный депутат».

В данном случае анализировались типы высказываний относительно статуса депутата местного Собрания в интервью представителей локальной элиты, не являющихся депутатами. Обобщающим термином «местное Собрание» мы определяем представительный орган местного самоуправления; в разных муниципалитетах они могут носить разные названия, обусловленные местными традициями, – Земское собрание, Собрание представителей, Совет депутатов, Городское собрание, Городской Совет, Городская Дума и т.п., в контексте исследования самоназвание не важно. С этой целью была проведена серия экспертных интервью. Всего за период 2016–2017 годов были опрошены 20 экспертов (руководители бюджетных учреждений, предприятий, видные общественники и партийные деятели) из муниципалитетов Пермского края.

Исследование было распространено на следующие территории в пределах Пермского края: во-первых, муниципальные образования «верхнего» уровня, т. е. муниципальные районы и городские округа; во-вторых, муниципальные образования «нижнего» уровня, которые имеют статус городского поселения. Выбор территорий позволил сосредоточиться на муниципалитетах с достаточно большой численностью населения, что важно в контексте исследования, поскольку означает большую численность депутатского корпуса местных Собраний, а также с относительно развитой местной экономикой и социальной сферой, что предполагает широкую социально-профессиональную базу депутатских коллективов, представляющих локальные сообщества. С другой стороны, выборка позволила рассматривать позиции локальных элит территорий, не отличающихся разительно по социально-экономическим показателям и поэтому имеющих общие или схожие характеристики: привилегированный статус, высокое материальное благополучие, типовые социальные карьеры. Локальные элиты представляют разные территории, но вместе с тем – одну узкую социальную прослойку, со своим мотивационным профилем, базовыми установками и типичными оценками «своих» и «чужих». В рамках данной статьи интересны их оценки корпуса муниципальных депутатов как многочисленной и функционально значимой части локальной политико-административной элиты.

В исследовании ставились следующие вопросы, обсуждаемые в ходе экспертных интервью:

1. Кто такой муниципальный депутат, чем он занимается?
2. Опишите идеальный портрет депутата. Какие личные качества необходимы депутату в работе?
3. Какой состав представительного органа является оптимальным с точки зрения профессионального членства?

4. Чем определяется престиж принадлежности к данной группе?
5. Каковы основные мотивы стремления принадлежности к группе?
6. Как оценить работу и замерить эффективность деятельности муниципального депутата?

Далее интервью анализировались с целью определения ключевых оценочных позиций относительно категории «муниципальный депутат». Суть данного подхода связана с выявлением базовых дискурсивных тем, отражающих сущность муниципальных депутатов, а также с оценкой депутатской деятельности в муниципалитетах Пермского края. Методика была основана на сочетании качественных и количественных методов дискурса- (Филлипс и Йоргенсен, 2013; Laclau and Mouffe, 1985; Kure, 2010) и контент-анализа⁵.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сфера деятельности муниципального депутата

Исследование показало, что сфера деятельности депутата муниципального уровня определяется элитами в контексте функций представительства и принятия решений (табл. 1). Представительство связывается ими с работой от имени избирателей, которые делегировали депутата в местное Собрание. Реализуя данную функцию, депутат местного представительного органа должен работать с избирателями: *«Депутат должен вести приемы граждан, помогать в решении их проблем. Он должен знать настроение и потребности жителей и во всех случаях принимать меры по обеспечению их интересов»*⁶.

Таблица 1 / Table 1

Основные функции депутата муниципального уровня в оценке элит /
The basic functions of a municipal deputy in the assessment of the elites

Функция	Доля в ответах, %
Представительство	95
Нормотворчество	90
Принятие бюджета	85
Лоббирование интересов	60

При рассмотрении вопросов, находящихся в ведении представительного органа, на первое место эксперты поставили обязанности, связанные с бюджетом: *«Главная задача любого Земского собрания, любого депутатского корпуса – вопрос бюджета»*⁷. Кроме того, среди важных аспектов деятельности были выделены возможность контролировать администрацию и оказывать на нее влияние с целью решения проблем жителей. В частности, это касается

⁵ Подсчет осуществлялся по принципу количества упоминаний в ходе интервью позиций из расчета, что за 100 % были приняты все 20 экспертов (5 % – доля одного мнения в одном интервью). В интервью могло звучать несколько позиций.

⁶ Интервью № 3. 18.07.2016 // Из лич. арх. авт.

⁷ Интервью № 2. 10.05.2016 // Из лич. арх. авт.

не только вопросов благоустройства, ЖКХ, продвигая которые депутат непосредственно помогает решению проблем жителей, но и обладание некоторыми рычагами для контроля и оказания давления на органы исполнительной власти.

По мнению элиты, возможностей у депутата тем больше, чем больше бюджет муниципалитета. В этом случае он может лоббировать и участвовать в распределении денежных средств. Если же город или район имеет слабые экономические позиции и дотационный бюджет, то потенциал влияния депутата оценивается как незначительный: *«Есть люди, которые, задаешься вопросом: «Зачем они вообще туда пошли?» Есть люди, которые в городе идут, чтобы поделить крупный бюджет, чтобы каким-то образом повлиять, чтобы тебе перепало. Но здесь? Непонятно. Деньги все на ладошке, их не лишка»⁸.*

Следующая выделенная в ходе интервью функция муниципального депутата – это нормотворчество. Муниципальный депутат может инициировать рассмотрение тех или иных вопросов и влиять на процесс изменения местного законодательства: *«Деятельность депутата в сфере законотворчества связана с тем, что он участвует в обсуждении нормативных документов, может принимать их или отклонять при голосовании. Еще у него есть возможность инициировать разработку проектов правовых актов»⁹.*

По оценкам экспертов, преимущества депутатского мандата связываются именно со статусом. Это не просто «корочки» депутата и имиджевые преференции. Статус депутата дает возможность реализовать функцию лоббирования интересов, позволяет обращаться с просьбами и предложениями в различные инстанции. Преимущество заключается в том, что вопрос задан депутатом, а не простым жителем, и потому получает статус «депутатского запроса», а значит, более эффективен и имеет больше шансов быть решенным.

Характеристики и качества депутата

Изучение характеристик, значимых для муниципального депутатства, показало, что объективные особенности личности являются несущественными (табл. 2). В категорию «незначимых» эксперты вынесли также: семейное положение кандидата, национальность, пол, религиозную принадлежность, партийность. По их мнению, депутат должен быть среднего возраста (оптимальный возраст – от 30 до 65). Кроме того, нужно отметить, что эксперты посчитали более важным присутствие в депутатском корпусе представителей различных профессиональных сфер, нежели чем социальных групп.

Для того чтобы депутат эффективно выполнял свои функции, он должен обладать соответствующими качествами. Так, по оценкам исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) портрет идеального политика–депутата выглядит так: выполняет обещания, работоспособен, дисциплинирован, отстаивает государственные интересы, готов в случае необходимости принимать непопулярные меры, честен, его работа приносит результат. Качества идеального депутата: компетентность, профессионализм,

⁸ Интервью № 13. 08.04.2017 // Из лич. арх. авт.

⁹ Интервью № 3...

Таблица 2 / Table 2

**Характеристики депутата муниципального уровня в оценке элит /
Characteristics of municipal deputy in the assessment of the elites**

Характеристика	Важно, %
Проживание в территории избрания	85
Знание права, экономики	70
Известность в территории избрания	60
Образование	60
Возраст	40
Опыт депутатства	25
Партийная принадлежность	10
Вероисповедание	5
Национальность	5
Пол	0
Семейное положение	0

Таблица 3 / Table 3

**Основные качества, необходимые кандидату в депутаты в оценке элит /
The basic qualities required for the deputy candidates in the assessment of the elites**

Качество	Доля в ответах, %
Честность, порядочность	100
Ответственность	85
Профессионализм	85
Активность	65
Патриотизм	65
Наличие собственного мнения	55

хозяйственность, опыт руководящей работы, исполнительность, патриотизм, активность, результативность, честность, высокие моральные качества, местное происхождение («свой»), открытость, опытность, ответственность, целеустремленность, перспективность мышления, новаторство («новое мышление»). Помимо этого, идеальный депутат открыт и доступен для населения¹⁰. Указанные характеристики и качества могут быть применимы и для оценки качеств муниципальных депутатов (табл. 3).

Таким образом, честность, ответственность, открытость, наличие собственного мнения, собственной позиции, профессионализм и компетентность очерчивают набор необходимых качеств муниципального депутата.

Востребованными качествами для работы муниципальным депутатом эксперты посчитали значимые для любого профессионала черты. На первое место была поставлена порядочность (честность) человека: «Это должен

¹⁰ Белуза А. Избранник мечты [Электронный ресурс] // Рос. газета. 2016. 9 июня. URL: <https://rg.ru/2016/06/09/sociologi-narisovali-portret-idealnogo-deputata.html> (дата обращения: 18.06.2017).

быть, прежде всего, порядочный человек. Должен обладать и определенными способностями, знаниями. Неплохо, чтобы он понимал нормативные документы, разбирался в экономике, это пригодится в законотворчестве. Важно, чтобы он знал ситуацию в районе»; «самое главное – депутат должен быть порядочным и честным»¹¹.

При определении необходимых качеств эксперты также выделили активность, реальную работу в продвижении инициатив и защиты интересов населения. По мнению большинства опрошенных, в настоящее время с этими качествами возникают проблемы, поскольку многие депутаты инертны: *«В силу того, что сейчас люди апатичны, к власти многие активные не идут. А хотелось бы видеть активных. В результате получается вот такое Земское. Не хочу их обижать. Но просто они не готовы и не умеют работать»¹²; «депутат должен любить людей и быть пробивным»¹³.*

Активным должен быть депутат и во взаимодействии с населением, поскольку он представляет их интересы. Это предполагает регулярное проведение встреч, обнародование отчетов о результатах своей работы. *«Я считаю, что депутат должен представлять интересы тех, кто его избрал, он должен быть в контакте с избирателями, решать их проблемы. Хороший депутат должен встречаться с народом, проводить собрания, отчитываться о работе»¹⁴.*

С этим связана еще одна характеристика, которая часто упоминается относительно активности депутата. Во время предвыборных кампаний, раздавая обещания, они часто не соизмеряют объем возможностей низового депутата: *«Кандидаты в депутаты в своих предвыборных программах стараются наобещать побольше. И не задумываются, как потом обещанное выполнить. Депутат должен быть честным в выполнении своих обещаний. А не быть голословным и вспоминать о людях только во время выборов»¹⁵.* По мнению опрошенных экспертов, это сильно влияет на оценку деятельности депутата населением, поскольку тот часто не просто их не выполняет, а просто и не может их выполнить: *«Они на выборы пришли: один мост пообещал, другой – еще что-то пообещал. Как он может построить мост, если он бюджет утверждает. Он один ничего не решает. Если бы нам каждому дали денег, 2 млн, прими решение. А там уже глава со своими подчиненными решает, что в первую очередь надо сделать»¹⁶.*

Профессионализм депутата определяется представителями локальных элит с точки зрения эффективности. Кроме того, важным оказывается то, чтобы депутат был профессионалом, прежде всего, в своем деле и был готов совмещать свои основные обязанности с депутатской работой, поскольку последняя осуществляется на освобожденной основе (Пресняков и Чаннов, 2008). То, что настоящий профессионал должен погружаться в работу цели-

¹¹ Интервью № 8. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

¹² Интервью № 6. 18.07.2016 // Из лич. арх. авт.

¹³ Интервью № 3...

¹⁴ Интервью № 10. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

¹⁵ Интервью № 8...

¹⁶ Интервью № 9. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

ком, а значит, и получать за нее вознаграждение, рассматривается возможным для части депутатского корпуса: *«на постоянной основе, значит, на профессиональной основе. Профессионал – значит не только хороший специалист, но и человек, получающий вознаграждение за свой труд»*¹⁷.

Особо экспертами был отмечен фактор локальной идентичности и патриотизма, выражающийся, прежде всего, в чувстве «сопричастности» к месту и людям, интересы которых представляют депутаты. Многие подчеркнули, для того чтобы эффективно отстаивать интересы людей, нужно быть «своим» для муниципалитета, т. е. местным, знать о проблемах и особенностях территории и населения: *«Важно, чтобы он был местным, такому человеку понятны проблемы района, он должен делать все для того, чтобы в территории стало лучше»*¹⁸. Иными словами, локальная идентичность как сопричастность к локальному пространству и сообществу рассматривается как критерий для четкого понимания задач депутата как народного избранника, представляющего округ.

Мотивация в депутатской карьере

Представители локальных элит, принявшие участие в исследовании, в целом не проявили большого интереса к тому, чтобы принять статус «депутата»: *«Лучше заниматься своим основным делом»*¹⁹; *«Мне говорят избираться депутатом, я не вижу в этом смысла. Потому что ничего не решаешь снизу. Сверху подняли вопрос и утвердили. Такие еще глупости обсуждают. Например, ремонт многоквартирных домов, да бюджет директоров школ. Чем, голосуют за бюджет, свою зарплату рассматривают, ремонты»*²⁰. При этом скажется не только нежелание становиться депутатом, но и общая оценка особенностей их положения и отсутствия реальной власти: *«Какая польза сегодня от депутатов? Можно что-то прокричать, а вот реально они ничего не могут сделать. Если бюджета нет или у людей нет – сделать ничего невозможно. Т.е. роль депутатского корпуса сегодня, если честно признаться, я считаю такова, что они совсем лишние»*²¹.

По оценкам экспертов, муниципальная ступенька является важной стартовой площадкой для реализации карьерных амбиций. Однако здесь необходимы определенные личные качества и стремления, готовность добиваться поставленных целей, в том числе решать «малые дела».

Состав муниципального представительного органа

Вопрос о том, кто должен являться муниципальным депутатом, рассматривается экспертами через призму представительства различных профессиональных и социальных групп. Ключевой дискурсивной точкой при этом выступает соотношение «бюджетников» и «предпринимателей» в депутат-

¹⁷ Интервью № 1. 10.05.2016 // Из лич. арх. авт.

¹⁸ Интервью № 16. 05.05.2017 // Из лич. арх. авт.

¹⁹ Интервью № 3...

²⁰ Интервью № 11. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

²¹ Интервью № 16...

ском корпусе. Под «бюджетниками» понимаются сотрудники и руководители местных бюджетных учреждений, большинство из которых представляют социальную сферу (здравоохранение, образование, культуру и досуг). «Предприниматели» – собственники частных малых и средних предприятий на территории муниципальных образований. Их образ мыслей и мировоззрение воспринимается по-разному и связывается с формированием различных подходов как в работе самого органа, так и при принятии решений: *«Бюджетники ориентируются на свою организацию, в своей сфере они четко знают, у бизнеса немножко по-другому работают мозги. Предприниматель по-другому воспринимает»*²². Предприниматели воспринимаются бюджетниками как социальная группа, которая не стремится вникать в тонкости бюджета и мыслит в русле бизнеса: *«...Трудно с ними работать. Понятие производства и бюджета – разные вещи абсолютно. Многие понятия, которые существуют на производстве, абсолютно не увязываются с бюджетом, а они этого не понимают»*²³. В свою очередь бюджетники в глазах бизнесменов предстают весьма пассивными и зависимыми от бюджета.

Не обошли вниманием эксперты и вопрос о численности представительного органа. Сколько должно быть депутатов, для того чтобы орган был эффективным? Действующее российское законодательство о местном самоуправлении определяет необходимое минимальное число депутатов представительных органов для территорий с различной численностью населения (от 7 депутатов при численности местного населения менее тысячи человек до 35 депутатов – при численности свыше полумиллиона)²⁴. Представителями локальных элит также высказывалось мнение о том, что количество депутатов зависит от численности населения данной территории. Некоторые эксперты считают, что количество депутатов должно быть больше, чем оно есть сейчас: *«...Я считаю, что чем больше депутатов, тем лучше. Во-первых, потому, что власть, таким образом, становится более легитимной, поскольку представляет интересы большей части населения. Во-вторых, чем больше депутатов, тем легче с ними работать: большая явка на заседания, обеспечивающая наличие кворума, возможность решать вопросы, требующие большего количества участников»*²⁵.

Кроме того, некоторые эксперты отметили важную особенность в монополии предпринимателей в отдельных представительных органах местного самоуправления, что связывается с их стремлением «продвинуть свои интересы», используя органы публичной власти, с «ориентацией на выгоду и заботу о своем деле прежде всего»: *«Мне не нравится, что очень много предпринимателей, предприниматель в большей степени заботится о своем собственном бизнесе, а здесь другого типа мышления должны быть люди»*²⁶. И, действительно, местные Собрания ряда пермских территорий являются примерами доминирования или относительно широкой представленности частного бизнеса. Так, Дума Чусовского

²² Там же.

²³ Интервью № 1...

²⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Ст. 35. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.10.2017).

²⁵ Интервью № 17. 05.05.2017 // Из лич. арх. авт.

²⁶ Интервью № 6...

городского поселения насчитывает 20 депутатов, 15 из которых представляют частный бизнес: 7 – малый и средний местный бизнес, 6 – градообразующее предприятие (металлургический завод). В составе депутатского корпуса Лысьвенской городской Думы, насчитывающего 20 депутатов, 15 представителей частных предприятий. В Березниковской городской Думе 25 депутатов, 19 из которых связаны с крупными и средними предприятиями. Соликамский городской округ: 19 из 25 депутатов Думы представляют частный бизнес²⁷.

Сами эксперты-бюджетники считают, что они чаще всего оказываются более активными депутатами, поскольку имеют больше контактов с простыми людьми, у них больший социальный капитал, они *«знают, как работать с простым человеком, наладить диалог»*²⁸.

В составе органа, таким образом, должен соблюдаться баланс в представительстве: *«Я считаю, что нужно разных людей. Нужно пенсионеров, чтобы их кто-то защищал. Производства надо больше, от образования. От всех сфер деятельности. И лесники пусть будут. Сельскохозяйственники тоже. Пусть все виды деятельности будут»*²⁹.

На будущий состав местного представительного органа влияют несколько факторов. Первый, безусловно, мотивационно-личностный, т. е. готовность и стремление отдельных людей стать народными избранниками. Однако, по мнению экспертов, не меньшее значение отводится второму – внешнему воздействию на будущих депутатов. В этом ключе определена и важнейшая оценочная линия состава по шкале «самостоятельный – несамостоятельный» в принятии решений. *«Районное земское собрание у нас, на мой взгляд, не самостоятельное. Это, наверное, решалось на уровне предвыборной кампании, кого тащить, а кого нет. Получаем послушное большинство и оппозиционное меньшинство, которое власти не очень нравится. Поэтому я бы охарактеризовал его, Собрание, как несамостоятельное»*³⁰.

Несамостоятельность в плане взаимодействия с администрацией характеризуется экспертами как отрицательный момент в работе органа, поскольку делает депутатов зависимыми фигурами: *«Понятно, что в плане взаимодействия они забывают и о своих прямых обязанностях. Они избраны не администрацией, они избраны населением. А вот когда они пришли в это Собрание, они подчиняются почему-то администрации, не населению, не тому, кто их выбрал. Вот в этом вся штука. Хоть старый, советский, осмеянный лозунг «Слуга народа». Они, по сути, должны быть таковыми, а они таковыми не являются»*³¹; *«...Как захочет глава района, так он и сделает через кого-то, на депутатов поднажмут и они проголосуют так, как надо главе района»*³².

Негативно характеризуется и ситуация с излишней независимостью и даже оппозиционностью состава представительного органа, поскольку

²⁷ Информация из базы данных о депутатах представительных органов местного самоуправления территорий Пермского края, созданной в рамках исследовательского проекта РФФИ № 16-46-590376 p_a «Депутатский корпус локальных легислатур в Пермском крае: основные характеристики и типологические образы».

²⁸ Интервью № 3...

²⁹ Интервью № 20. 12.09.2017 // Из лич. арх. авт.

³⁰ Интервью № 3...

³¹ Интервью № 13...

³² Интервью № 17...

это приводит к постоянным конфликтным ситуациям: *«Вот я слышал: в каком-то районе усложненные отношения с администрацией. Лучше, чтобы такого не было. Нужно стараться в консультациях вырабатывать общее мнение. Если администрация выносит какое-то решение и чувствует, что депутаты с ним не согласны, то просто нужно откладывать решение. Создавать согласительные комиссии, обсуждать эти вопросы и уже с изменениями принимать... Не допускать конфликтной ситуации»*³³. Условия паритетного сотрудничества и равного взаимодействия определяются скорее как «идеальный сценарий», а не характеристика реального положения дел. Тем не менее в тех территориях, где, по мнению экспертов, удалось реализовать подобный партнерский тип сотрудничества и наладить эффективное взаимодействие, наблюдаются позитивные тенденции в развитии местного сообщества. *«В последние два года взаимодействие между представительной и исполнительной властью в районе у нас налажено. И вот, знаете, в работе, в первую очередь в реализации каких-то проектов, то большой плюс. А если не налажено взаимодействие, то никто ничего не сможет»*³⁴.

Оценка деятельности муниципального представительного органа

Большинство экспертов считают, что для повышения эффективности работы представительных органов необходимы четкие критерии оценки их деятельности. Это как количественные, так и качественные показатели реальной работы, которые должны содержаться в положении об оценке деятельности депутатов: *«Надо иметь правила какие-то для них, чтобы они не только на Земском Собрании присутствовали, но и работали с избирателями»*³⁵. Среди них:

- направление депутатских запросов и их решение;
- посещаемость и участие в работе местного Собрания, комиссий;
- представление интересов населения через инициирование решения различных вопросов;
- отчетные мероприятия о своей работе перед избирателями;
- информационная работа, в т.ч. в СМИ (публикации о своей работе);
- проведение встреч с избирателями округа, участие в общественной жизни и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, определяя коллективный образ муниципального депутата в представлении локальной элиты, можно заключить, что это человек, который представляет наиболее доступный для людей уровень власти. В его обязанности должны входить выражение позиции своих избирателей и отстаивание их интересов. В первую очередь работа депутата определяется возможностью влиять на бюджетный процесс. Большинство вопросов, которые он решает, связаны с проблемами ЖКХ, ремонта дорог, улиц, домов, общего

³³ Интервью № 7. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

³⁴ Интервью № 2...

³⁵ Интервью № 20...

благоустройства и т.д. Важными являются статусные привилегии, заключенные в самой принадлежности к категории депутатов, дающие имиджевые преференции человеку. Реальная же их власть оценивается как незначительная, поскольку, по мнению экспертов, на местном уровне она находится в руках главы муниципалитета и администрации. Повлиять на повышение роли института муниципального депутата в политическом процессе может принятие нормативных актов, регулирующих деятельность депутатского корпуса в муниципалитетах, а также повышающих их статус.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ р_а 16-46-590376 «Депутатский корпус локальных legislатур в Пермском крае: основные характеристики и типологические образы».

Библиографический список

Ван Дейк Т. А. Дискурс и власть. Репрезентация доминирования в языке и коммуникации. М.: Либроком, 2013. 344 с.

Витковская Т. Б. Легислатуры в малых городах Пермского края: состав и уровень компетенций // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2015. Вып. 3. С. 116–126.

Витковская Т. Б. Локальная политическая элита современной России: характерные особенности и трансформация // Политическая наука. 2008. № 3. С. 61–74.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Лоббистский потенциал и социальный профиль локальных legislатур (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2016. Вып. 3. С. 175–184.

Латина Н. Ю., Чирикова А. Е. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М: ИНИОН РАН, 1999. 192 с.

Ледяев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: ВШЭ, 2012. 472 с.

Назукина М. В. Дискурсивное позиционирование муниципальных депутатов Пермского края // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2016. Вып. 3. С. 190–203.

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

Панов П. В., Петрова Р. И. Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2017. Вып. 2. С. 109–119.

Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Оплата труда должностных лиц местного самоуправления: вопросы правовой определенности [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. URL: <http://www.centerbereg.ru/n2310.html> (дата обращения: 10.08.2017).

Филлипс Л., Йоргенсен М. В. Дискурс-анализ: теория и метод. Харьков: Гуманитарный центр, 2004. 336 с.

Хабаров И. А. Локальный уровень власти как объект политического анализа // Методология и теория исследований локальной политики: сб. науч. ст. Пермь: ООО «Печатный салон «Гармония», 2014. С. 93–101.

Чирикова А. Е. О понятии «элиты»: есть ли выход из тупика определений? // Управленческое консультирование. 2011. № 1. С. 77–88.

Чирикова А. Е. О теориях элит // Общество и экономика. 2008. № 3–4. С. 144–174.

Campbell A. State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state // Local government studies. 2006. Vol. 32, № 5. P. 659–676. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>.

Davies J. S., Imbroscio D. L. Introduction: Urban politics in the twenty-first century // Theories of Urban Politics / Ed. by J. S. Davies, D. L. Imbroscio. London: Sage, 2009. P. 1–14. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446279298.n1>.

Ejersbo N., Svava J. H. Bureaucracy and democracy in local government // The Oxford handbook of urban politics / Ed. by P. John, K. Mossberger, S. E. Clarke. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 152–178. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0009.

Gel'man V., Tarusina I. Studies of political elites in Russia: issues and alternatives // Communist and Post-Communist Studies. 2000. Vol. 33, № 3. P. 311–329. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(00\)00009-X](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(00)00009-X).

Hill D. M. Urban policy and politics in Britain. London: Macmillan, 2000. 200 p.

Kure N. Narrative mediation and discursive positioning in organisational conflicts [Электронный ресурс] // Explorations: An E-Journal of Narrative Practice. 2010. Vol. 2. P. 24–35. URL: www.dulwichcentre.com.au/explorations-2010-2-nikolaj-kure.pdf html (дата обращения: 20.06.2017).

Laclau E., Mouffe C. Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics. London: Verso, 1985. 240 p.

Matsutato K. Local elites under transition: County and city politics in Russia, 1985–1996 // Europe-Asia Studies. Vol. 51, № 8. P. 1367–1400.

Ross C. The tortuous path of local government reform in the Russian Federation // Local government studies. 2006. Vol. 32, № 5. P. 639–658. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896251>.

Информация об авторе

Назукина Мария Викторовна – канд. полит. наук, науч. сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН «Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук», 614990, г. Пермь, ул. Ленина, 13а, доцент кафедры политических наук ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-0190-0513

ResearcherID: L-8246-2016

Электронный адрес: nazukina@mail.ru

Статья получена 8 октября 2017 года

THE MUNICIPAL DEPUTIES IMAGE AND ASSESSMENT BY LOCAL ELITES IN THE PERM KRAI

Mariya V. Nazukina

Perm Federal Research Center, Urals Branch of Russian
Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-0190-0513

ResearcherID: L-8246-2016

E-mail: nazukina@mail.ru

For citation:

Nazukina, M. V. (2017), "The Municipal Deputies Image and Assessment by Local Elites in the Perm Krai", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 643–659, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659.

Introduction. In modern Russia the composition and structure of municipal representative bodies come to the fore in the context of local policy and municipal management. While public opinion is dominated by the characteristics of the poor status of the Deputy at the local level. The study of the representations of local elites about municipal representative bodies will determine their attitude and willingness to this status as potential members.

Aims. The article is devoted to study of the perception of deputies of municipal representative bodies of the Perm Krai in the views of the local elites not the deputies.

The following qualitative and quantitative **methods** were used (discourse analysis, content analysis, expert interviews).

Results. Based on expert interviews, the article explores the characteristics, essential qualities, motivation in the parliamentary career. It was revealed that honesty, responsibility, openness, own opinions, own position, professionalism and competence outline a set of necessary qualities of a municipal deputy. The functional aspect in the activities of the deputy of the municipal level is considered by experts in the functions of representation and decision-making. The question of who must be a municipal Deputy is solved through the prism of the representation of different professional groups, the two main in particular - state employees and businessmen. Key evaluation topics in regards to MP in the views of the local elites, among which the following are highlighted: overall low rating of activity of deputies because of the lack of real power and authority, as well as the lack of a parliamentary career, are identified.

Conclusion. The Symbolic incentives in the form of an image status and the ability to influence the budget process are key positions of a positive image of the deputy of the municipal level in the assessment of the elites. The power of the representatives in local Assemblies is estimated as insignificant, since, according to experts at the local

level, it is in the hands of the Head of the municipality and administration. Impact on increasing the role of this institution in the political process, in their opinion, can the development of normative acts regulating the activities of the deputies in the municipalities.

Key words: municipal deputy; local elite; local community; expert interview; identity; Perm Krai

Acknowledgements. The article has been produced under Russian Fund of Fundamental Studies grant p_a 16-46-590376 “The deputies corpus of local legislatures in the Perm Krai: basic characteristics and typology”.

References

Van Deik, T. A. (2013), *Diskurs i vlast'. Reprezentatsiya dominirovaniya v yazyke i kommunikatsii* [Discourse and power. Representation of domination in language and communication], Librokom, Moscow, Russia.

Vitkovskaya, T. B. (2015), “Legislature in the small towns of the Perm region: the composition and level of competence”, *Review of Political Science*, vol. 3, pp. 116–126.

Vitkovskaya, T. B. (2008), “The local political elite of modern Russia: features and transformation”, *Politicheskaya nauka*, vol. 3, pp. 61–74.

Vitkovskaya, T. B. and Ryabova, O. A. (2016), “Lobbying potential and social profile of the local legislatures (on the example of Perm Krai)”, *Review of Political Science*, vol. 3, pp. 175–184.

Lapina, N. Yu. and Chirikova, A. E. (1999), *Regional'nye elity v RF: modeli povedeniya i politicheskie orientatsii* [Regional elites in Russia: models of behavior and political orientation], INION RAN, Moscow, Russia.

Ledyaev, V. G. (2012), *Sotsiologiya vlasti. Teoriya i opyt empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh* [Sociology of power. Theory and experience of empirical research of power in urban communities], Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Nazukina, M. V. (2016), “Discursive positioning of municipal deputies of the Perm region”, *Review of Political Science*, vol. 3, pp. 190–203.

Panov, P. V. (2008), “Local policy in different dimensions”, *Politicheskaya nauka*, vol. 3, pp. 61–74.

Panov, P. V. and Petrova, R. I. (2017), “Representative bodies of LSG as a channel of lobbying of interests of the region: a new system of recruitment of heads of LSG”, *Review of Political Science*, vol. 2, pp. 109–119.

Presnyakov, M. V. and Channov, S. E. (2008), “Remuneration of labor of officials of local self-government: issues of legal certainty” [Online], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, vol. 10, available at: <http://www.center-bereg.ru/n2310.html> (Accessed August 10, 2017).

Phillips, L. and Jorgensen, M. V. (2004), *Diskurs-analiz: teoriya i metod* [Discourse analysis: theory and method], Gumanitarnyi tsentr, Kharkov, Ukraine.

Khabarov, I. A. (2014), “Local authorities as an object of political analysis”, in *Metodologiya i teoriya issledovaniya lokal'noi politiki* [Methodology and theory

of local policy research: coll. sci. art.], Ltd "Pechatnyi salon "Garmoniia", Perm, Russia, pp. 93–101.

Chirikova, A. E. (2011), "About the concept of "elite": is there a way out of the impasse of definitions?", *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, vol. 1, pp. 77–88.

Chirikova, A. E. (2008), "About the theories of elites", *Society and Economics*, vol. 3–4, pp. 144–174.

Campbell, A. (2006), "State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state", *Local government studies*, vol. 32, no. 5, pp. 659–676, doi: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>.

Davies, J. S. and Imbroscio, D. L. (2009), "Introduction: Urban politics in the twenty-first century", in Davies, J. S. and Imbroscio, D. L. (ed.), *Theories of urban politics*, 2nd ed., Sage, London, UK, pp. 1–14, doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446279298.n1>.

Ejersbo, N. and Svara, J. H. (2012), "Bureaucracy and democracy in local government", in John, P. Mossberger, K. and Clarke, S. E. (ed.), *The Oxford handbook of urban politics*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 152–178, doi: 10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0009.

Gel'man, V. and Tarusina, I. (2010), "Studies of political elites in Russia: issues and alternatives", *Communist and post-communist studies*, vol. 33, no. 3, pp. 311–329, doi: [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(00\)00009-X](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(00)00009-X).

Hill, D. M. (2000), *Urban policy and politics in Britain*, Macmillan, London, UK.

Kure, N. (2010), "Narrative mediation and discursive positioning in organisational conflicts" [Online], *Explorations: An E-Journal of Narrative Practice*, vol. 2, pp. 24–35, available at: www.dulwichcentre.com.au/explorations-2010-2-nikolaj-kure.pdf (Accessed June 20, 2017).

Laclau, E. and Mouffe, C. (1985), *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*, Verso, London, UK.

Matsutato, K. (1999), "Local elites under transition: county and city politics in Russia, 1985–1996", *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no. 8, pp. 1367–1400.

Ross, C. (2006), "The tortuous path of local government reform in the Russian Federation", *Local government studies*, vol. 32, no. 5, pp. 639–658, doi: <https://doi.org/10.1080/03003930600896251>

Received October 8, 2017