

Ars Administrandi (Искусство управления). 2025. Т. 17, № 3. С. 611–626.

Ars Administrandi. 2025. Vol. 17, no. 3, pp. 611–626.



Эта работа © 2025 Витковской Т. Б. распространяется под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 International. Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This work © 2025 by Vitkovskaya, T. B. is licensed under Creative Commons Attribution 4.0 International. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Научная статья

УДК 352.075.2

<https://doi.org/10.17072/2218-9173-2025-3-611-626>

БЮДЖЕТНЫЙ СЕКТОР ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА И ПАТТЕРНЫ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ВЕТВЯМИ ВЛАСТИ В МАЛЫХ ГОРОДАХ

Татьяна Борисовна Витковская¹

¹ Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, Пермь, Россия, vit.tatiana@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1281-1292>

Аннотация. Введение: исследования местного самоуправления в Российской Федерации сохраняют свою актуальность на протяжении последних трех десятилетий. В статье система органов местного самоуправления рассматривается как центр распределения власти в локальном сообществе. Исследовательский фокус держится на представительных органах и неспособности депутатов в полной мере реализовать потенциал власти законодательной власти. **Цель:** определить причины и последствия широкой представленности муниципальных бюджетных учреждений и предприятий в городских думах как представительских площадках и органах местного самоуправления в малых российских городах. **Методы:** углубленное исследование представительной публичной власти в пяти малых городах; глубинные полуструктурированные интервью; описательная статистика. **Результаты:** на примере пяти городов в Уральском регионе описан бюджетный сектор депутатского корпуса представительного органа местного самоуправления малого города; дано объяснение повсеместного присутствия бюджетных работников в городских думах; прояснены причины лояльности муниципальных депутатов – бюджетных работников по отношению к главе и администрации; выявлены эффекты лояльности депутатского большинства к исполнительной власти на властный потенциал главы и отношения органов публичной власти в малых городах. **Выводы:** в малых городах широкий бюджетный сектор в депутатском коллективе предоставляет главе и администрации инструмент влияния и контроля в отношении думы. Высокий уровень этого влияния и контроля нарушает баланс между представительной и исполнительной местной властью, обеспечивая стабильное доминирование последней над первой.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный депутат, представительный институт, муниципальное бюджетное учреждение, система сдержек и противовесов

Благодарности: исследование выполнено в рамках государственного задания Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения РАН, тема № 124021400020-6 «Многоуровневая политика в современном мире: институциональное и социокультурное измерение».

Для цитирования: Витковская Т. Б. Бюджетный сектор депутатского корпуса и паттерны отношений между ветвями власти в малых городах // Ars Administrandi (Искусство управления). 2025. № 3. С. 611–626. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2025-3-611-626>.

Original article

THE BUDGETARY SECTOR OF DEPUTY CORPS AND PATTERNS OF RELATIONS BETWEEN LOCAL GOVERNMENT BRANCHES IN SMALL TOWNS

Tatyana B. Vitkovskaya¹

Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm, Russia, vit.tatiana@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1281-1292>

Abstract. Introduction: research on local government in the Russian Federation has remained relevant for the past three decades. This article examines the local government system as a center for the distribution of power in the local community, it focuses on representative government bodies and the inability of deputies to fully exercise the potential of legislative power. **Objectives:** to determine the reasons and consequences of the wide representation of budgetary institutions and enterprises in city Dumas as representative platforms and local self-government bodies in small Russian towns. **Methods:** in-depth study of representative public authorities in five small towns; in-depth semi-structured interviews; descriptive statistics. **Results:** the examples of five towns in the Ural region describe the budget sector of the deputy corps of the local self-government representative body in a small town; an explanation is given for the ubiquitous presence of budget workers in city Dumas; the reasons for the loyalty of municipal deputies – budget workers in relation to the head of administration and administration itself are clarified; the effects of the loyalty of the deputy majority in relation to the executive authorities on the power potential of the administration head and the relations of public authorities in small towns are revealed. **Conclusions:** in small towns, the broad budget sector in the deputy collective provides the head and their administration with an instrument of influence and control over the Duma. The high level of influence and control exercised by the administration head disrupts the balance between the representative and executive local authorities, ensuring the stable dominance of the executive one over the representative one.

Keywords: local government, municipal deputy, representative institution, municipal budgetary institution, system of checks and balances

Acknowledgements: the research was supported by the government fund to the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, research topic no. 124021400020-6 “Multi-level governance in the modern world: Institutional and socio-cultural dimensions”.

For citation: Vitkovskaya, T. B. (2025), “The budgetary sector of deputy corps and patterns of relations between local government branches in small towns”, *Ars Administrandi*, vol. 17, no. 3, pp. 611–626, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2025-3-611-626>.

ВВЕДЕНИЕ

Изучение политических процессов, протекающих на уровне городов, является развивающимся направлением в отечественной политической науке. Исследовательский интерес к политическому измерению этого уровня человеческих отношений обусловлен тем, что в современной России не только

регион, но и субрегион – это уровень, где формируется и отправляется политика.

В исследованиях российской городской политики фокус смещен на региональные столицы, крупные города и города-миллионеры (Туканова and Khokhlova, 2023; Пустовойт, 2022; Борисова, 2010). Однако в последние пятнадцать лет политика в малых городах также стала предметом изучения (Овчинников, 2023; Laruelle, 2020). Есть работы монографического уровня (Чирикова и Ледяев, 2017; Черныш и Маркин, 2021). Одним из первых трудов, посвященных политическим процессам в малых городах, был сборник статей под редакцией О. Б. Подвинцева (Подвинцев, 2007).

Ученые уделяют внимание главскому руководящему корпусу муниципальных образований в Российской Федерации (Buckley et al., 2022; Сельцер, 2010), но малые города в этих масштабных исследованиях не изучались как отдельная категория. Вместе с тем публикуются работы, посвященные главам как участникам местной политики в малых городах (Чирикова, 2024; Ledyayev and Chirikova, 2022; Мархинин и Ушакова, 2021). Публикаций, представляющих результаты исследований депутатского корпуса в малых городах, не так много (Чирикова и Ледяев, 2022; Панов, 2019).

Предметом исследования являются и лоббистские усилия бизнеса, в том числе на площадках legislatures и администраций в малых городах (Klimovich and Bluhm, 2024; Ledyayev and Chirikova, 2020; Тев, 2012). Широкий блок работ раскрывает различные аспекты муниципального управленческого процесса, функционирования местного самоуправления (Axenov and Arkhipova, 2024; Мухаметов, 2021; Казанцев и Румянцева, 2020; Turchenko, 2017; Young and Wilson, 2007). Но, как правило, выборка таких исследований включает муниципальные образования разного размера.

Муниципальная автономия как поддержка муниципалитетами самостоятельности во взаимодействии с вышестоящими властями изучается (Шевцова и др., 2022; Гельман и Рыженков, 2010), но активнее на материалах крупных и средних городов, поскольку эти категории городов предоставляют больше примеров автономии, и зачастую муниципальная автономия понимается как самостоятельность местных глав. В городском пространстве могут разворачиваться конфликты, имеющие политическую природу, но анализ конфликтов и кооперации (Тыканова и др., 2024; Evans, 2023; Гилев и Шевцова, 2021) ведется преимущественно на материале средних и крупных городов, где шире круг сильных локальных акторов.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Малые города являются особой категорией российских городов. Критерии малого города различаются в зависимости от региона, но общее представление о малом городе предполагает небольшую численность населения (во многих классификациях, в том числе в классификации Министерства регионального развития Российской Федерации, – до 50 тыс. человек¹)

¹ Свод правил СП 42.13330.2011 «СНиП 2.07.01-89*. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 [Электронный ресурс]: утв. приказом М-ва регион. развития Рос. Федерации от 28.12.2010 № 820. URL: <https://base>.

и занятость значительной доли населения вне сферы сельского хозяйства.

Малые города являются многочисленной категорией, что позволяет предполагать ее большое разнообразие. Вместе с тем политическим процессам в малых городах свойственны общие черты и тенденции, задаваемые параметрами этих городов. Так, малый размер, малая численность населения, ограниченность ресурсов в распоряжении муниципалитета задают узость структуры власти, малую численность депутатов представительного органа, небольшой круг горожан, обладающих лидерским потенциалом и политическими амбициями.

Описания политического ландшафта малых городов России накапливаются, поскольку видятся специалистам актуальной исследовательской задачей, решение которой поможет понять характеристики российской локальной политики. В статье предпринята попытка дополнить описание отдельного фрагмента их политического ландшафта – представительной ветви публичной власти. Работа рассматривает представительные органы с точки зрения их состава, в контексте взаимодействия с главами муниципальных образований и функционирования системы местного самоуправления.

Статья посвящена бюджетным работникам в составе представительных органов местного самоуправления малых городов. Внимание автора сосредоточено на причинах и последствиях заполнения городских дум небольших городов представителями бюджетных учреждений и предприятий. Как особенности этой группы депутатов влияют на их отношения с главой и администрацией, взаимоотношения представительной и исполнительной ветвей власти в городе? Как, при отсутствии или пассивности других акторов на площадке городской думы, специфика этой депутатской группы и свойственная ей стратегия отношений с главой влияют на локальный политический процесс?

В статье представлены результаты углубленного исследования представительной публичной власти в пяти малых городах Уральского региона: Верхнем Тагиле, Кушве, Березовском (Свердловская область), Губахе и Чусовом (Пермский край). Исследование охватило период 2016–2024 годов, то есть период сроков полномочий двух последних на 2024 год созывов городских дум².

Основой при подготовке статьи стали следующие эмпирические данные. Во-первых, материалы глубинных полуструктурированных интервью с представителями городских дум и муниципальных администраций (N = 8). Интервью взяты автором в перечисленных выше городах в указанный период; в гайд

garant.ru/6180772/ (дата обращения: 01.08.2024); Свод правил СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* [Электронный ресурс]: утв. приказом М-ва стр-ва и жилищно-комму. хоз-ва Рос. Федерации от 30.12.2016 № 1034/пр. URL: <https://base.garant.ru/71692326/> (дата обращения: 01.08.2024).

² В статье используется термин «городская дума» применительно ко всем случаям, но в случае Губахи с 2022 года представительный орган называется «Дума Губахинского муниципального округа». Первые рассмотренные в статье созывы городских дум были избраны в Березовском, Верхнем Тагиле, Кушве в 2016 году, в Губахе – в 2017-м, в Чусовом – в 2019-м (в табл. 1 они обозначены как «созыв-2016»); вторые созывы избирались в Березовском, Верхнем Тагиле, Кушве в 2021 году, в Губахе – в 2022-м, в Чусовом – в 2024-м (в табл. 1 обозначены как «созыв-2021»).

интервью заложены вопросы о взаимовлиянии представительной и исполнительной власти в городе, взаимодействии бюджетных учреждений и исполнительной власти в городе, властной репутации главы, отдельных депутатов, депутатского коллектива. Во-вторых, данные о составе депутатского корпуса городских дум в названных городах за выбранный период, включая сведения о профессии, основном месте работы депутатов (информация в открытом доступе, размещена на официальных сайтах муниципальных образований³). В-третьих, электоральная статистика, сведения о кандидатах, сведения о результатах выборов депутатов по этим пяти городам за указанный период (информация в открытом доступе, размещена на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации⁴).

Ниже представлены обобщения и заключения по итогам углубленного исследования пяти случаев. Ввиду небольшого их числа возможности экстраполяции сделанных автором выводов ограничены. Описанные паттерны взаимодействия депутатского корпуса и главы типичны для малого российского города, но в городах этой категории также могут иметь место альтернативные варианты отношений исполнительной и представительной ветвей местной власти.

Специфика субъекта Российской Федерации проявляется в особенностях малых городов, расположенных на его территории. Так, в приморских регионах выше численность курортов и туристических центров. В Уральском регионе по историческим причинам высока численность малых промышленных городов и малых городов, которые экспертами Института экономики роста им. П. А. Столыпина определяются как «спящие»⁵, – городов, утративших экономическую специализацию (Averkieva and Denisov, 2022, p. 177). Выводы настоящей работы могут быть использованы, с определенной долей осторожности, как рабочие гипотезы при изучении политического поля малых городов российских регионов со сходными характеристиками (например, старопромышленных районов), но не регионов с другим типичным социально-экономическим профилем малых городов.

³ Депутаты Думы городского округа Верхний Тагил Свердловской области (I–VII созывы) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы город. окр. Верх. Тагил Свердл. обл. URL: <https://duma-vtagil.ru/deputies> (дата обращения: 01.06.2024); Сотрудники [Электронный ресурс] // Официальный сайт Кушвин. город. окр. Свердл. обл. URL: <https://kushva.midural.ru/staff/category/44> (дата обращения: 01.06.2024); Избирательные округа. Депутаты [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы Березов. город. окр. Свердл. обл. URL: <https://дума-берёзовский.рф/deputies> (дата обращения: 01.06.2024); Органы управления. Дума Губахинского муниципального округа [Электронный ресурс] // Официальный сайт Губах. муницип. окр. Перм. края URL: <https://gubakhaokrug.ru/organy-upravleniya/duma/deputaty> (дата обращения: 01.06.2024); Органы управления. Дума. Состав депутатов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Чусов. город. окр. Перм. края. URL: <https://chusokrug.ru/organy-upravleniya/organy-mestnogo-samoupravleniya/sostav-deputatov> (дата обращения: 01.06.2024).

⁴ Календарь выборов. Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления [Электронный ресурс] // Центр. избират. комис. Рос. Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 15.09.2024). Фильтры: «Территория: Свердловская область, Пермский край», «Уровень выборов: местное самоуправление», «Вид выборов/референдумов: выборы депутата», «Период: 01.01.2016 – 01.01.2025».

⁵ Экономист Антон Свириденко: «Для малых городов, где нет профильных предприятий, должны создаваться новые точки роста» / беседовал В. Выжutowич // Рос. газ. 2024. 2 окт. С. 13.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В каждом представительном органе малого города есть бюджетные работники – представители бюджетных организаций, или так называемые бюджетники. Это выходцы из профессиональной сферы образования и воспитания (руководители и преподаватели городских учебных заведений всех уровней, директора и сотрудники детских садов), здравоохранения (главные врачи и сотрудники поликлиник, больниц и других лечебно-профилактических учреждений), социальной помощи (руководители и работники центров социального обслуживания и реабилитации, домов временного пребывания и приютов), досуга, культуры и спорта (директора и работники библиотек, культурно-спортивных и парковых комплексов, домов культуры и народного творчества). Депутатами становятся руководители и рядовые сотрудники, профессионалы в указанных сферах. Они вместе формируют бюджетный сектор в составе депутатского корпуса представительного органа местного самоуправления. Например, в числе депутатов Думы Березовского городского округа седьмого созыва – главный врач и врач поликлиники, директор центра медицинской помощи, две заведующие отделениями и один сотрудник административного профиля в больницах, а также заведующая детским садом, директора школы, гимназии, лицея, школьный учитель, директор детского оздоровительного лагеря. В прошлом созыве в думе работали директор и работник городского культурно-досугового центра, директора двух школ, гимназии и лицея, школьный учитель, а также заведующий поликлиникой, главный врач поликлиники, заведующий отделением в больнице и хирург. Подобный профессиональный состав депутатского собрания типичен для малого города.

Бюджетные работники относительно легко получают поддержку избирателей на местных выборах, что позволяет им заполнять местные депутатские собрания. Имеет значение позитивный имидж их профессий, связанных с помощью людям, и ассоциации, которые вызывает деятельность в этих профессиональных сферах. Деятельность социальных работников, работников сферы образования и здравоохранения воспринимается многими как служение и долг, что созвучно с ассоциациями, которые вызывает депутатская деятельность как долг и служба «народных избранников». Бюджетные работники в небольшом городе являются местной интеллигенцией, имеют высокий для такого города образовательный уровень. Социальное обслуживание малого города ведет небольшое число бюджетных учреждений, что обеспечивает их представителям узнаваемость и известность. Плотность социальных сетей малого сообщества позволяет им накопить капитал социальных связей. Все это формирует их электоральный потенциал.

Бюджетные работники имеют «кредит доверия» у избирателей. *«Очень многие люди оказывали свое доверие. Если люди видят, надеются... надо этот ресурс использовать»*, – признает директор школы, избравшаяся депутатом. *«Я в думу выбрался из-за того, что я в этом городе тренирую детей, плюс занимаюсь подготовкой и организацией спортивных мероприятий, плюс еще инспектор по спорту. Поэтому в городе меня знают. И, вероятнее, нет, девя-*

ности восемь процентов, что меня выбрали именно из-за этого», – объясняет бюджетный работник.

Численность бюджетных секторов в депутатском корпусе двух последних (на 2024 год) созывов представительных органов местного самоуправления пяти городов – Верхнего Тагила, Кушвы, Березовского, Губахи и Чусового представлена в таблице.

Таблица / Table

Численность депутатского корпуса и численность бюджетного сектора
(численность представителей муниципальных бюджетных учреждений и предприятий) /
The number of members of the deputy corps and the number of members of the budget sector
(the number of representatives of municipal budget institutions and enterprises)

Округ	Численность депутатского корпуса	Численность бюджетного сектора, созыв-2016	Численность бюджетного сектора, созыв-2021
Верхний Тагил	15	6	9
Кушвинский	20	10	4
Березовский	25	11	12
Губахинский	20	8	6
Чусовской	25	8	9

Источник: составлено автором на основе официальных данных о составе депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления вышеуказанных городов.

Как правило, деятельность в бюджетном учреждении остается для работника основной – обеспечивает профессиональную самореализацию и постоянный доход, а деятельность на площадке органа самоуправления – дополнительной.

Порядок формирования и финансирования бюджетных учреждений, цели их деятельности определяют их зависимость от государственной или муниципальной власти. Бюджетные учреждения создаются Российской Федерацией, ее субъектами или муниципальными образованиями, муниципальные бюджетные учреждения – местными администрациями. Такие учреждения работают для обеспечения реализации полномочий органов государственной власти или местного самоуправления, выполняющих государственные или муниципальные задания. Их деятельность финансируется преимущественно в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁶.

К сектору бюджетных работников в городской представительной власти автор относит также представителей муниципальных унитарных предприятий, несмотря на то, что последние формально не являются бюджетными учреждениями. Такие предприятия создаются для ведения деятельности, подлежащей дотированию, для решения социально значимых задач на местах

⁶ О некоммерческих организациях [Электронный ресурс]: Федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ. Ст. 9.2. URL: <https://base.garant.ru/10105879/> (дата обращения: 24.08.2024).

и находятся в зависимости от местных администраций: городская власть формирует унитарные предприятия и назначает их руководителей, обеспечивает их имуществом, которое остается собственностью муниципального образования, определяет планы их финансовой и хозяйственной деятельности⁷.

Муниципальные бюджетные учреждения находятся в зависимости от главы города и администрации. Эта зависимость закреплена нормативной базой их деятельности, властной иерархией, системой финансирования и не может быть преодолена или проигнорирована работниками данных учреждений. В случае конфликта с должностными лицами, обладающими исполнительными полномочиями, бюджетные работники могут столкнуться с санкциями в отношении представляемых ими учреждений (сокращением финансирования, увеличением объема муниципального задания) или лично их (кадровые перестановки в учреждении не повлияют значительно на выполнение им работ и предоставление услуг, но повлияют на карьеру и доход работников). В целом руководители бюджетных учреждений считают «хорошие отношения» с исполнительной властью предпочтительными, поскольку не могут ни конкурировать за власть с местной администрацией, ни выйти из-под ее влияния. Под «хорошими отношениями» (как это несколько раз называлось в интервью) они понимают бесконфликтные отношения и коммуникацию, не осложненную бюрократическими барьерами. Директор бюджетного учреждения озвучивает распространенную позицию: *«По моему опыту, дума и городская власть – они должны быть не в конфликте, а в тандеме, конфликт к конструктивизму не приведет»*. В сложившихся условиях фронда муниципальной администрации в легислатуре небольшого города если и возможна, то почти никогда не составлена работниками бюджетных учреждений.

Глава стремится к расширению пространства своего влияния в городе и распространению своей власти на местные представительные институты. Как правило, ограничителем его властных интенций выступает именно представительный орган местного самоуправления. Причем эта ситуация задана институциональным дизайном системы управления городом, а не личными амбициями и локальными конфликтами акторов. Высокий уровень контроля над депутатским корпусом означает для главы контроль над городской представительной властью (хотя и ограниченный «разделением властей») и позволяет ему если не преодолеть, то частично компенсировать институциональные ограничения.

Инструментом контроля за депутатским корпусом в большинстве случаев выступает зависимость бюджетных работников от главы, которая существует на входе (на момент вхождения в состав легислатуры они уже несамостоятельны) и сохранится после окончания срока их полномочий (что они не могут не учитывать в своей депутатской деятельности). В ходе текущей работы городских дум бюджетные работники голосуют за инициативы, исходящие от исполнительной власти, и одобряют отчетные результаты деятельности главы и подведомственных ему структур. Бюджетный работник говорит от имени бюджетного сектора думы: *«Конечно, были какие-то про-*

⁷ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях [Электронный ресурс]: Федер. закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12128965/> (дата обращения: 24.08.2024).

тиворечия. Все равно, все работали на благо города. То есть никогда такого не было, чтобы мы оценивали (работу главы города. – Т. В.) плохо. То есть мы всегда старались поддержать (главу города. – Т. В.)». «Бюджетные» депутаты наиболее лояльны исполнительной власти, причем их лояльность задана уязвимостью их позиции и зачастую не требует торга, манипуляций или других значительных коммуникационных усилий главы и его доверенных лиц.

Сектор бюджетных работников в депутатском корпусе может быть меньшим или большим, в зависимости от структуры городской экономики и местного сообщества, от наличия других активных и амбициозных претендентов на депутатский мандат на момент муниципальных выборов. В городах, где муниципальные бюджетные учреждения являются основным работодателем, депутатский корпус зачастую почти полностью состоит из бюджетных работников. Такие города составляют значимую долю в числе малых российских городов, делая ситуацию численного преобладания бюджетных работников в городских думах распространенной.

Большая доля бюджетных работников в городской легислатуре создает благоприятные условия для амбициозного главы, который получает поддержку своих решений депутатами, и такая поддержка важна – она означает придание решению статуса нормативного акта, обязательного для исполнения. Чем больше бюджетных работников заседает в городской думе, тем меньше препятствий для реализации политического курса администрации возникает в ходе взаимодействия органов местного самоуправления.

В малых городах, где есть другие бассейны рекрутирования депутатов, например частный бизнес, их представители частично вытесняют работников бюджетных учреждений из городских легислатур. Однако в настоящее время иные кандидаты (небюджетники) не заполняют городские думы полностью, поскольку ни бизнес, ни другие акторы местного уровня, как правило, не стремятся в одиночку формировать городские думы и поддерживать работу всего депутатского коллектива (Витковская, 2019, с. 662–666; Филиппова и Рябова, 2018, с. 84–85). По этой причине размеры бюджетного сектора легислатуры варьируют по малым городам, но бюджетные сектора как элемент представительной власти в городах такого типа сохраняются и воспроизводятся. Например, в Губахе расположено головное предприятие крупной группы компаний «Метафракс Групп», владеющей активами на Урале и за его пределами, – химический завод «Метафракс Кемикалс». Из двадцати депутатов Думы Губахинского муниципального округа семь – работники этого предприятия, но шесть – бюджетные работники (педагог общеобразовательной школы, директор и педагог колледжа, три директора муниципальных предприятий). В предыдущем созыве заседали шесть работников «Метафракс Кемикалс» и восемь бюджетных работников (директор спортивно-оздоровительного комплекса, художественный руководитель студии-театра, заместитель главного врача и врач больницы, четыре педагога). В Верхнем Тагиле расположена гидроэлектростанция (ГРЭС), которая выступает одним из основных поставщиков электроэнергии в Свердловской области. В Думе Верхнего Тагила работает три представителя ГРЭС, в предыдущем составе их было два. Вместе с тем в действующем созыве Думы девять бюджетных работников (директора

четырёх школ и заведующая детским садом, два педагога, оператор культурно-спортивного комплекса и медицинский работник), а в прошлом их было шесть (директора двух школ, культурно-развлекательного центра, детской школы искусств, заведующая детским садом и педагог).

Как показывают исследования локальных кейсов в современной России, в малых городах бизнес может оказывать влияние на представительную власть, таким образом выводя ее из пространства контроля исполнительной власти, но далеко не всегда использует свои возможности (Чирикова и Ледяев, 2022, с. 7–10, 13–16; Панов, 2019, с. 99–101). Однако бизнес-сектор в представительном органе местного самоуправления как предмет изучения остается за пределами исследования, представленного в данной статье.

Широкий сектор бюджетных работников в легислатуре (более половины ее состава) обеспечивает главе механизм постоянного контроля за ее работой; более узкий сектор – канал влияния на депутатское собрание, как минимум на «точку входа» в депутатский коллектив, с которой можно начать коммуникацию с небюджетными депутатами. Более разнообразный, чем преимущественно бюджетный, состав депутатского корпуса ограничивает возможности главы и администрации в отношении городской легислатуры. Однако способность такого депутатского корпуса противостоять влиянию главы не задана автоматически профессиональным разнообразием депутатского собрания и зависит от многих факторов, в том числе и от того, много ли небюджетные работники добавляют к политическому весу городской думы, интересует ли их политическая сторона депутатской работы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Согласно принципам организации местного самоуправления в Российской Федерации, представительный, исполнительно-распорядительный и контрольно-счетный органы на местах создают систему «сдержек и противовесов»⁸. Рассредоточение власти, распределение между ними обязанностей, полномочий и привилегий защищает систему местного самоуправления от доминирования одного органа власти.

Вместе с тем повсеместное присутствие бюджетных работников в составе органов представительной власти означает существование в каждой городской думе депутатского сектора, зависимого от главы и администрации и проводящего их политический курс и решения. Логичная система поддержки деятельности муниципальной власти через муниципальные бюджетные учреждения, исполняющие муниципальные задания и получающие бюджетные субсидии, и справедливая (с точки зрения принципа представительства) система формирования депутатского корпуса из представителей местного сообщества, достаточно активных и компетентных для исполнения депутатских обязанностей, накладываясь друг на друга, создают в малых городах внутренне проти-

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 02.09.2024).

воречивую ситуацию. Бюджетный сектор в депутатском корпусе представляет собой рычаг влияния главы и администрации на представительную власть, тогда как депутатский корпус коллективно должен служить противовесом и ограничителем исполнительной власти. Бюджетные работники, обладающие депутатским мандатом, остаются зависимы от администрации и главы и при этом наделены полномочиями, позволяющими и предписывающими их коллективу контролировать главу и администрацию.

Противоречивость сложившейся ситуации вполне осознается самими бюджетными работниками. Так, депутат и директор школы объясняет эту ситуацию, отмечая двойственность положения не только своих коллег – «бюджетных» депутатов, но и администрации: *«С нами комфортнее работать администрации. Нонсенс в чем: это (администрация. – Т. В.) наши работодатели, а мы – законодательная власть. Работодатель тут в некоем конфликте, условном»*.

Когда бюджетный сектор достаточно широк, чтобы лояльные главе депутаты составляли большинство, необходимое для принятия решений представительным органом местного самоуправления, городские думы не могут исполнять предписанную им роль «сдерживателя и противовеса» городской администрации. Описанное искажение баланса неизбежно, когда муниципальные бюджетные учреждения и предприятия являются основным бассейном рекрутирования местных депутатов, а глава претендует на доминирование. Таким образом в малых городах происходит сужение пространства локальной политики.

Это аргумент в пользу того, что состав городских legislatures, и прежде всего складывание их крупных секторов, является важным для понимания особенностей работы системы местного самоуправления и всего управленческого процесса в небольших городах. Изучение других секторов депутатского корпуса представляется перспективным направлением дальнейших исследований местного самоуправления в малых городах Российской Федерации.

Список источников

Борисова Н. В. Пермь: локальный режим в крупном российском городе // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 92–102.

Витковская Т. Б. Большой бизнес в малой политике: формы и динамика участия градообразующих предприятий в локальных политических процессах // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Т. 11, № 4. С. 654–672. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-4-654-672>. EDN: EJKYEU.

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

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

Казанцев К. И., Румянцева А. Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России. М.: ЦПУР, 2020. 67 с.

Малые города России: новые вызовы, социальные проблемы и перспективы / Отв. ред. М. Ф. Черныш, В. В. Маркин. М.: ФНИСЦ РАН, 2021. 598 с. <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-89697-378-2.2021>. EDN: АОХВJP.

Мархинин В. В., Ушакова Н. В. Электоральные и неэлекторальные механизмы рекрутирования профессионалов для местного самоуправления в России (на примере регионов Тюменской области) // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 11. С. 17–28. <https://doi.org/10.24158/per.2021.11.2>. EDN: ONVTZJ.

Мухаметов Р. С. Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ) // Политическая наука. 2021. № 2. С. 207–228. <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>. EDN: WXLETQ.

Овчинников О. Г. Развитие малых городов России: проблемы и пути решения // Развитие территорий. 2023. № 4. С. 85–97. <https://doi.org/10.32324/2412-8945-2023-4-85-97>. EDN: SNHZHR.

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

Пустовойт Ю. А. Арены, ритуалы и режимы в современном городе (теоретико-методологические основания анализа городской политики) // Urbis et Orbis. Микроистория и семиотика города. 2022. № 2. С. 119–125. [https://doi.org/10.34680/urbis-2022-2\(3\)-119-125](https://doi.org/10.34680/urbis-2022-2(3)-119-125). EDN: HWHVYN.

Сельцер Д. Г. Трансформация корпуса глав городов и районов России: четвертый электоральный цикл // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2010. № 5. С. 52–56. EDN: NCFEUR.

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. EDN: RVKWBD.

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

Тыканова Е. В., Шевцова И. К., Желнина А. А. Альянсы чиновников и активистов в городских локальных конфликтах // Социологическое обозрение. 2024. Т. 23, № 2. С. 90–119. <https://doi.org/10.17323/1728-192x-2024-2-90-119>. EDN: LQRTMF.

Филиппова Е. Ю., Рябова О. А. Градообразующие предприятия в политическом пространстве промышленных городов Урала: вариативность включенности // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2018. № 4. С. 81–86. <https://doi.org/10.7242/1998-2097/2018.4.11>. EDN: VVQJTY.

Чирикова А. Е. Власть в малых российских городах: управленческие проблемы и мотивация акторов // Вестник Института социологии. 2024. Т. 15, № 1. С. 165–183. <https://doi.org/10.19181/vis.2024.15.1.9>. EDN: KXGAVF.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2017. 414 с. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1579-2>. EDN: XTHYDB.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Топ-менеджмент градообразующих предприятий и legislatures малых городов: персоны имеют значение // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2022. Т. 18, № 1. С. 4–22. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.101>. EDN: DMLRII.

Шевцова И. К., Гилев А. В., Завадская М. А. Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации // Мир России: Социология, этнология. 2022. Т. 31, № 2. С. 75–96. <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96>. EDN: STHWTR.

Averkieva K. V., Denisov E. A. The North of Sverdlovsk Oblast: A system of cities on the edge of the old-developed Urals // Regional Research of Russia. 2022. Vol. 12 (Suppl. 1). P. 176–185. <https://doi.org/10.1134/S2079970522700459>

Axenov K., Li B., Arkhipova A. Path dependency vs neoliberal urbanism: Comparative governance of urban redevelopment of collective farmland in Chinese and Russian cities // Regional Research of Russia. 2024. Vol. 14. P. 444–457. <https://doi.org/10.1134/S2079970524600306>.

Buckley N., Reuter O. J., Rochlitz M. et al. Staying out of trouble: Criminal cases against Russian mayors // Comparative Political Studies. 2022. Vol. 55, № 9. P. 1539–1568. <https://doi.org/10.1177/00104140211047399>.

Evans A. D. Exploring local political opportunity structures: Protest and social control in Russia's provinces // Russian Politics. 2023. Vol. 8, № 4. P. 440–467. <https://doi.org/10.30965/24518921-00803008>.

Klimovich S., Bluhm K. Beyond cronyism: Local governance and welfare provision by large companies in Russian monotowns // Europe-Asia Studies. 2024. Vol. 76, № 9. P. 1439–1462. <https://doi.org/10.1080/09668136.2024.2348694>.

Laruelle M. Urban regimes in Russia's northern cities: Testing a concept in a new environment // Arctic. 2020. Vol. 73, № 1. P. 53–66. <https://doi.org/10.14430/arctic69933>.

Ledyayev V. G., Chirikova A. E. Business in the power structure of small Russian towns // Europe-Asia Studies. 2020. Vol. 72, № 4. P. 686–711. <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1626349>.

Ledyayev V. G., Chirikova A. E. Heads of small Russian towns: Power and leadership // Russian Politics. 2022. Vol. 7, № 1. P. 124–146. <https://doi.org/10.30965/24518921-00604014>.

Turchenko M. The rise and fall of local self-government in Petrozavodsk // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. 2017. Vol. 25, № 2. P. 155–173.

Tykanova E. V., Khokhlova A. M. Social effects of neoliberal policies in post-Soviet Saint Petersburg: Reconsidering the concepts of contesting urban space // Vestnik of Saint Petersburg University. Sociology. 2023. Vol. 16, № 1. P. 27–43. <https://doi.org/10.21638/spbu12.2023.102>. EDN: VZOKIG.

Young J. F., Wilson G. N. The view from below: Local government and Putin's reforms // Europe-Asia Studies. 2007. Vol. 59, № 7. P. 1071–1088. <https://doi.org/10.1080/09668130701607086>.

Информация об авторе

Т. Б. Витковская – кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов Института гуманитарных исследований Уральского отделения Российской академии наук – филиала ФГБУН Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения Российской академии наук, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

SPIN-код (РИНЦ): 5414-6860

AuthorID (РИНЦ): 510365

Web of Science ResearcherID: L-8284-2018

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 19.10.2024; одобрена после рецензирования 21.01.2025; принята к публикации 21.01.2025.

References

Borisova, N. V. (2010), "Perm: Local regime in a large Russian city", *NZ: Debates on Politics and Culture*, no. 2, pp. 92–103.

Vitkovskaya, T. B. (2019), "Big business in local politics: Forms and dynamic of the city-forming enterprises participation in local political processes", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 4, pp. 654–672, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-4-654-672>, EDN: EJKYFY.

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, EDN: NTWCIP.

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

Kazantsev, K. I. and Romyantseva, A. E. (2020), *Ot izbraniya k naznacheniyu. Otsenka efekta smeny modeli upravleniya munitsipalitetami v Rossii* [From election to appointment. Assessing the effect of changing the model of municipal governance in Russia], Center for Advanced Management Solutions, Moscow, Russia.

Chernysh, M. F. and Markin, V. V. (eds.) (2021), *Malye goroda Rossii: novye vyzovy, social'nye problemy i perspektivy* [Small towns of Russia: New challenges, social problems and prospects], Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-89697-378-2.2021>, EDN: AOXBJP.

Markhinin, V. V. and Ushakova, N. V. (2021), "Electoral and non-electoral mechanisms of professionals' recruitment for Russian local self-governance (on the example of the Tyumen Oblast regions)", *Society: Politics, Economics, Law*, no. 11, pp. 17–28, <https://doi.org/10.24158/pep.2021.11.2>, EDN: ONVTZJ.

Muhametov, R. S. (2021), "Institutional municipal reform in Russia: Actors and their strategies (on the example of the "small" local government reform)", *Political Science (RU)*, no. 2, pp. 207–228, <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>, EDN: WXLETQ.

Ovchinnikov, O. G. (2023), "Development of small towns in Russia: Problems and solutions", *Territory Development*, no. 4, pp. 85–97, <https://doi.org/10.32324/2412-8945-2023-4-85-97>, EDN: SNHZHR.

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

Pustovoit, Yu. A. (2022), "Arenas, rituals, and regimes in the modern city (theoretical and methodological foundations of the analysis of urban politics)", *Urbis et Orbis. Microhistory and Semiotics of the City*, no. 2, pp. 119–125, [https://doi.org/10.34680/urbis-2022-2\(3\)-119-125](https://doi.org/10.34680/urbis-2022-2(3)-119-125), EDN: HWHVYH.

Seltser, D. G. (2010), "Transformation of the cities' and districts' executive corps in Russia: Fourth electoral cycle", *Moscow State University Bulletin. Series 12. Political Sciences*, no. 5, pp. 52–56, EDN: NCFEUF.

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

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

Tykanova, E. V., Shevtsova, I. K. and Zhelnina, A. A. (2024), "Alliances between authorities and activists in urban local conflicts", *Russian Sociological Review*, vol. 23, no. 2, pp. 90–119, <https://doi.org/10.17323/1728-192x-2024-2-90-119>, EDN: LQRTME.

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, <https://doi.org/10.7242/1998-2097/2018.4.11>, EDN: VVQJTY.

Chirikova, A. E. (2024), "Power in small Russian cities: Managerial problems and motivation of actors", *Vestnik instituta sotziologii*, vol. 15, no. 1, pp. 165–183, <https://doi.org/10.19181/vis.2024.15.1.9>, EDN: KXGAVF.

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

Chirikova, A. E. and Ledyayev, V. G. (2022), "Top management of town-forming enterprises and legislatures of small towns: Persons matter", *Political Expertise: POLITEX*, vol. 18, no. 1, pp. 4–22, <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.101>, EDN: DMLRII.

Shevtsova, I. K., Gilev, A. V. and Zavadsкая, M. A. (2022), "When mayors object: Factors of municipal autonomy in a centralized state", *Universe of Russia. Sociology. Ethnology*, vol. 31, no. 2, pp. 75–96, <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96>, EDN: STHWTR.

Averkieva, K. V. and Denisov, E. A. (2022), "The North of Sverdlovsk Oblast: A system of cities on the edge of the old-developed Urals", *Regional Research of Russia*, vol. 12 (suppl. 1), pp. 176–185, <https://doi.org/10.1134/S2079970522700459>.

Axenov, K., Li, B. and Arkhipova, A. (2024), "Path dependency vs neoliberal urbanism: Comparative governance of urban redevelopment of collective farmland in Chinese and Russian cities", *Regional Research of Russia*, vol. 14, pp. 444–457, <https://doi.org/10.1134/S2079970524600306>.

Buckley, N., Reuter, O. J., Rochlitz, M. et al. (2022), "Staying out of trouble: Criminal cases against Russian mayors", *Comparative Political Studies*, vol. 55, no. 9, pp. 1539–1568, <https://doi.org/10.1177/00104140211047399>.

Evans, A. D. (2023), "Exploring local political opportunity structures: Protest and social control in Russia's provinces", *Russian Politics*, vol. 8, no. 4, pp. 440–467, <https://doi.org/10.30965/24518921-00803008>.

Klimovich, S. and Bluhm, K. (2024), "Beyond cronyism: Local governance and welfare provision by large companies in Russian monotowns", *Europe-Asia Studies*, vol. 76, no. 9, pp. 1439–1462, <https://doi.org/10.1080/09668136.2024.2348694>.

Laruelle, M. (2020), "Urban regimes in Russia's northern cities: Testing a concept in a new environment", *Arctic*, vol. 73, no. 1, pp. 53–66, <https://doi.org/10.14430/arctic69933>.

Ledyayev, V. G. and Chirikova, A. E. (2020), "Business in the power structure of small Russian towns", *Europe-Asia Studies*, vol. 72, no. 4, pp. 686–711, <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1626349>.

Ledyayev, V. G. and Chirikova, A. E. (2022), "Heads of small Russian towns: Power and leadership", *Russian Politics*, vol. 7, no. 1, pp. 124–146, <https://doi.org/10.30965/24518921-00604014>.

Turchenko, M. (2017), "The rise and fall of local self-government in Petrozavodsk", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 25, no. 2, pp. 155–173.

Tykanova, E. V. and Khokhlova, A. M. (2023), "Social effects of neoliberal policies in post-Soviet St. Petersburg: reconsidering the concepts of contesting urban space", *Vestnik of Saint Petersburg University. Sociology*, vol. 16, no. 1, pp. 27–43, <https://doi.org/10.21638/spbu12.2023.102>, EDN: VZOKIG.

Young, J. F. and Wilson, G. N. (2007), "The view from below: Local government and Putin's reforms", *Europe-Asia Studies*, vol. 59, no. 7, pp. 1071–1088, <https://doi.org/10.1080/09668130701607086>.

Information about the author

T. B. Vitkovskaya – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Senior Research Fellow of the Department for Research of Political Institutions and Processes, Institute of Humanitarian Studies of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin Str., Perm, 614990, Russia

SPIN code (RCSI): 5414-6860

AuthorID (RCSI): 510365

Web of Science ResearcherID: L-8284-2018

The author declares no conflicts of interest.

The article was submitted on 19.10.2024; approved after reviewing 21.01.2025; accepted for publication 21.01.2025.