

ДЕПУТАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОСТРАНСТВЕ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПРАКТИК¹

Т.Б. Витковская

(vit.tatiana@gmail.com)

Институт гуманитарных исследований УрО РАН,
Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН
Пермь, Россия

Цитирование: Витковская Т.Б. Депутаты представительных органов местного самоуправления в пространстве неформальных практик // Власть и элиты. 2023. Т. 10, №. 2. С. 102–120.

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2023.10.2.5>
EDN ANWKAS

Аннотация. *Статья посвящена неформальным взаимодействиям в пределах муниципальных образований, в которые вовлекаются депутаты представительных органов местного самоуправления. Представлены результаты исследования локальных элит и политических ландшафтов в ряде муниципальных образований Свердловской области и Пермского края. Зафиксирована распространенность неформальных практик взаимодействия. В фокусе внимания как взаимодействия, которые инициируют представители местных legislatures, так и взаимодействия по инициативе других представителей локальных элит. В значительной мере в пространстве неформальных практик остаются коммуникации депутатов с муниципальными главами и чиновниками. Частный бизнес оказывает влияние на работу представительных органов публичной власти вне формальных правил, регулирующих локальное представительство и законотворчество. Председатели локальных legislatures вовлечены в неформальные отношения с главами и депутатами, не предусмотренные регламентами органов самоуправления. Отдельное внимание уделено неформальной структуре муниципального депутатского корпуса, неформальным группам, формирующимся в депутатских собраниях. Показано, как в локальных сообществах политические взаимодействия переплетаются с личными отношениями, предвыборными договоренностями и элек-*

¹ Выполнено в рамках государственного задания Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения РАН, номер государственной регистрации темы АААА-А19-119032590065-5.

торальной активностью, смежно-экономическими отношениями и лоббистской деятельностью.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципалитет, локальная элита, локальная легислатура, муниципальный депутат, неформальные практики.*

Неформальные практики, сопровождающие процессы управления и самоуправления, могут быть обнаружены на разных уровнях публичной власти. Локальный уровень не является исключением. Функционирование местного самоуправления имеет нормативные основания, но отношения локальных акторов, которых органы местного самоуправления наделяют властным ресурсом, выходят за нормативные рамки.

Российское законодательство о местном самоуправлении регулирует отношения между исполнительной и представительной властью в муниципальных образованиях, законодательство о выборах регламентирует взаимодействия участников электорального процесса. Несмотря на рестриктивный характер действующего законодательства, все эти взаимодействия находятся под влиянием локальных неформальных норм. Активность глав, депутатов и других акторов, действующих на локальных площадках, не ограничивается деятельностью, предписанной им законами и регламентами.

А. Леденева определяет неформальные практики, получившие распространение в современной России, как компромисс формальных правил и социальных норм [Ledeneva 2006: 26]. Отечественные социологи и политологи указывают на присутствие таких неформальных практик в российской региональной и локальной политике [Колесник 2017; Юркова 2016; Чирикова 2015; Будко 2014; Сельцер 2014; Соловьев 2011; Гельман, Рыженков, Белокурова, Борисова 2008; Даугавет 2003]. Так, А.Е. Чирикова пишет о «воспроизводстве пирамиды неформальных практик» в российской региональной власти и указывает на эффект неформальных практик на политический процесс регионального и муниципального уровня: «Акторы оказываются сильнее институтов» [Чирикова 2014: 235].

Исследования местной политики показывают, как неформальные практики сопровождают взаимодействие ветвей и уровней публичной власти [Чирикова, Ледяев 2015; Подвинцев, Витковская, Рябова 2013], активность политических партий [Рябова 2019; Витковская, Подвинцев 2014], формирование местных коалиций [Пустовойт 2019; Чирикова 2018; Борисова, Сулимов, Ковина 2011], электоральные процедуры и от-

бор кандидатов на ключевые посты в муниципалитетах [Чирикова 2022; Гилев, Семенов, Шевцова 2017]. Глава во взаимодействии с другими влиятельными акторами формирует большинство неформальных практик, конструирующих локальные политические ландшафты. По этой причине именно главе как субъекту формирования неформальных практик уделяется основное исследовательское внимание.

Статья посвящена неформальным практикам в пространстве локальной политики, в которые вовлечены депутаты представительных органов местного самоуправления в российских муниципалитетах. Под неформальными практиками понимаются коммуникации, взаимоотношения и связи вне формальных правил, регулирующих муниципальный управленческий и нормотворческий процесс. Статья сосредоточена на неформальных взаимодействиях депутатов местных legislатур, во-первых, с главами муниципалитетов, во-вторых, с частным бизнесом, владеющим предприятиями на территориях¹.

Статья сфокусирована на следующих вопросах. Каковы эффекты структурной «кулуарной» политики глав на депутатские собрания? Как руководство предприятий контролирует муниципальных депутатов, не имея официальных мандатов? Чем объясняется укорененность неформальных практик, в которые с неизбежностью вовлекаются депутаты?

Статья базируется на эмпирическом материале, полученном автором в ходе углубленного исследования политических ландшафтов в четырех муниципальных образованиях, расположенных в Пермском крае и Свердловской области². Основным методом сбора информации в исследовании были интервью с представителями локальной элиты, включая председателей и депутатов местных legislатур, интервью взяты в 2019–2020 гг.³ Использована информация о составе представительных органов местного самоуправления, представленная на их сайтах или официальных сайтах муниципальных образований; информация о ходе и результатах муниципальных выборов, предоставляемая ЦИК РФ. Задействованы материалы местных СМИ.

¹ Речь идет о крупном в масштабе муниципальной территории бизнесе, по стандартной классификации с учетом суммы выручки и численности сотрудников он может быть определен как крупный или средний бизнес.

² Муниципальные образования по численности населения являются малыми или средними (с населением до 100 тыс. человек).

³ Часть интервью взята на условии анонимности, поэтому выдержки из интервью приведены без указания имен респондентов и названий муниципальных образований.

Распространенной практикой является взаимодействие председателя представительного органа как с депутатами, так и с чиновниками муниципалитета вне формальных процедур, определенных регламентами местных органов публичной власти.

В силу официального статуса председатель осуществляет организацию деятельности представительного органа (если эту роль не исполняет глава муниципального образования) [Федеральный закон... 2003]. Влияние председателя формально ограничено исполнением организационных функций и обусловлено знанием парламентской процедуры. Однако постоянное взаимодействие с депутатским корпусом (с позиции старшего коллеги) и администрацией открывает перед председателем возможности расширения сферы его неформального влияния.

Председатели представительных органов исполняют разные роли в зависимости от особенностей локального политического ландшафта. Во-первых, они нередко выступают в роли арбитра или медиатора для депутатов: помогают разрешать конфликты, согласовывать интересы, находить компромиссы. Их статус и позиция «над схваткой», которую не оспаривают рядовые депутаты, помогает им успешно исполнять такую роль.

Во-вторых, председатели местных legislatures берут на себя роль посредников между депутатами и местными администрациями. Депутат может отказаться от диалога с представителем исполнительной власти, но не может избежать коммуникации с председателем депутатского собрания. Председатель, в свою очередь, может постоянно инициировать общение с депутатами, выбирать перечень тем для обсуждения, определять круг участников, вовлеченных в коммуникацию не напрямую, а через его посредничество.

Председатель Думы в одном из городов Свердловской области рассказывает о своей роли посредника и конфидента для городского главы и депутатов:

Если такое решение не проходит, он в первую очередь должен убедить меня. Во-вторых, если такое решение не проходит, то, конечно, надо встречаться персонально с каждым кандидатом, узнать его мнение, почему он голосует против такого решения, и убедить его. Это личная неприязнь? Это непонимание? Это, может быть, кто-то третий вмешался в процесс обсуждения и убедил, что у нас делается не совсем правильно, надо сделать вот так и так?

В значительной мере в пространстве неформальных практик остается взаимодействие депутатов представительного органа с главой самоуправления. Глава нуждается в поддержке депутатского корпуса, потому что представительный орган играет самостоятельную роль в местном нормотворческом и управленческом процессе. Прежде всего глава заинтересован в поддержке его инициатив на депутатских голосованиях, а также в том, чтобы депутатский корпус не поддерживал инициативы, которые не поддерживает администрация. Представитель Думы рассказывает, что поддержка инициатив главы депутатским корпусом не гарантирована: *«У нас бывают случаи, когда не поддерживают. На прошлой Думе два решения, которые выносила глава администрации, не прошли»* — и делает вывод о важности коммуникации главы с депутатами: *«В первую очередь, если главе нужно, то он должен убедить, откровенно говоря, всех депутатов, всех»*.

Решения по местным налогам и сборам, муниципальному бюджету принимаются во взаимодействии исполнительной и представительной власти муниципалитета. Отсутствие проблем с финансовой стороной местного управления, проволочек в принятии муниципального бюджета и отчета об его исполнении важны для главы. Это одна из основных причин, по которым глава и его команда прикладывают усилия для построения и поддержания отношений с депутатским корпусом.

Роль депутатского собрания в наделении главы полномочиями (представительный орган может избирать главу из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [Федеральный закон... 2003]) определяет ценность лояльности депутатского корпуса в муниципалитетах, где глава более не избирается на муниципальных выборах.

Глава в силу должностных обязанностей не обязан находится в постоянном контакте с депутатами. Как правило, однако, главы, лично или через доверенных представителей, поддерживают контакт с членами депутатского собрания, по своей инициативе (*«работал с людьми индивидуально, пытался контакты наладить... выстроил отношения»*). Постоянная коммуникация с депутатами открывает возможности найти взаимопонимание, общие интересы, точки соприкосновения, что формирует поле для успешного взаимодействия. Также постоянная коммуникация позволяет знать о возникающих проблемах и актуальных потребностях депутатов или представляемых ими учреждений (это часто муниципальные учреждения образования и здравоохранения), что может стать отправной точкой для переговоров.

Варьируются формы и площадки неформальных взаимодействий: это могут быть личные встречи главы и депутата или общение через посредника, разговоры в кулуарах административных зданий, помещении Думы или в нерабочей обстановке (в местах досуга) и т.д. Формат общения может быть разным: глава и депутаты выдвигают предложения, которые можно принять или отвергнуть, ищут компромисс, торгуются или убеждают. Глава и его прямые представители нередко ожидают уступок или подчинения со стороны депутатов, справедливо считая свою позицию более сильной.

Влияние главы может опираться на обещания позитивных или угрозы негативных санкций. Причем ни обещания, ни угрозы могут не озвучиваться, но только подразумеваться в диалоге или депутаты могут только предполагать возможность санкций. В ситуациях, когда условия и последствия поддержки (или отказа поддержать) политику главы не проясняются, такая неопределенность сама может служить регулятором поведения депутатов в локальной легислатуре.

Депутаты заинтересованы во взаимодействии с главой или по крайней мере не избегают коммуникации с администрацией по той же причине, что и исполнительная власть: они представляют орган публичной власти и вписаны в систему местного управления и нормотворчества. Прежде всего вновь избранные депутаты понимают, что без конструктивных отношений депутатского корпуса с главой невозможна успешная работа с муниципальным бюджетом и местными финансами. Председатель Думы объясняет это:

Люди, приходя впервые в Думу, идут такими романтиками... И начинается. Как правило, первый удар об стену — это формирование бюджета, когда есть очень четкие рамки, заданные извне, преодолеть которые невозможно.

Далее работа в составе органа местного самоуправления открывает депутатам их возможности: формировать локальную повестку, участвовать в принятии (или блокировке) решений местного значения, влиять на кадровую политику в муниципалитете и поддерживать (или лишать поддержки) главу-инкумбента и его конкурентов. Это возможности становятся основой их влияния в пространстве локальной политики и ложатся в основу неформальных отношений с ее ключевыми участниками, в первую очередь с главой.

Депутаты не могут строить неформальные отношения с чиновниками с позиции силы (давить, угрожать негативными санкциями),

но могут сравнивать свои возможности и возможности оппонента с исполнительными полномочиями в конкретных ситуациях, вести переговоры или «торг» по разным вопросам.

Более уязвимы позиции депутатов — сотрудников муниципальных бюджетных учреждений. Они не зависят от администрации напрямую, но могут опасаться санкций в отношении представляемых учреждений в случае конфликта. Зачастую их избрание в локальную легислатуру продиктовано желанием создать более благоприятные условия для своих учреждений, обеспечить им софинансирование из местного бюджета, организационную помощь административных структур. Поэтому они, как правило, избегают конфликтов, выказывают поддержку политике действующей администрации в целом и придерживаются своей позиции только по актуальным для них вопросам социальной политики, при распределении средств на муниципальные нужды (*«опытный депутат имеет опыт балансирования между тем, что хочется... и тем, что необходимо»*, — говорит один из них).

Представитель Думы, которая руководит местной школой, объясняет сложность положения ее и коллег-депутатов из муниципальных бюджетных учреждений, и подтверждает, что у главы есть «рычаг власти»:

С нами комфортнее работать администрации. Нонсенс в чем: наш работодатель — администрация, а мы законодательная власть, и работодатель тут в некоем конфликте. Ну условном. Но он не пользуется этим рычагом власти.

В городе Верхний Тагил, где рабочие места обеспечивает в основном сектор бюджетных учреждений, местный эксперт объясняет бесконфликтные отношения главы и городской Думы тем, что большинство депутатов представляют муниципальные бюджетные учреждения. Это подтверждает позиция представителя депутатского корпуса:

Городским властям с нами работать комфортнее, по моему опыту. Дума и городская власть — они должны быть в тандеме, а не в конфликте, конфликт к конструктивизму не приведет.

Распространенной практикой является предварительный подбор кандидатов в депутаты, избрание которых выгодно администрации. Глава не может иметь официальный список кандидатов «от администрации» и тем более оказывать им административную поддержку. Однако отношения главы (или его неофициальных представителей) и инициативных, амбициозных членов местного сообщества могут складываться до выборов и получения ими мандатов.

Самым простым для главы вариантом иметь поддержку в депутатском корпусе является присутствие там депутатов, с которыми он связан личными отношениями (родственными, дружескими, партнерскими). По этой причине главы оказывают поддержку «своим» кандидатам в депутаты, используя накопленный политический и социальный капитал. Однако таких кандидатов, если они есть, не может быть много, более двух-трех, и никогда не достаточно для влияния на депутатское собрание.

Более сложным вариантом оказывается коммуникация с независимыми депутатами, лояльность которых не гарантирована. Зачастую главы выстраивают отношения с будущими депутатами на этапе их выдвижения и прохождения предвыборной кампании. Помощь со стороны действующей администрации, даже символическая (как мотивация или поддержка инициативы кандидата) может стать основой для будущих продуктивных взаимодействий. Как результат этих усилий, по итогам многих муниципальных выборов на момент избрания часть депутатов лояльна главе, находится под его влиянием или открыта к диалогу с ним.

Глава, претендующий на сохранение контроля в пределах муниципалитета, как и амбициозный новый кандидат на пост главы, могут инициировать переговоры и достигать договоренностей с потенциальными сторонниками еще до официального избрания или начала предвыборной кампании. Предметом обсуждения может быть поддержка (или отсутствие противодействия) при получении депутатского мандата или занятии муниципальной должности. Местный эксперт дает свое видение процессов, сопровождавших борьбу за кресло мэра в одном из городов Пермского края:

Был также активный политический торг, предметом торга выступали должности, муниципальные объекты, сетевые структуры, в обмен на поддержку на выборах. Впоследствии поддержавшим его кандидатуру отходили ... и посты в администрации, и депутатские мандаты. Таким образом, окружение мэра в том числе люди, которые получили достаточно большие дивиденды от избрания его на пост главы города.

Отношения отдельных депутатов с главой, другими представителями местной элиты не исчерпывают многообразия взаимодействий за границами формальных муниципальных парламентских процедур. Депутаты также действуют коллективно, объединенные в группы, и только часть таких групп являются официальными.

Формальная структура депутатского собрания задана делением на партийные фракции, комиссии и комитеты. Партийный ландшафт на уровне местного самоуправления определяется доминированием партии «Единая Россия», что отражается на характере межпартийного соревнования и партийной структуре легислатур. Большая доля кандидатов в муниципальные депутаты выдвигается от «Единой России», и большинство партийных кандидатов в действующих созывах представляют эту партию. Как результат, депутатские собрания не демонстрируют значимого партийного разнообразия, и во многих из них единственными партийными фракциями остаются фракции «Единой России». КПРФ и другие партии могут быть представлены одним-двумя депутатами, что делает нецелесообразным формирование ими фракций.

Комиссии и комитеты объединяют депутатов по тематике и направлению деятельности или сосредотачивают свою работу вокруг конкретных вопросов и проблем.

Вследствие «кулуарной» политики и предвыборных договоренностей депутаты оказываются объединенными в неформальные группы, а формальная структура (фракции, комиссии, комитеты) накладывается на неформальную, но не оказывает на нее большого влияния.

Неформальную структуру депутатского корпуса формируют неформальные депутатские группы. Это объединения депутатов, которые не имеют официального статуса и формального признания, не проходят через формальные процедуры (заявления, регистрации, предоставления отчетности и т.п.) Их объединяет общий политический или корпоративный интерес.

Политическая позиция таких групп, как правило, не задана идеологической ориентацией или ориентацией на политическую силу большего масштаба, чем муниципальный. Это предопределено в целом слабой политизацией локальных сообществ, узким кругом проблем, способных мобилизовать местные силы (и еще меньше перечень проблем, способных политически мобилизовать членов местных сообществ), их фокусом на вопросах местного значения. Позиции таких групп определяются отношениями с главой муниципалитета, и их позиционирование в локальном политическом пространстве этим ограничивается. *«Игра кланов и имитация политики»* — объясняет свое видение местной политики и внутриэлитных отношений бывший глава города в Пермском крае [Витковская 2016: 134].

В представительном органе местного самоуправления может сложиться группа, поддерживающая действующую администрацию. Их решения, в том числе в ходе выдвижения инициатив и голосований, определяются лояльностью по отношению к главе муниципалитета. Формально глава не может принимать решения от имени муниципалитета самостоятельно и единолично, но неформальные коммуникации главы с муниципальными депутатами зачастую обеспечивают поддержку его решений представительной властью.

Оставаясь неформальными и непубличными, коммуникации могут включать широкий спектр форм влияния: от убеждения (например, поддержка конкретного проекта депутатами кажется им разумным решением, если администрация обещает его финансирование в полном объеме) до манипуляций (например, «мы делаем одно дело»). Бывший мэр города рассказывает о группе, сформированной как результат усилий в предвыборный период: «До моего избрания главой были выборы в городскую Думу. Мне удалось завести в депутатский корпус десять своих сторонников. <...> Одиннадцать депутатов не всегда разделяли мою позицию. Вот их пришлось ломать, чтобы добиться хотя бы простого большинства» [Витковская 2016: 134].

Сторонники главы в представительной власти составляют группу условно, такая группа не имеет постоянной численности и членства. Она проявляет себя как группа в ходе голосований, прений и работы над нормативными актами, когда члены группы поддерживают курс или отдельные инициативы действующей администрации. Но депутаты, занимающие общую позицию в ходе основных этапов нормотворческой деятельности и голосований, не демонстрируют сплоченности или солидарности вне этих процедур. Такие депутаты могут иметь разный бэкграунд (от «бюджетников» до частных предпринимателей), разные мотивы избрания (от выделения финансирования на социально значимые проекты до обретения престижного статуса) и разные интересы, которые сходятся в одной точке: они не могут быть реализованы в конфликте с главой муниципалитета.

Неформальные депутатские группы могут складываться на основе корпоративной принадлежности. Широкое распространение получила практика формирования групп депутатов, представляющих предприятия. Крупный бизнес может владеть производственными площадками в ряде территорий, в одном или нескольких регионах. В каждом территориальном представительном органе может быть сформирована груп-

па депутатов «от предприятия», расположенного на территории. Такие корпоративные группы, имея общего куратора и источник финансирования, работают изолированно друг от друга: каждая группа сосредоточена на вопросах местного значения и нуждах «своего» предприятия (*«у нас есть представители, депутаты от нашего предприятия... и у нас нет проблем»*). Через неформальные депутатские группы бизнес может участвовать в принятии решений от имени публичной власти.

Так, в городе Кировград Свердловской области, где ведется добыча медно-цинковых колчеданных руд и расположен завод по производству полиметаллов (филиал «Уралэлектромедь» Уральской горно-металлургической компании), в прошлом созыве Думы прямыми представителями предприятия были 17 депутатов из 20. В городе Красноуральск медеплавильный комбинат, принадлежащий Уральской горно-металлургической компании, имел в Думе группу из семи представителей при общей численности депутатского корпуса в 15 человек. В городе Верхняя Пышма «Уралэлектромедь» сформировал депутатскую группу, насчитывающую восемь депутатов, в Думе, составленной 20 депутатами.

Неформальные корпоративные группы должны насчитывать достаточно депутатов, чтобы обеспечивать желаемые итоги депутатских голосований. Поэтому актуальной для предприятий, формирующих такие группы, остается проблема подбора кандидатов. Производственные площадки и корпоративный менеджмент могут выдвинуть и «синих воротничков», и «белых воротничков», готовых защищать интересы предприятия. Однако и те, и другие не вполне подходят на роль муниципальных депутатов — представителей предприятия, но в органе публичной власти. Они имеют ограниченное или поверхностное представление о местном бюджете, законотворческих процедурах, муниципальном самоуправлении, не имеют опыта публичных политиков, спикеров, участников коллективных дискуссий.

Предприятия формируют депутатские группы из собственных работников — рабочих производства и менеджеров низшего и среднего звена. Например, в городах Чусовой и Нижний Тагил в нескольких созывах legislatures заседали прямые представители металлургических заводов, в Каменск-Уральском и Полевском — работники трубных заводов, в Березниках и Соликамске — рядовые сотрудники предприятий химической промышленности. Такие группы зачастую характеризует низкий образовательный уровень и нерелевантный профессиональный

опыт. Их работа в органе публичной власти требует постоянного сопровождения и поддержки — экспертной, информационной и организационной.

Эти функции берут на себя менеджеры — заместители и советники директоров, специалисты по связям с общественностью или с органами власти («ответственные за политику»). Например, в городе Чусовой это начальник отдела по связям с общественностью, Губаха — директор по стратегическим коммуникациям. Их работой является подбор кандидатов из сотрудников предприятия, организация их избирательных кампаний и затем сопровождение их депутатской деятельности, организация голосований. Вся проводимая ими масштабная работа остается вне поля зрения местной общественности, не вписывается в официальные муниципальные нормотворческие и согласительные процедуры. Точками, в которых сходятся усилия «теневых» корпоративных координаторов и формальные процедуры, являются депутатские голосования в легислатурах.

Корпоративные депутатские группы остаются неформальными, однако сплоченными и дисциплинированными и зачастую демонстрируют более высокий уровень сплочения и дисциплины, чем, например, партийные фракции «Единой России». Причина заключается в несамостоятельности депутатов, составляющих корпоративные группы, и в высоком уровне контроля со стороны корпоративных координаторов. Фактически корпоративные депутаты выступают как статисты, обеспечивающие кворум и долю голосов в депутатских собраниях. В то же время депутатские фракции «Единой России» в силу своей многочисленности и внутреннего разнообразия могут иногда голосовать и действовать рассогласованно. Составляющие их депутаты зачастую имеют больше политического или управленческого опыта, более подготовлены к выполнению депутатских и представительских функций и более самостоятельны.

Следует отметить, что общая для ряда депутатов сфера деятельности или профессия не ведет автоматически к складыванию неформальной депутатской группы. Так, в небольшом городе Верхний Тагил Свердловской области в течение одного созыва Думы в ней заседали три директора школы. Однако они не выделялись как отдельная сплоченная группа в депутатском собрании, составленном преимущественно сотрудниками муниципальных учреждений образования и спорта. Прежде всего потому что не противопоставляли интересы «своих» учреждений

интересам других организаций, представленных в Думе. Для сравнения, в соседних городах Нижний Тагил в Думе согласованно работает группа депутатов от Нижнетагильского металлургического комбината, Новоуральск — группа депутатов от Уральского электрохимического комбината.

Отдельной практикой, получившей широкое распространение в территориях присутствия крупного бизнеса, является защита его интересов через депутатов, не являющихся его прямыми представителями. Координаторы политической активности бизнеса выстраивают и поддерживают неформальные отношения с членами локального сообщества, которые готовы «принять их сторону» в депутатских собраниях.

Это, во-первых, индивидуальные предприниматели и собственники малого бизнеса, которые зависят от более крупного как от основного поставщика (сырья, материалов, комплектующих и т.п.) или потребителя (их товаров или услуг). Во-вторых, эту роль берут на себя работники учреждений социальной сферы, которые софинансируются или спонсируются бизнесом. Как правило, это учреждения сферы здравоохранения, досуга и спорта: дома отдыха, оздоровительные центры, спортивные клубы и т.д.

Названные представители местных сообществ в обоих случаях мотивированы поддерживать крупный бизнес, в том числе его работу в органах местного самоуправления. Проблемы крупного бизнеса могут обернуться проблемами для них: сокращением или прекращением финансирования, потерей заказчика или поставщика. Координаторы от бизнеса не сталкиваются с необходимостью «торговаться» с ними, поощрять их, убеждать их, чтобы заручиться их поддержкой. Единственным предметом обсуждения становится готовность таких рядовых членов сообщества выдвинуться в депутаты, пройти предвыборную кампанию и далее выполнять обязанности, предусмотренные мандатом. Это требует денежных и временных затрат, организационных усилий. Можно предположить, что финансирование бизнесом избирательных кампаний таких кандидатов решает, как минимум, первую проблему.

В-третьих, зачастую лояльность крупному бизнесу сохраняют представители некрупных коммерческих организаций, ранее бывших в составе корпоративной структуры. Так, крупные предприятия могут вывести из своей структуры бывший транспортный или продовольственный цеха, которые реформируются в небольшие транспортные компании, предприятия пищевой промышленности, заведения обще-

ственного питания. Их собственники поддерживают отношения с бизнесом и готовы выступать его политическими «союзниками», если бизнес организует прохождение необходимых для получения политического статуса электоральных процедур.

Например, в городе Чусовой Пермского края, где расположен крупный металлургический завод, для реконструкции оборудования была создана небольшая производственная структура, и несколько ее сотрудников приняли участие в выборах городских депутатов при поддержке завода; работники транспортного предприятия, которое ранее было заводским транспортным цехом, участвовали в выборах как «заводские» кандидаты.

Таким образом, формирование неформальных депутатских групп, введение в депутатский корпус не прямых представителей частного бизнеса позволяет ему если не контролировать, то оказывать влияние на локальные легислатуры. Указанные практики могут быть сочтены формальными с точки зрения процедуры получения мандата (депутаты проходят через процедуру муниципальных выборов), но для бизнеса они остаются неформальным каналом влияния на местную политику. В ходе реализации подобных практик в локальных сообществах смежно-экономические отношения переплетаются с персональными отношениями, политическими взаимодействиями, электоральными сюжетами.

Неформальные практики взаимодействия муниципальных депутатов и глав формируют локальные политические ландшафты: персонализируют местную политику, персонифицируют отношения представителей публичной власти, сдвигают баланс сил от заданного институциональным дизайном местного самоуправления к определенному актуальными возможностями и локальными успехами и поражениями участников.

Распространенность неформальных практик «на местах» обусловлена рядом факторов: малым размером сообществ, узостью круга вовлеченных во взаимодействие акторов, складыванием личных отношений между ними, а также сложностью преодоления административных барьеров и удобством коммуникации вне формальных процедур. Эффекты таких практик на локальную политику обусловлены высоким уровнем влияния и контроля ведущих акторов на локальных площадках — глав муниципалитетов, председателей легислатур, директората крупных предприятий, которые заинтересованы в сохранении пространства неформальных взаимодействий.

Литература

- Борисова Н.В., Сулимов К.А., Ковина О.В.* Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов // Вестник Пермского университета. Политология, 2011. № 1. С. 5–14.
- Будко Д.А.* Неформальные практики взаимодействия представителей органов региональной власти // ПОЛИТЭКС. 2014. Т. 10. № 3. С. 124–135.
- Витковская Т.Б., Подвицнев О.Б.* Институциональный дизайн и модели власти как факторы успеха инкубентов на выборах глав МСУ (по материалам Пермского края, Кировской и Свердловской областей) // Вестник Пермского университета. Политология. 2014. № 1. С. 22–39.
- Витковская Т.Б.* Политическая повестка современного российского города // Современный город: власть, управление, экономика. 2016. Вып. 6. С. 118–142. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-3-64-72>.
- Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.
- Гилев А.В., Семенов А.В., Шевцова И.К.* Политические машины и их „водители“: электоральное администрирование на местном уровне // Полития. 2017. № 3 (86) С. 63–80.
- Даугавет А.Б.* Неформальные практики российской элиты. Апробация когнитивного подхода // Полис. Политические исследования. 2003. № 4. С. 26–38.
- Колесник Н.В.* Практики воспроизводства российской элиты: неформальный аспект // Власть и элиты / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2017. Т. 4. С. 10–30. <https://doi.org/10.31119/pe.2017.4.1>.
- Подвицнев О.Б., Витковская Т.Б., Рябова О.А.* Политические проблемы городского развития // Современный город: власть, управление, экономика. 2013. Т. 1. С. 20–31.
- Пустовойт Ю.А.* Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 104–118. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.08>.
- Рябова О.А.* Роль градообразующих предприятий в формировании политического поля в малых промышленных городах (на примере Пермского края и Кировской области) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2019. № 4. С.103–111. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2019-4-103-111>.
- Сельцер Д.Г.* Прорабы и конструкции: локальные элиты и муниципальная власть в России // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2014. № 1 (13). С. 163–176.
- Соловьев А.И.* Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти // Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 70–98.
- Чирикова А.Е.* Региональная и муниципальная власть в России: политические тенденции и неформальные практики // Политические институты России и Франции: традиции и современность / отв. ред.: Д.В. Ефременко, Н.Ю. Лапина. М.: ИНИОН РАН, 2014. С. 229–254.

Чирикова А.Е. Власть в России в неформальной проекции: регионы и малые города // Вестник Тамбовского университета. Серия: Общественные науки. 2015. Вып. 1. С. 5–25.

Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти // Мир России. 2015. № 3. С. 6–32.

Чирикова А.Е. Предвыборные коалиции в условиях прямых выборов в малом российском городе (районе): взгляд в недавнее прошлое // Власть и элиты / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2018. Т. 5. С. 238–262. <https://doi.org/10.31119/re.2018.5.9>.

Чирикова А.Е. Критерии отбора глав муниципалитетов: формальные предписания и реальные практики // Власть и элиты / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2022. Т. 9. № 1. С. 164–196. <https://doi.org/10.31119/re.2022.9.1.6>.

Юркова О.Н. Потенциал неформальных практик в системе муниципального управления // Теория и практика общественного развития. 2016. № 7. С. 36–39.

Ledeneva A.V. How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2006. 288 p.

Источники

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/19a00e10f96925380ae57f1e59de5932b269c6bb/ (дата обращения: 29.09.2023).

DEPUTIES OF REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE FIELD OF INFORMAL PRACTICES

T.B. Vitkovskaya

(vit.tatiana@gmail.com)

Institute for Humanitarian Research, Ural Branch of the Russian Academy
of Sciences,
Perm Federal Research Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
Perm, Russia

Citation: Vitkovskaya T. Deputyaty predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya v prostranstve neformal'nykh praktik [Deputies of representative bodies of local government in the field of informal practices], *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2023, 10 (2): 102–120. (In Russian)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2023.10.2.5>
EDN ANWKAS

Abstract. *The article deals with informal interactions within municipalities, in which deputies of representative bodies of local government are involved. The article presents the results of a study of local landscapes in a number of municipalities of Sverdlovsk region and Perm region. The prevalence of informal interaction practices has been recorded. The focus is on both interactions initiated by representatives of local legislatures and interactions initiated by other representatives of local elites. To a large extent, communications between deputies and municipal heads and officials remain in the field of informal practices. Private business influences the work of representative bodies of public power outside the formal rules of local representation and lawmaking. Chairmen of local legislatures are involved in informal relations with Heads and deputies, not provided for by the regulations of government bodies. Special attention is paid to the informal structure of the municipal deputy corps. The characteristics of informal groups formed in deputy meetings are given. It is shown how political interactions are intertwined with personal relationships, election agreements and electoral activity, related economic relations and lobbying activities in local communities.*

Keywords: *local government, municipality, local elite, local legislature, municipal deputy, informal practices.*

References

Borisova N.V., Sulimov K.A., Kovina O.V. Koalicii v gorodah Prikam'ya: faktory formirovaniya i sohraneniya gorodskih politicheskikh rezhimov [Coalitions in the

cities of the Kama region: factors of the formation and preservation of urban political regimes], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya* [Bulletin of Perm University. Political science], 2011, 1, pp. 5–14. (In Russian)

Budko D.A. Neformal'nye praktiki vzaimodejstviya predstavitelej organov regional'noj vlasti [Informal practices of interaction between representatives of regional authorities], *POLITEKS* [POLITEX], 2014, 10 (3), pp. 124–135. (In Russian)

Chirikova A.E. Regional'naya i municipal'naya vlast' v Rossii: politicheskie tendencii i neformal'nye praktiki [Regional and municipal authorities in Russia: political trends and informal practices]. In: *Politicheskie instituty Rossii i Francii: tradicii i sovremennost'* [Political institutions of Russia and France: traditions and modernity]. Ed. by D. V. Yefremenko, N. YU. Lapina. Moscow: INION, 2014, pp. 229–254. (In Russian)

Chirikova A.E. Vlast' v Rossii v neformal'noj proekcii: regiony i malye goroda [Power in Russia in an informal projection: regions and small cities], *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Obshchestvennye nauki* [Bulletin of Tambov University. Series: Social Sciences], 2015, 1, pp. 5–25. (In Russian)

Chirikova A.E., Ledyayev V.G. Vlast' v malyh rossijskih gorodah: modeli vzaimodejstviya ispolnitel'noj i predstavitel'noj vlasti [Power in small Russian cities: models of interaction between executive and representative authorities], *Mir Rossii* [World of Russia], 2015, 3, pp. 6–32. (In Russian)

Chirikova A.E. Predvybornye koalicii v usloviyah pryamyh vyborov v malom rossijskom gorode (rajone): vzglyad v nedavnee proshloe [Election coalitions in the context of direct elections in a small Russian city (district): a look into the recent past], *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2018, 5, pp. 238–262. <https://doi.org/10.31119/pe.2018.5.9>. (In Russian)

Chirikova A.E. Kriterii otbora glav municipalitetov: formal'nye predpisaniya i real'nye praktiki [Criteria for selecting of Heads of municipalities: formal regulations and real practices], *Vlast' i elity* [Power and elites], 2022, 9 (1), pp. 164–196. <https://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.6>. (In Russian)

Daugavet A.B. Neformal'nye praktiki rossijskoj elity. Aprobaciya kognitivnogo podhoda [Informal practices of the Russian elite. Approbation of the cognitive approach], *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political studies], 2003, 4, pp. 26–38. (In Russian)

Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisova N. *Reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii, 1991–2006* [Reform of local authorities in Russian cities, 1991–2006]. St. Petersburg: Norma, 2008. 368 p. (In Russian)

Gilev A.V., Semenov A.V., Shevtsova I.K. Politicheskie mashiny i ih „voditeli“: elektoral'noe administrirovanie na mestnom urovne [Political machines and their “drivers”: electoral administration at the local level], *Politiya* [Polity], 2017, 3, pp. 63–80. (In Russian)

Kolesnik N.V. Praktiki vosproizvodstva rossijskoj elity: neformal'nyj aspekt [Reproduction practices of the Russian elite: informal aspect], *Vlast' i elity* [Power and elites], 2017, 4, pp. 10–30. <https://doi.org/10.31119/pe.2017.4.1> (In Russian)

Ledeneva A.V. *How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2006. 288 p.

Podvintsev O.B., Vitkovskaya T.B., Ryabova O.A. Politicheskie problemy gorodskogo razvitiya [Political problems of urban development], *Sovremennyy gorod: vlast', upravlenie, ekonomika* [Modern city: Power, management, economics], 2013, 1, pp. 20–31. (In Russian)

Pustovoit Y.A. Kak sozdaetsya rezhim: vlastnye koalitsii v sibirskih gorodah [How a regime is created: power coalitions in Siberian cities], *Polis. Politicheskoe issledovaniya* [Polis. Political studies], 2019, 4, pp. 104–118. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.08>. (In Russian)

Ryabova O.A. Rol' gradoobrazuyushchih predpriyatij v formirovanii politicheskogo polya v malyh promyshlennyh gorodah (na primere Permskogo kraja i Kirovskoj oblasti) [The role of city-forming enterprises in the formation of the political field in small industrial cities (the examples of Perm and Kirov regions)], *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya* [Bulletin of Perm University. Series: Political science], 2019, 4, pp. 103–111. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2019-4-103-111>. (In Russian)

Seltser D.G. Proraby i konstrukcii: lokal'nye elity i municipal'naya vlast' v Rossii [Superintendents and structures: local elites and municipal authorities in Russia], *Pro Nunc. Sovremennye politicheskie processy* [Pro Nunc. Modern political processes], 2014, 1, pp. 163–176. (In Russian)

Soloviev A.I. Latentnye struktury upravleniya gosudarstvom ili igra tenej na like vlasti [Latent structures of government or the play of shadows on the face of power], *Polis. Politicheskoe issledovaniya* [Polis. Political studies], 2011, 5, pp. 70–98. (In Russian)

Vitkovskaya T.B., Podvintsev O.B. Institucional'nyj dizajn i modeli vlasti kak faktory uspekha inkumbentov na vyborah glav MSU (po materialam Permskogo kraja, Kirovskoj i Sverdlovskoj oblasti) [Institutional design and models of power as factors of success of incumbents in the elections of Heads of local government (on materials from Perm, Kirov and Sverdlovsk regions)], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya* [Bulletin of Perm University. Political science], 2014, 1, pp. 22–39. (In Russian)

Vitkovskaya T.B. Politicheskaya povestka sovremennoho rossijskogo goroda [Political agenda of a modern Russian city], *Sovremennyy gorod: vlast', upravlenie, ekonomika* [Modern city: Power, management, economics], 2016, 6, pp. 118–142. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-3-64-72>. (In Russian)

Yurkova O.N. Potential neformal'nyh praktik v sisteme municipal'nogo upravleniya [The potential of informal practices in the system of municipal government], *Teoriya i praktika obshchestvennoho razvitiya* [Theory and practice of social development], 2016, 7, pp. 36–39. (In Russian)