

КОЛЛЕКТИВНЫЙ ПОРТРЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ДЕПУТАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ*

Т.Б. Витковская, *Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН*

Предпринята попытка сконструировать «коллективные портреты» муниципальных депутатов, охарактеризовав их как членов профессиональных и корпоративных групп и определив влияние данных характеристик на их работу как представителей публичной власти в муниципалитетах. Представлена типология муниципальных депутатов (критерий – основная сфера их профессиональной деятельности): «бюджетники», «бизнесмены», «заводчане» и «силовики».

Ключевые слова: *местное самоуправление, представительный орган МСУ, муниципальный депутатский корпус, «коллективный портрет», Пермский край.*

Представительный орган местного самоуправления обладает статусом и полномочиями органа публичной власти на муниципальном уровне, поэтому его наполнение оказывает значимое влияние на работу системы управления и характер политического процесса в муниципалитете. Составление «коллективного портрета» депутата является перспективной методикой изучения состава муниципального депутатского корпуса. Данный портрет, с одной стороны, способен дополнить характеристику локального элитного сообщества, с другой – служит индикатором предпочтений избирателей на территории. В статье представлены основные результаты исследования состава муниципального депутатского корпуса Пермского края¹. Единый «коллективный портрет» муниципального депутата в Пермском крае был

бы слишком обобщенным и упрощенным. Вместе с тем «коллективные портреты» основных типов депутатов, представленных в большинстве представительных органов муниципальных образований Пермского края, являются показательными и информативными. Основой для выделения типов выступает сфера профессиональной деятельности депутата: социальная сфера, малый и средний частный бизнес, крупный и градообразующий бизнес, силовые структуры. Профессиональная и корпоративная принадлежность депутатов определяется в соответствии с информацией, представленной в сведениях о кандидатах в депутаты представительных органов МСУ в составе официальной электоральной статистики, и информацией о персональном составе депутатского корпуса, представленной органами МСУ соответ-

* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 16-46-590376 р_а «Депутатский корпус локальных legislatur в Пермском крае: основные характеристики и типологические образы»).

¹ Был исследован состав депутатского корпуса Земских Собраний муниципальных районов Пермского края, Городских Дум городских округов Пермского края, Городских Дум городских поселений – административных центров муниципальных районов Пермского края (всего – 64 муниципальных образования первого и второго уровней в Пермском крае).

вующих территорий в открытом доступе². Таким образом, большинство депутатов, вместе составляющих муниципальный депутатский корпус Пермского края, могут быть отнесены к одному из четырех основных типов: «бюджетник», «бизнесмен», «заводчанин» или «силовик».

Депутат-«бюджетник»: работник бюджетного учреждения, большинство депутатов данного типа – работники учреждений социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры и досуга).

Данный тип – самый распространенный, поскольку бюджетные учреждения есть в каждом муниципальном образовании и их сотрудники выдвигаются в муниципальные депутаты повсеместно. В составе каждой городской Думы или районного депутатского собрания Пермского края работают учителя и врачи, к ним примыкают другие депутаты-«социальщики», среди которых могут быть главврачи больниц, директора школ и заведующие детскими садами, директора домов культуры и т.д. Электоральный потенциал «бюджетников» достаточно высок, что связано с социальной значимостью их профессий и личным авторитетом в местном сообществе. Образовательные и карьерные траектории депутатов, относящихся к данному типу, схожи: большинство имеет высшее образование, но не получали второго образования, поскольку не меняли карьерное направление и сферу занятости, все имеют большой опыт работы по специальности, многие – опыт общественной и волонтерской работы. Среди депутатов-«бюджетников» больше женщин, чем мужчин (что характерно только для данного типа муниципальных депутатов).

«Бюджетники» приходят в орган представительной власти с ощущением причастности к решению социальных проблем территории, которое им дает профессиональный опыт в социальной сфере. По

этой причине они ориентированы прежде всего на вопросы социальной тематики: соответствующие вопросы они выносят на рассмотрение, в их подготовке и рассмотрении участвуют активно и заинтересованно. Представители исполнительной власти могут использовать это для поддержания хороших отношений с депутатами-«бюджетниками»: внимание муниципальных чиновников к социальным проблемам формирует у депутатов позитивное восприятие политического курса действующей администрации. Вместе с тем «бюджетники» могут действовать в интересах администрации самостоятельно, без открытого принуждения, осознавая возможность негативных санкций со стороны представителей исполнительной власти, как в отношении них персонально, так и в отношении представляемых учреждений. При этом уровень поддержки политики администрации «бюджетниками» выше при условии, что конкретные инициативы чиновников не вступают в противоречие с этическими ценностями депутатов и их представлениями об общественном благе, во многом сформированными их профессиональным опытом. Большинство «бюджетников» стремится решить актуальные социальные вопросы и реализовать общественные интересы, но эффективность их активной депутатской работы не обязательно оказывается высокой, поскольку преодоление социальных проблем территории зависит от многих факторов вне их контроля.

Депутат-«бизнесмен»: к данному типу отнесены индивидуальные предприниматели, собственники и представители малых и средних предприятий.

Численность депутатов-«бизнесменов» в депутатских собраниях зависит от представленности малого и среднего бизнеса на территории. В дотационных депрессивных территориях, где условия для развития местного бизнеса неблагоприятны, в

² Статья подготовлена с использованием базы данных о депутатах представительных органов МСУ Пермского края, содержащей данную информацию в систематизированном виде (данные собраны и систематизированы Т.Б. Витковской).

числе депутатов нет «бизнесменов». Развитая предпринимательская сфера, напротив, обеспечивает присутствие «бизнесменов» в местных представительных институтах – общественных и партийных организациях, депутатском корпусе. При этом специализация бизнеса не влияет на желание его собственников быть представленными в органах власти: в торговых городах в депутатские собрания избираются представители торгового бизнеса (как в Кунгуре), в сельских районах – собственники сельхозпредприятий (как, например, в Большесосновском, Нытвенском, Чернушинском районах) и т.д., в территориях без выраженной экономической специфики депутаты-«бизнесмены» представляют разные сферы местной экономики.

«Бизнесмены» имеют различный уровень образования (но не ниже среднего специального) и профессиональный бэкграунд, среди них – бывшие работники крупных предприятий, руководители муниципальных предприятий, сотрудники бюджетных учреждений и др. Предпринимательский опыт обеспечивает им необходимый уровень знаний о системе налогообложения и экономических проблемах территорий.

Депутат-«бизнесмен», как правило, не имеет собственно политических амбиций, либо они не являются его главным мотивом. При этом экономическая деятельность малых и средних предпринимателей вписана в рамки социальных взаимодействий, поэтому представленность в органе публичной власти важна для них: она помогает выстраивать хорошие отношения как с муниципальными администрациями, так и с местным сообществом. Для многих «бизнесменов» основной причиной выдвижения в депутаты является желание включиться в более тесные (чем доступны рядовому предпринимателю), неформализованные отношения с представителями публичной власти – другими депутатами, чиновниками с исполнительными полномочиями. Это позволяет им успешно лоббировать интересы собственного бизнеса в органах местного самоуправления. Вместе

с тем это ограничивает диапазон их свободы как народных избранников и требует от них демонстрации лояльности действующей муниципальной власти [2]. Отдельные «бизнесмены» ориентированы не на достижение личных целей, а на общественно значимые цели. Они зачастую воспринимают депутатскую работу как общественно-политическую деятельность на благо местного сообщества и иногда – как альтернативу стандартным способам поддержки сообщества (благотворительности, финансированию социально значимых общественных проектов). Интересно, что на практике хорошие отношения предпринимателей с властью поддерживаются не только политическими действиями и жестами (такими, например, как поддержка инициатив администрации голосованием), но и финансовыми вкладами, прежде всего – в социальные проекты муниципальных администраций.

Депутат-«заводчанин»: работник крупного или градообразующего предприятия, расположенного на территории муниципального образования, депутатом представительного органа МСУ которого он является.

«Заводчане» слабо мотивированы на депутатскую работу, поскольку она не была их личным выбором и является помехой в решении ими основных рабочих задач (предполагающих ежедневные смены на заводе). «Заводчане» не заинтересованы ни в нормотворческой деятельности (к которой не готовы профессионально), ни в публичной политической деятельности. Их выдвижение в муниципальные депутаты инициирует заводской менеджмент, и их избрание не является самостоятельной политической победой – избирательные кампании финансово и организационно обеспечивает предприятие. В депутатских собраниях «заводчане» работают, руководствуясь логикой лояльности. Их деятельность как депутатов сводится к организационному и техническому сопровождению лоббистской деятельности заводского руководства: они при-

сутствуют на заседаниях для обеспечения кворума, работают с повесткой, вносят нормотворческие инициативы, голосуют определенным образом. В моногородах с одним градообразующим предприятием, где завод традиционно играл определяющую роль в социально-экономической жизни города, депутаты-«заводчане» могут идеализировать свои цели, отождествляя деятельность в интересах завода и работу на благо местного сообщества [3].

В составе депутатского корпуса могут присутствовать и «заводчане» другого ранга – не рядовые работники, а менеджеры среднего и высшего звена. Так, в Губахе депутатом городской Думы избран заместитель генерального директора градообразующего завода «Метафракс», в Соликамске – технический директор крупнейшего предприятия «Уралкалий», в Березниках – руководитель управления по взаимодействию с органами власти «Уралкалий». Однако большинство «заводчан» – «производственники», что определяет низкий образовательный уровень данной категории депутатов: они получили начальное или среднее профессиональное образование, не обладают правовой грамотностью, знаниями о законодательстве или налогообложении. Например, в состав городской Думы Чусового в 2013 г. были избраны механик, плавильщик, газорезчик, шлифовщик, штамповщик, два электромонтера и два слесаря, в 2016 г. – электромонтер, мастер, ремонтник, бригадир. Подобный состав депутатского корпуса ставит под вопрос компетентность городской Думы как органа власти.

В настоящее время данный тип депутатов составляет более трети состава депутатского корпуса только в нескольких муниципалитетах: Березниках (15 из 25 депутатов), Соликамске (12 из 25 в действующем созыве, 11 из 25 – в предыдущем), Чусовом (7 из 20 в действующем созыве, 14 из 20 – в предыдущем). В прочих территориях, где работают крупные предприятия, включая Александровск, Краснокамск, Лысьву, Горнозаводск, Пашину, состав представительных органов

остается более профессионально сбалансированным [1].

Депутат-«силовик»: ветеран так называемых силовых структур (МВД, ФССП, ФСИН и др.), к данному типу относятся также бывшие сотрудники судебных и налоговых органов.

Число депутатов-«силовики» в составе муниципального депутатского корпуса Пермского края весьма невелико. Показательно, что «силовики» нет даже в депутатских собраниях территорий, где расположены учреждения системы ГУФСИН, таких как Чердынь и Усолье. Большинство пенсионеров силовых структур не демонстрируют интереса к общественно-политической жизни. Те ветераны силовых структур, кто после выхода в отставку сохраняют или проявляют интерес к публичной политике, как правило, претендуют на руководящие должности с исполнительными полномочиями, но не на депутатские мандаты. Характер их политических амбиций объясняется специфическим профессиональным опытом. Профессиональная деятельность сформировала у них отношение к власти как к функциональной принадлежности: их должностные обязанности предполагали отправление власти, взаимодействие с представителями местного сообщества на основе руководства.

В Пермском крае наибольшее число «силовики» входит в состав представительного органа в Кунгурском районе (4 из 20 депутатов). Это следствие значимой роли представителей силовых структур в местной политике: глава района является ветераном силовых структур, два бывших начальника из местного УВД работают на руководящих должностях в городской администрации. В прочих территориях, где в числе местных народных избранников есть «силовики», это – один или два депутата.

Биографии депутатов данного типа схожи: возраст более 55 лет, вся их карьера связана с силовыми структурами, интерес к политике и инициативу к избранию они проявили после выхода на пенсию, были избраны с высокой поддержкой

электората. Исключений немного, они показывают резкое изменение вектора карьеры – переход из силовых структур в муниципальные управляющие структуры. Например, бывший глава Красновишерского городского поселения до избрания на данный пост 30 лет служил в органах внутренних дел, после ухода с поста остался в местной политике и был избран депутатом Земского Собрания Красновишерского района. Его коллега по Земскому Собранию десятилетие служил в ОВД и десятилетие – в МЧС, после чего в 40 лет возглавил местное МУП «Водоканал» и получил депутатский мандат.

Таким образом, в депутатских собраниях присутствуют как депутаты, которые реализуют собственные частные интересы, так и депутаты, представляющие корпоративные интересы или ориентированные на интересы местного сообщест-

ва. Реальные мотивы деятельности депутатов, вместе составляющих муниципальный депутатский корпус, различны и не могут быть сведены к безусловно альтруистическим или эгоистическим.

Экономическая специфика муниципального образования оказывает значимое влияние на персональный состав местного депутатского собрания. Представительные органы МСУ демонстрируют большее профессиональное разнообразие в территориях, на которых расположены успешные малые и средние предприятия либо крупные заводы. В моногородах в Думах доминируют «заводчане», если завод имеет лоббистский интерес в отношении органов публичной власти. В районах, где нет крупных производственных структур и предпринимательская среда развита слабо, большинство депутатского корпуса составляют «бюджетники», которые таким образом заполняют вакуум во власти.

Библиографический список

1. *Витковская Т.Б., Рябова О.А.* Корпоративные лоббисты в депутатских собраниях (на материалах моногородов Пермского края) // Социология и общество: социальное неравенство и социальная справедливость / под ред. *В.А. Мансурова*: сб. ст. – М.: РОС, 2016. – Электрон. дан. – С. 5488–5499.
2. Материалы круглого стола «Исследование локальных политических процессов в современной России: реалии, проблемы и перспективы». – Пермь, 23.05.2014. // Методология и теория исследований локальной политики: сб. ст. – Пермь, 2014. – С. 111–113.
3. *Назукина М.В.* Дискурсивное позиционирование муниципальных депутатов Пермского края // Вест. Перм. ун-та. Сер. «Политология». – 2016. – № 3. – С. 185–197.

THE COLLECTIVE PORTRAIT OF A MUNICIPAL DEPUTY OF PERM REGION

T.B.Vitkovskaya

Perm Federal Research Center UB RAS

The article attempts to construct "collective portraits" of municipal deputies, describing them as members of both professional and corporate groups, and determining how these characteristics affect their work as representatives of public authorities in municipalities. The typology of municipal deputies is presented (the criterion is the main sphere of their professional activity): "state employees", "businessmen", "factory workers" and "siloviki" ("security officials").

Keywords: local government, LSG representative body, municipal deputy corps, "collective portrait", Perm region.

Сведения об авторе

Витковская Татьяна Борисовна, кандидат политических наук, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН (ПФИЦ УрО РАН), 614900, г. Пермь, ул. Ленина, 13А; e-mail: vit.tatiana@gmail.com

Материал поступил в редакцию 09.10.2017 г.