

ГОРОДСКИЕ ДУМЫ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПОТЕНЦИАЛ АВТОНОМИИ В ОТНОШЕНИЯХ С ГЛАВОЙ ГОРОДА *

П.В. Панов, *Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН*

Реализация политического потенциала городских дум в значительной мере зависит от того, насколько местная легислатура автономна от главы муниципального образования. Если главе удастся провести в состав городской думы пул «своих кандидатов», депутатский корпус оказывается подконтрольным главе, и политический потенциал представительного органа МСУ остается не вполне реализованным. В то же время в политическом поле городов могут быть и другие влиятельные акторы, в первую очередь бизнес-группы, которые стремятся реализовать свое влияние через присутствие в местной легислатуре. Гипотетически это повышает автономию и политический вес представительного органа МСУ. Исследование взаимоотношений городских дум и глав малых и средних городов Свердловской области, изложенное в данной статье, позволяет сделать вывод, что в разных социально-экономических контекстах автономность местной легислатуры от главы города имеет разную природу и разные источники, она определяется не одним, а несколькими наборами констелляций факторов. В моногородах автономия городских дум от главы может стать результатом политической активности градообразующего предприятия. В непромышленных городах – следствием фрагментации локальной элиты и активности малого и среднего бизнеса.

Ключевые слова: *Городская дума, глава городского округа, бизнес, моногорода, автономия.*

Нормативно роль представительных органов в системе МСУ определяется №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Реализация этого потенциала, однако, в значительной мере зависит от того, насколько местные легислатуры автономны от администрации муниципалитета, которую (за исключением случаев так называемой «двуглавой»

модели с сити-менеджером) возглавляет глава муниципального образования (МО). Многочисленные эмпирические исследования [см., например, 6; 8] показывают, что именно глава МО играет решающую роль в локальном политическом процессе. Как правило, он активно участвует в выборах представительного органа МСУ, пытаясь провести в его состав пул «своих кандидатов». В том случае, если ему это

* Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00624 А «Представительный орган местного самоуправления в малом российском городе: пространство влияния и политический потенциал».

удается, депутатский корпус оказывается подконтрольным главе, и политический потенциал представительного органа МСУ остается не вполне реализованным.

В то же время в политическом поле городов могут быть и другие влиятельные акторы, в первую очередь бизнес. В существенной мере их наличие и ресурсная база предопределены структурой экономики муниципального образования. Взаимоотношения бизнес-групп и главы МО могут складываться по-разному. В тех случаях, когда глава является самостоятельным по отношению к определенным бизнес-группам актором, эти бизнес-группы стремятся реализовать свое влияние через присутствие в местной легислатуре. Гипотетически это повышает автономию и политический вес представительного органа МСУ. Таким образом, такие факторы, как структура экономики и состав депутатского корпуса могут оказывать влияние на взаимоотношения между главой и местной легислатурой. Цель данной статьи – проверить это предположение на материале взаимоотношений между депутатами городских дум и главами малых и средних городов Свердловской области.

Разнообразие городов Свердловской области

Свердловская область представляется достаточно релевантным случаем для исследования по нескольким причинам. Прежде всего, следует отметить, что благодаря наличию больших запасов природных ископаемых на территории области еще в XVIII-XIX вв., а затем позднее, в период индустриализации XX в., было построено огромное количество заводов, вокруг которых возникали населенные пункты городского типа. В итоге в настоящее время в Свердловской области 47 населенных пунктов имеют статус города. Большее количество городов – 73 – насчитывается только в Московской области [4].

Кроме того, в 2000-е годы в ходе проведения реформы местного самоуправления в Свердловской области сложилась во многом уникальная для субъектов РФ террито-

риальная организация МСУ. В отличие от других регионов, например, соседних Челябинской области и Пермского края, где было создано большое количество муниципальных районов (МР), в результате чего большинство городов оказались городскими поселениями в их составе, в Свердловской области пошли иным путем. Муниципальных районов здесь всего 5, тогда как городских округов 68. Это значит, что почти все города Свердловской области (за исключением двух – Михайловска и Нижние Серги) имеют статус городского округа (ГО). Это позволяет при сравнении деятельности городских дум исключить такой фактор, как различия в политико-административном статусе города и сконцентрироваться на иных – социально-экономических – факторах, а в этом отношении города Свердловской области демонстрируют огромное разнообразие.

Во-первых, они существенно различаются по размеру, то есть по численности населения. Если руководствоваться традиционной классификацией на малые (до 50 тыс. жителей), средние (до 100 тыс.), крупные (до 500 тыс.), крупнейшие (до 1 млн) и города-миллионники, на территории Свердловской области мы находим 1 город-миллионник (Екатеринбург) и 3 крупных города (Нижний Тагил, Каменск-Уральский и Первоуральск). Все остальные попадают в категорию малых и средних, на которых и сфокусирован данный проект. Кроме уже упомянутых Михайловска и Нижние Серги, из исследования исключены два города, имеющие статус ЗАТО: Лесной и Новоуральск. Таким образом, общее количество городов в выборке составило 39. Хотя население большинства из них находится в интервале от 10 до 40 тыс. человек, 3 города (Верхотурье, Верхняя Тура и Волчанск) не дотягивают даже до этого уровня, а 7, напротив, имеют население более 40 тыс. (Верхняя Пышма, Асбест, Полевской, Ревда, Краснотурьинск, Березовский и Верхняя Салда). Особо следует выделить Серов, который по численно-

сти населения (97,7 тыс. жителей) приближается к крупным городам (рис. 1).

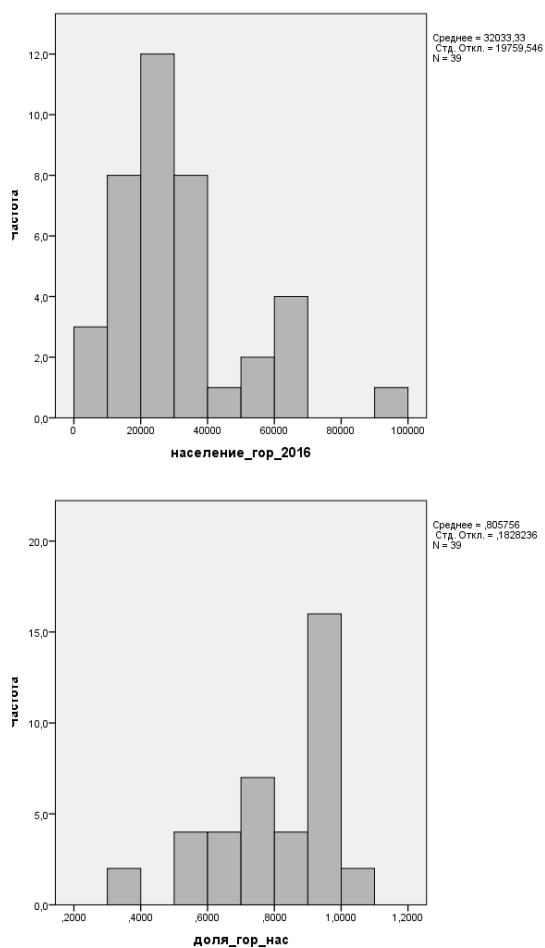


Рис. 1. Частотное распределение городов по численности населения и городских округов по доле городского населения

Во-вторых, необходимо учесть, что все рассматриваемые города по административному статусу являются городскими округами. Это значит, что представительный орган (городская дума) избирается не только жителями города как такового, но и населением всего городского округа, в состав которого могут входить и сельские территории, расположенные в относительной близости от города. В данном случае мы также наблюдаем высокую вариативность (см. рис. 1). В среднем к категории «городское население» относятся 80% жителей городских округов, однако в двух городах (Ирбит и Камышлов) доля

городского населения составляет 100%, а в Сысерти и Талице – менее половины¹.

В-третьих, рассматриваемые города значительно различаются по структуре экономики. Специфика исторического развития городов Свердловской области, о которой говорилось выше, привела к тому, что на территории региона расположено большое количество «моногородов», ключевое значение в экономике которых имеет одно или несколько близких по профилю так называемых «градобразующих предприятий» (ГОП). 14 из 39 рассматриваемых городов включены в официальный перечень моногородов, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2014 года №709.

Кроме того, есть еще несколько случаев, когда какое-либо предприятие явно доминирует в экономике города, хотя оно и не входит в официальный перечень: Заречный (Белоярская ГЭС), Среднеуральск (Среднеуральская ГРЭС). В ряде городов Свердловской области расположены сразу несколько крупных промышленных предприятий, среди которых выделяются одно или два. В Кировграде – «Производство полиметаллов» (филиал Уралэлектромедь, УГМК) и Кировградский завод твёрдых сплавов, в Богдановиче – «Огнеупоры», в Туринске – целлюлозно-бумажный комбинат, в Нижней Салде – Нижнесалдинский металлургический и НИИ машиностроения (одно из ведущих в стране предприятий по созданию ракетных двигателей), в Кушве – Горноблагодатское рудоуправление (Высокогорский ГОК) и Завод прокатных валков.

С другой стороны, достаточно явно выделяется группа из 9 городов, в которых крупной промышленности, а значит и ГОП, нет, экономика представлена малым и средним бизнесом, коммунальным хозяйством, разнообразными предприятиями бюджетной сферы. Некоторые из этих городов (Красноуфимск, Верхотурье) никогда и не были промышленными центрами, тогда как другие имеют достаточно

¹ При расчете доли городского населения использованы данные по населению городских округов, которые содержатся в итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. [7].

яркую индустриальную историю. Так, в Арамиле была крупнейшая суконная фабрика, в Березовском – первый на Урале золотой рудник, в Невьянске – металлургический завод, в Реже – никелевый завод и т.д. В настоящее время, однако, по тем или иным причинам крупное промышленное производство оказалось в упадке.

Остальные 9 городов занимают, так сказать, промежуточное положение, и их можно отнести к третьей, своего рода «остаточной группе». Здесь, как правило, несколько средних по размерам предприятий, ни одно из которых нельзя считать градообразующим.

Характеристики депутатского корпуса

Федеральный закон №131–ФЗ определяет количественный состав представительных органов МСУ в городском округе от 7 до 35 человек в зависимости от численности населения муниципального образования. В соответствии с этим в малых и средних городах Свердловской области количество депутатов городских дум варьируется от 13 до 25. Для анализа депутатского корпуса были взяты последние выборы, в подавляющем большинстве ГО они состоялись в 2016 году (16 случаев) либо в 2017 году (19 случаев).

На всех выборах применялся мажоритарный принцип, чаще всего – в многомандатных округах, но в 7 городах использовались одномандатные округа. Основываясь на официальных данных ЦИК РФ [2], избранные депутаты были разделены на три категории: «бизнес» (работники частных предприятий, включая частные больницы, телерадиокомпании и т.п.), «бюджетники» (работники государственных и муниципальных учреждений и предприятий, а также государственные и муниципальные служащие) и «другие» (пенсионеры, депутаты, работающие на постоянной основе, представители общественных организаций, временно неработающие)².

В целом именно «бизнес» и «бюджетники» явно доминируют в составе депу-

татского корпуса (46% и 39% соответственно), тогда как доля «других» составляет немногим более 12%, что, в частности, говорит о весьма низкой электоральной активности общественных организаций. Об этом же свидетельствует анализ в разрезе отдельных городских дум (рис. 2). Если в отношении «бизнеса» и «бюджетников» наблюдается весьма высокая вариативность, то существенная доля «других» в составе депутатов – большая редкость. Лишь в 6 случаев она превышает 20%, и на этом фоне выделяется Асбест, где почти половина депутатов – «другие», однако это вызвано особыми обстоятельствами: выборы городской думы в Асбесте проходили на фоне протестов против строительства сурьмяного завода, и в городе возникла сильная коалиция общественников, в которой активно участвовали представители КПРФ, особенно пенсионеры. Это и обусловило высокую долю «других» в составе депутатов.

Что касается политического состава Городских дум, в большинстве случаев ожидаемо обнаруживается преобладание депутатов, выдвинутых Единой Россией (ЕР). Правда, только в Красноуфимске все 18 депутатов представляют ЕР, еще в 12 случаях ЕР явно доминирует, имея более 75% мест в составе легислатур. В большинстве же городских дум ЕР имеет от 50 до 75% депутатов. Это позволяет ей контролировать политический процесс, однако оставляет потенциал для присутствия оппозиции, правда такой потенциал не реализуется автоматически.

Наконец, явно выбиваются из общей тенденции 7 случаев, когда ЕР не имеет абсолютного большинства. Кроме провала ЕР на выборах в Асбесте, о котором упоминалось выше, партия власти потерпела неудачу в Алапаевске, Богдановиче, Нижней Туре. Следует, правда, заметить, что отсутствие большинства у депутатов, избранных от ЕР, отнюдь не всегда означает, что городская дума становится оппозиционной. Зачастую к депутатам от

² Расчеты производились на основании основных выборов, без учета дополнительных.

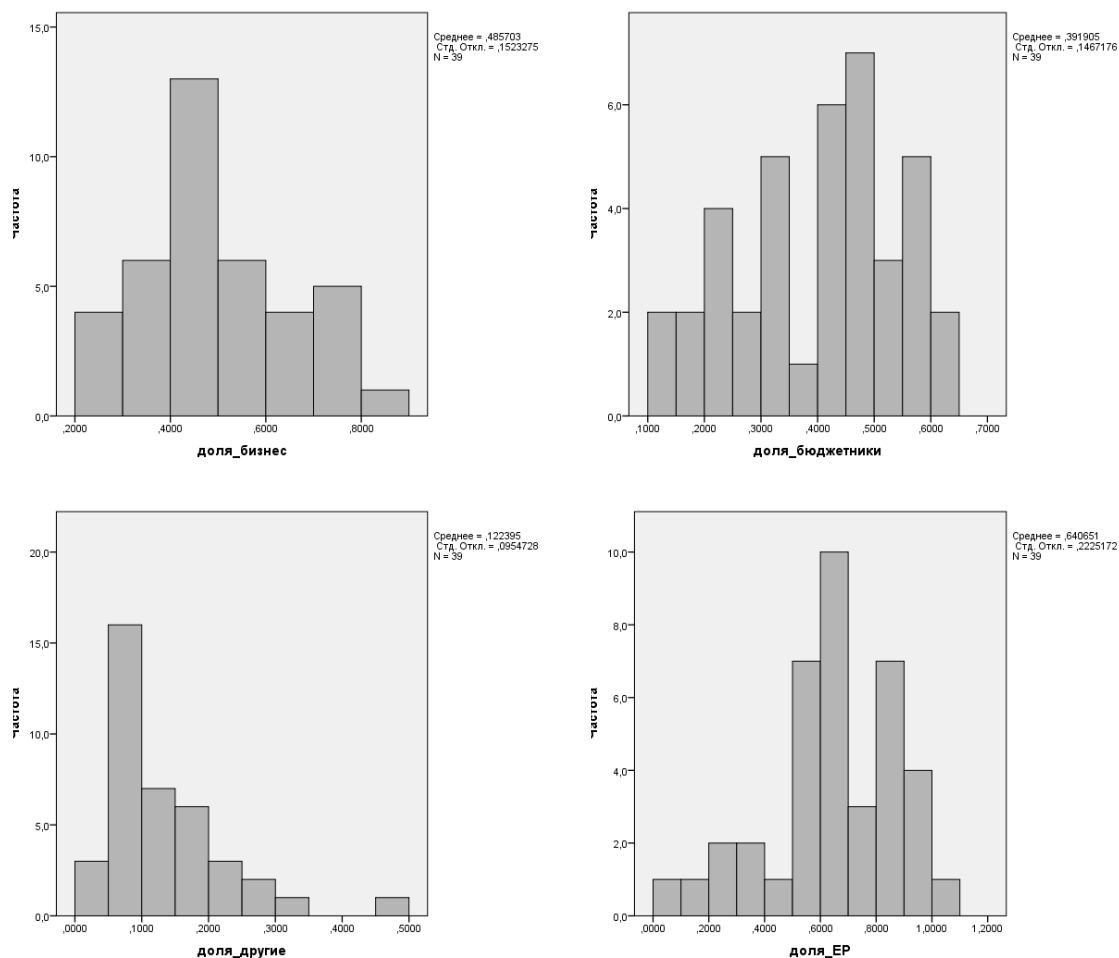


Рис. 2. Частотное распределение Городских дум Свердловской области по доле «бизнеса», «бюджетников», «других», представителей ЕР в составе депутатов

партии власти примыкают самовыдвиженцы, да и депутаты от других партий нередко ведут себя вполне лояльно. Кроме того, пул кандидатов от партии власти может включать в себя не только тех, кто официально выдвинут от ЕР, но и самовыдвиженцев. Таким образом, партийный состав легислатуры не в полной мере отражает ее реальное политическое структурирование, однако является немаловажным показателем потенциальной оппозиционности.

Для того, чтобы выяснить, насколько влияет на социальный и политический состав городских легислатур структура экономики города, все Городские думы были разбиты на три группы. Результаты анализа, представленные на рис. 3, показывают, что как по социальному, так и по партийному составу депутатов принци-

альных различий между первой («непромышленные») и третьей («промышленные моногорода с наличием ГОП») группами не обнаруживается (вторая группа, как отмечалось, имеет промежуточное значение). Вероятно, это объясняется тем, что, с одной стороны, не все ГОП активно продвигают своих представителей в Городские думы. С этим же связано и отсутствие принципиальных различий по доле депутатов от ЕР. С другой стороны, в тех городах, где ГОП отсутствуют, есть малый и средний бизнес, активность которого оказывается, в целом, не меньшей, чем активность ГОП.

Для измерения степени активности ГОП была рассчитана доля депутатов городской легислатуры, напрямую аффилированных с ГОП, то есть тех, чье официальное место работы – градо-

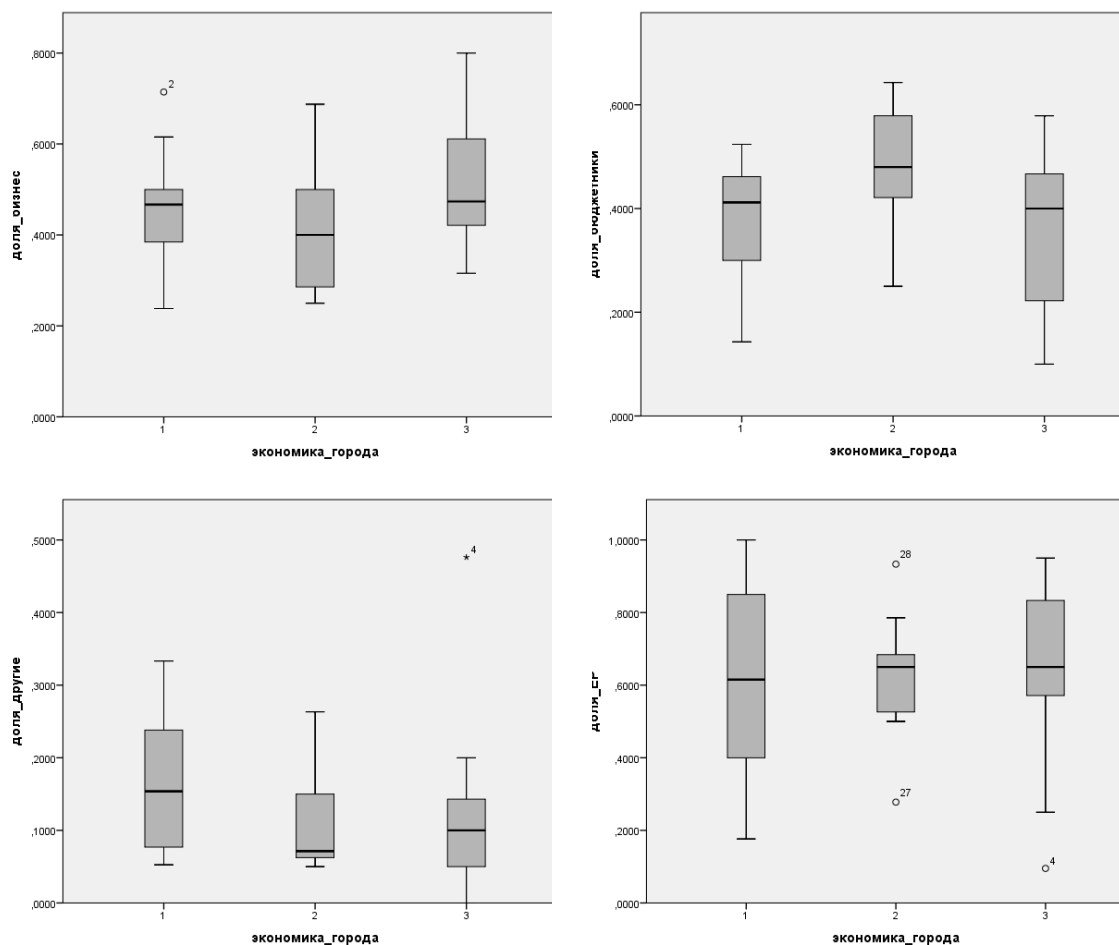


Рис. 3. Различия по социальному и политическому составу Городских дум городов с разной структурой экономики

образующее предприятие³. Очевидно, что есть немало случаев неформальной аффилиации между депутатом и ГОП, но ее фиксация возможна лишь на основе качественного анализа, который остается за рамками данной работы, а кроме того, индикатор прямой аффилиации представляется достаточно адекватной аппроксимацией активности ГОП. Частотное распределение 21 «промышленных моногородов» по степени активности ГОП представлено на рис.4.

Оно показывает, что в целом, примерно в половине случаев градообразующие предприятия участвуют в городских выборах, продвигают своих работников в депутаты, но считают вполне достаточным иметь в составе городской думы 20–30% «своих депутатов». Есть группа го-

родов, где ГОП более активны и имеют от 30 до 60% депутатов (Серов, Качканар, Заречный, Верхняя Пышма, Красно-

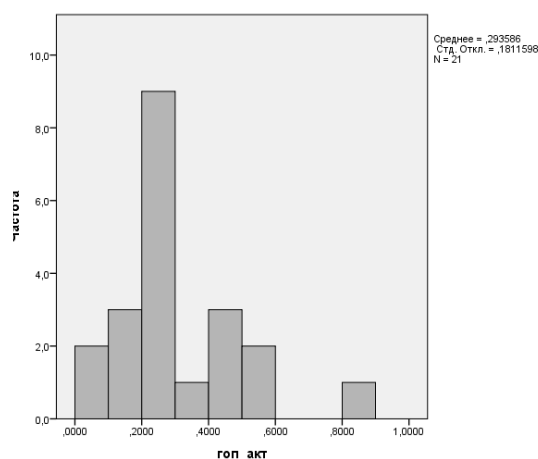


Рис. 4. Частотное распределение «промышленных моногородов» по степени активности ГОП

³ При наличии нескольких ГОП их депутаты суммировались.

уральск, Верхняя Салда). На практике, учитывая неформальные аффилиации, это означает фактический контроль над легислатурой. Особенно выделяется Кировград, где УГМК («Производство полиметаллов») получил по итогам выборов почти все депутатские мандаты. Вместе с тем, обнаруживаются 6 случаев, когда активность ГОП на выборах депутатов достаточно низкая: Богословский алюминиевый завод в Краснотурьинске, Верхнетуринский машиностроительный завод, Высокогорский ГОК и Завод прокатных валков в Кушве, Карпинский электромашиностроительный завод, Ураласбест (в Асбесте, впрочем, как уже отмечалось, выборы были протестными и низкое представительство Ураласбеста в данном случае не является показателем его пассивности).

Тот факт, что не все ГОП активно участвуют в городской политике, неоднократно фиксировался в исследованиях, которые показывают, что степень активности ГОП варьируется в зависимости от таких факторов, как финансово-экономическое состояние предприятия, происхождение собственника и менеджмента («свой versus варяг») [5]. Ярким примером активной вовлеченности в городскую политику является ОАО Уральская горно-металлургическая компания (УГМК). Основное предприятие (Уралэлектромедь) и штаб-квартира УГМК расположены в Верхней Пышме, и этот город фактически полностью контролируется руководством компании. Кроме того, УГМК политически активна и в ряде других городов области, где находятся ее заводы: Красноуральск (ОАО «Святогор»), Серов (Надеждинский металлургический завод).

Как представляется, наряду с экономическим благополучием предприятий этой отрасли на политическую активность УГМК влияет тот факт, что один из основателей и генеральный директор компании Андрей Козицын родился и вырос в Верхней Пышме и начинал свою карьеру простым рабочим на Уралэлектромеди. Напротив, типичные противоположные примеры, когда ГОП дистанцируется от местной политики, – Богословский алюминиевый завод, Верхнетуринский машиностроительный завод и др. – характеризуются тем, что предприятия входят в холдинги, по своему происхождению не связанные с городом (СУАК и Ростех соответственно).

Таким образом, активность ГОП в городской политике достаточно вариативна, и это очевидным образом влияет на состав депутатского корпуса. В таблице представлены результаты корреляционного анализа, которые обнаруживают, что связь между структурой экономики города и составом депутатского корпуса все же есть, но она опосредована степенью политической активности ГОП. Тот факт, что высокая активность ГОП положительно связана с долей бизнеса и отрицательно – с долей бюджетников (оба коэффициента статистически значимы) показывает, что в тех городах, где ГОП политически активен, он «подминает» малый и средний бизнес, так как именно представители ГОП доминируют среди депутатов городской думы от бизнеса.

Кроме того, примечательно, что весьма близким к статистической значимости оказался коэффициент корреляции между активностью ГОП и успехами ЕР. Это под-

Таблица

Корреляция Пирсона (двусторонняя). N = 21

	Доля ЕР в составе депутатов	Доля бизнеса в составе депутатов	Доля бюджетников в составе депутатов	Доля «других» в составе депутатов
Активность промышленных предприятий	,429 ,052	,731** ,000	-,588** ,005	-,204 ,376

** . Корреляция значима на уровне 0,05 (двухсторонняя)

* . Корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя)

тверждает и диаграмма рассеяния, приведенная на рис. 5. Несмотря на то, что значение R-квадрат невысокое, что во многом объясняется малым количеством случаев, 9 случаев из 21 находятся в границах 95%-го доверительного интервала, а сильно далеко от него отстоят лишь Асбест и Богданович (на рисунке соответственно № 1 и № 2). Таким образом, прослеживается явная связь между политической активностью ГОП и результатами ЕР. Действительно, оба актора потенциально способны структурировать политическое пространство города, и если они выполняют эту функцию, их ресурсы объединяются, что дает кумулятивный эффект.

вой момент в политической жизни города. Во-вторых, с 2015 г. в России активно внедряется новая, так называемая «конкурсная модель» рекрутирования глав муниципальных образований, которая предполагает, что глава избирается депутатами представительного органа из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией.

Несмотря на то, что в городских округах конкурсная комиссия лишь наполовину формируется представительным органом, а вторая половина назначается губернатором региона, формально «конкурсная модель» усиливает потенциал влияния городской думы. «Конкурсная модель» достаточно активно внедряется

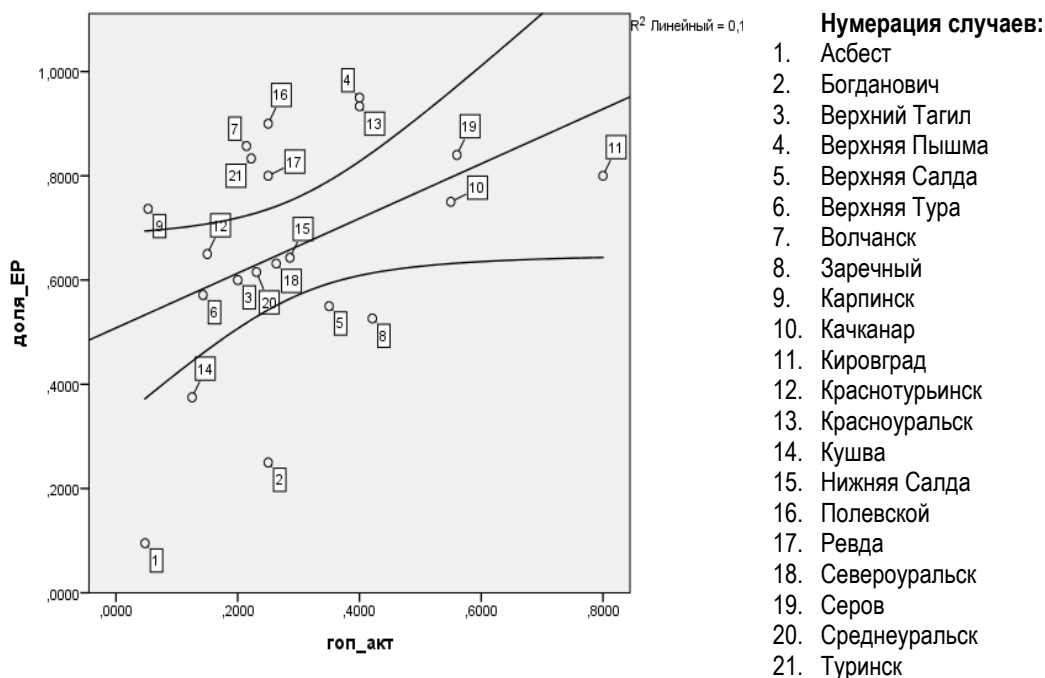


Рис. 5. Соотношение активности ГОП и результатов ЕР

Политический потенциал городских дум и его реализация

Для фиксации случаев автономности городских дум от главы ГО использованы эмпирические материалы о проведении конкурсов по избранию главы муниципального образования. Этот индикатор представляется вполне релевантным, поскольку, во-первых, рекрутирование главы – один из ключевых, если не самый ключе-

выми субъектами РФ, причем во многих регионах она устанавливается для всех или для определенных типов муниципальных образований (особенно часто для городских округов) [3]. Свердловская область также полностью перешла на эту систему в городских округах⁴, и на протяжении 2015–2019 гг. во всех рассматриваемых в данной работе ГО, кроме Режа, состоялись конкурсы по избранию глав городов. Кроме того, в соответствии со

⁴ Изначально Закон Свердловской области № 85–ОЗ от 10 октября 2014 г. сохранял прямые выборы главы в Екатеринбург и Нижнем Тагиле, но в 2018 гг. и в этих городах перешли к «конкурсной модели».

ст. 74.1 №131-ФЗ представительный орган МСУ имеет право удалить главу муниципального образования в отставку.

Таким образом, была проанализирована информация о проведении конкурсов по избранию главы во всех малых и средних городах Свердловской области и выявлены все случаи явной автономии городской думы относительно главы ГО («автономная от главы дума»). Критерии при этом были установлены достаточно жесткими: 1) депутаты избирают на конкурсе не действующего главу ГО (инкубента), а его конкурента; 2) при проведении конкурса возникает конфликт, в результате которого конкурс признается несостоявшимся и проводится повторно; 3) депутаты отправляют главу ГО в отставку. Дополнительно к этому был использован еще один критерий: 4) после проведения конкурса возникает сильная оппозиция главе.

Ситуация, когда депутаты думы отказываются переизбирать на должность главы инкубента, чаще всего объясняется тем, что инкубент не смог провести свой пул кандидатов на выборах думы. Иными словами, даже если он и контролировал предыдущий состав думы, в новом составе такой контроль был утерян, и новое депутатское большинство в ходе конкурса отказывает инкубенту в поддержке. В некоторых случаях это ведет к тому, что никто из кандидатов не может набрать большинства при голосовании в думе, и провести конкурс с первого раза не удается. Такая ситуация возникла в Дегтярске: после выборов думы 2016 г. депутаты отказались поддержать главу Бусахина на конкурсе, в думе возник раскол, и новый глава Пильников был избран только с третьего раза. Сложности с проведением конкурса по избранию главы имели место и в Верхней Салде, где на выборах 2017 г. объединенная команда городской администрации и ГОП смогла

провести только 11 из 20 депутатов. Здесь главу, который, правда, все равно воспринимается как ставленник ГОП, удалось избрать только со второй попытки.

Кроме того, в ход конкурса может вмешиваться региональная власть. В одних случаях она ищет компромиссную фигуру, чтобы преодолеть возникший раскол среди депутатов. Например, когда в Богдановиче на конкурсе столкнулись группировки депутатов, поддерживавшие соответственно действующего главу и его предшественника, региональная власть предложила вместо них избрать представителя завода «Огнеупоры», который в итоге и стал главой ГО. В других случаях регионалы продвигают на должность главы «варяга», не связанного ни с одной из элитных групп, как это было в Арамиле.

Еще один вариант, когда региональная власть поддерживает одну из сторон конфликта, характерен для случаев, когда конфликт возникает между главой ГО и ГОП, причем, как правило, регионалы выступают на стороне ГОП. Такого рода конфликты вследствие несовпадения интересов города (точнее, «муниципальной группировки» в локальной элите) и градообразующего предприятия возможны даже тогда, когда глава МО изначально является креатурой ГОП [1]. Как правило, ГОП в таких ситуациях активно включается в выборы представительного органа и, обеспечив в нем большинство своих депутатов, меняет главу ГО. Так было, например, в Заречном, Качканаре, Полевском⁵.

Иногда возникают еще более любопытные ситуации, когда новый состав городской думы сменяет руководство города, но затем возникает конфликт между депутатами и ими же избранным главой. К примеру, после того, как прежняя администрация Артемовска провалилась на выборах думы в 2016 г., конкурс на главу города выиграл руководитель ТОМС села Покровское Самочернов, однако уже

⁵ В таких случаях автономность думы, разумеется, можно поставить под сомнение, поскольку она находится под контролем ГОП как политического актора. Однако в данной работе рассматривается не автономность городской легислатуры вообще, а ее автономность во взаимоотношениях с главой ГО.

через год в депутатском корпусе сформировалась мощная оппозиция. Еще интереснее развивались события в Алапаевске, где, одержав победу на выборах думы в 2017 г., оппозиция прежнему главе провела на конкурсе своего кандидата, но вскоре рассорилась с ним и спустя год отправила его в отставку, вследствие чего пришлось проводить новый конкурс.

Необходимо также учитывать, что выборы городской думы и проведение конкурсов по избранию главы могут проходить в такой последовательности, когда конкурс по избранию главы проводился не после, а до выборов депутатов думы (такой порядок событий был в 12 ГО Свердловской области). В этих случаях, поскольку мы опираемся на информацию о текущем составе городских дум, избранных на последних выборах, ход конкурса не может быть адекватным индикатором, поэтому использовалась информация о взаимоотношениях между главой и депутатами, избранными уже после проведения конкурса. Так, в Асбесте еще в начале 2017 г. возник конфликт по поводу строительства в городе нового завода по производству сурьмы. После того, как глава ГО, занимавший позицию председателя думы (тогда еще действовала прежняя «двуглавая модель») Холзаков ушел в отставку, депутаты провели конкурс и избрали главой Тихонову. Но в сентябре 2017 г. прошли очередные выборы думы, и на фоне конфликта победу одержали кандидаты от КПРФ, в результате чего глава города получила оппозиционную думу. Как представляется, этот случай можно интерпретировать как «автономная от главы дума»⁶. Ну и, разумеется, самым очевидным индикатором автономности думы в отношениях с главой является отставка последнего, как это было в конце 2018 г. в Среднеуральске, где спустя два года по-

сле выборов думы депутаты (при поддержке региональных властей) добились отставки не устраивавшего их главы Козлова.

Таким образом, опираясь на предложенные критерии, в малых и средних городах Свердловской области было выявлено 12 городских legislатур, которые можно достаточно уверенно идентифицировать как «автономная от главы дума». Если сопоставить эти случаи с социально-экономическими характеристиками, то мы увидим, что по таким параметрам, как численность населения города и доля городских жителей, существенных отличий между «автономными от главы думами» и остальными legislатурами не прослеживается (рис. 6). Местные legislатуры могут быть достаточно автономны от главы и в малых городах (Заречный, Дегтярск и др.), и в средних (Полевской, Асбест и др.). Большинство «автономных от главы дум» обнаруживается в ГО с высокой долей городского населения, однако к ним относятся также дума Артемовска (только 55% городских жителей), Арамиля (69%) и Богдановича (65%).

Что касается социального состава депутатского корпуса, то можно заметить, что доля бизнесменов в «автономных от главы думах» выше, а доля бюджетников – заметно ниже. Как представляется, это лишнее подтверждение известного тезиса о том, что работники бюджетных организаций более зависимы от местной власти, нежели представители бизнеса. Самые сильные, но вполне ожидаемые различия наблюдаются по политическому составу дум. Доля депутатов от ЕР в legislатуре существенно снижает вероятность того, что городская дума будет автономной от главы ГО.

Наконец, следует особо подчеркнуть, что местная legislатура может явно про-

⁶ Противоположный пример – Сысерть, где также был мощный конфликт между главой Карамышевым (избранным еще на прямых выборах в 2013 г.) и депутатами, большинство которых представляло Единую Россию. В конфликт вмешался регион, и под давлением региональных властей Карамышев не стал участвовать в конкурсе, который состоялся летом 2017 г. На должность главы региональные власти продвинули своего ставленника министра инвестиций и развития Свердловской области Дмитрия Нисковских. Уже после этого в сентябре 2017 г. прошли выборы городской думы, и в настоящее время серьезных проблем во взаимоотношениях с депутатами у главы ГО не наблюдается. Поэтому, несмотря на прежний конфликт, такой случай нельзя интерпретировать как «автономная от главы дума».

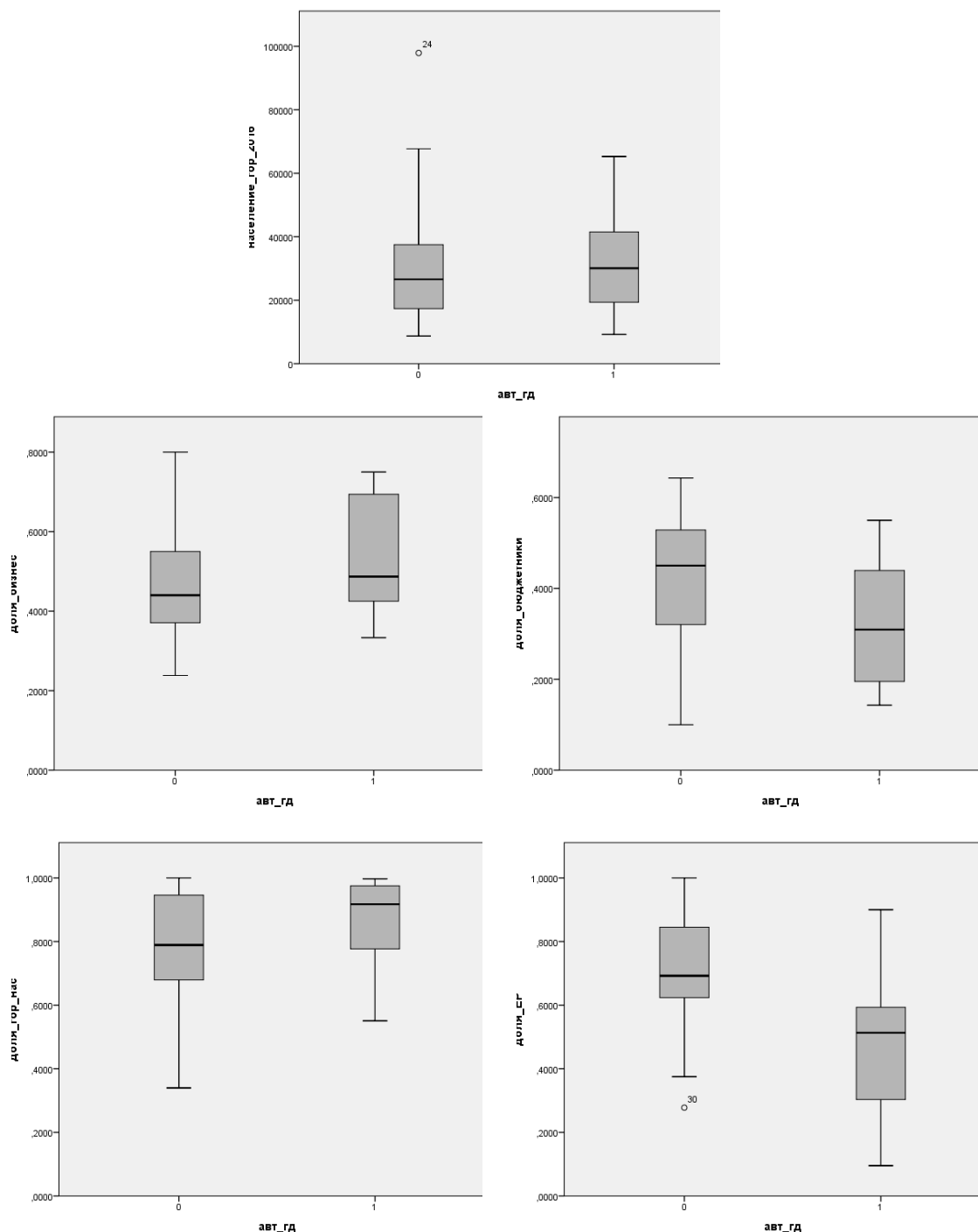


Рис. 6. Различия по социальному и политическому составу «автономных от главы дум» (1) и остальных legislatur (0)

являть автономность в городах с разной структурой экономики. 8 случаев из 12 – это моногорода или близкие к ним по структуре экономики поселения, где, казалось бы, ГОП должен держать местную политику под контролем. Однако далеко не все ГОП активно участвуют в локальной политике (Верхняя Тура, Асбест). Кроме того, политическая активность

ГОП не всегда означает, что предприятие монополизирует политическое пространство города, как, например, в Верхней Салде, где несмотря на достаточно высокую активность градообразующего предприятия ВСМПО-АВИСМА, в думе сложилась сильная оппозиционная группировка. Более того, высокая активность ГОП может как раз приводить к автоном-

ности городской думы от главы города, если дума оказывается инструментом борьбы против главы города.

Весьма примечательно, что доля «автономных от главы дум» в непромышленных городах примерно такая же, как и в моногородах: 3 из 9 (в моногородах – 8 из 21). Алапаевск, Арамил, Дегтярск – все эти случаи демонстрируют, что малый и средний бизнес может достаточно эффективно противостоять главе города, в котором нет крупных предприятий. Это объясняется тем, что, при прочих равных условиях, отсутствие ГОП способствует фрагментации локальной элиты, аморфности межэлитных взаимодействий и коали-

ций, делает городскую политику менее предсказуемой, а вследствие этого создается возможность для возникновения «автономной от главы думы».

Таким образом, в разных социально-экономических контекстах автономность местной легислатуры от главы города имеет разную природу и разные источники, она определяется не одним, а несколькими наборами констелляций факторов. В моногородах автономия городских дум от главы может стать результатом политической активности градообразующего предприятия. В непромышленных городах – следствием фрагментации локальной элиты и активности малого и среднего бизнеса.

Библиографический список

1. *Витковская Т.Б., Рябова О.А.* Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. - Екатеринбург: УрО РАН, 2011. – 260 с.
2. Информация о выборах и референдумах. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/> (дата обращения: 25.03.2019).
3. *Панов П.В.* Рекрутирование глав муниципальных образований: кроссрегиональная вариативность в выборе институциональных моделей // Вестник Пермского научного центра. – 2018. – №2. – С. 39–47.
4. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2016. – М.: Росстат, 2016. – 442 с.
5. *Филиппова Е.Ю., Рябова О.А.* Градообразующие предприятия в политическом пространстве промышленных городов Урала: вариативность включенности // Вестник Пермского научного центра. – 2018. – № 4. – С. 81–86.
6. *Чурикова А.Е., Ледаев В.Г.* Власть в малом российском городе. – М.: Издательский Дом ВШЭ, 2017. – 404 с.
7. Численность и размещение населения Свердловской области. [Электронный ресурс] URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/census_and_researching/census/national_census_2010/score_2010/ (дата обращения: 18.04.2019).
8. *Ledyayev V., Chirikova A.* Power in the Local Russian Communities: Patterns of Interaction Between Legislative and Executive Branches of Local Government // *Urban Affairs Review*. - 2017. – Vol. 53. – № 6. – P. 990–1024.

CITY COUNCILS OF SMALL AND MEDIUM CITIES IN SVERDLOVSKAYA OBLAST: POTENTIAL OF AUTONOMY IN RELATIONS WITH THE CITY HEAD

P.V. Panov

Perm Federal Research Center UB RAS

The realization of a city council political potential depends largely on how much autonomy is given to local legislature by the head of the municipality. If the head manages to promote a pool of “his own candidates” into a city council, the deputy corps is under control of the head, hence the political potential of the representative body of local government remains not fully realized. In the same time, there can be other influential actors in the local political field, first of all, business groups that seek to realize their influence through their presence in local legislature. Theoretically, that increases the autonomy and political weight of the representative body of local government. The study of the relationship between city councils and heads of small and medium-sized cities of Sverdlovskaya oblast leads to conclusion that autonomy of local legislature from the head of the city varies in nature and in sources in different social