

МОНОГОРОД: ЛОГИКА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОЖИДАНИЙ И ПРАКТИКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ БИЗНЕСА

Т.Б. Витковская, *Пермский государственный национальный исследовательский университет;
Институт гуманитарных исследований УрО РАН*

Для цитирования:

Витковская Т.Б. Моногород: логика общественных ожиданий и практики политического участия бизнеса // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2022. – № 2. – С. 79–85. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2022.2.8>

Специфика моногорода как города с монопрофильной экономикой и градообразующим предприятием накладывает отпечаток на протекающие в нем политические и общественные процессы. Статья посвящена эффектам данного контекста на стратегии общественно-политической активности градообразующих предприятий. Градообразующий бизнес зачастую проявляет такую социальную ответственность, что городское сообщество видит как его этическое обязательство, а директорат – как добровольные практики компании по отношению к населению, которые предпринимаются сверх того, что определено обязательствами компании как работодателя и налогоплательщика. Градообразующие предприятия нередко делегируют своих представителей в органы местного самоуправления и вовлечены в формирование и реализацию политики в городе. В статье представлены результаты исследования локальных социально-политических ландшафтов шести моногородов в трех уральских регионах. Продемонстрировано, какие формы участия в политике и управлении выбирают градообразующие предприятия. Показано, как общественные ожидания относительно масштаба и результатов политического участия градообразующего бизнеса создают стимулы или барьеры для электоральной и политической активности компаний.

Ключевые слова: *моногород, монопрофильный город, градообразующее предприятие, социальная политика бизнеса, социальная ответственность бизнеса, глава города.*

Введение

Исследовательский интерес к моногородам в современной России задан не только их большим количеством, но и значимостью для экономики регионов как крупных производственных площадок. Согласно Распоряжению правительства РФ от 2014 г., монопрофильными считаются 313

муниципалитетов, расположенных в более чем 60 российских регионах [12]. Большая доля моногородов в общем числе населенных пунктов – не исключительно российская специфика, но в России доля моногородов больше, чем во многих других странах. Монопрофильные города распределены между регионами неравномерно, боль-

шое число моногородов находится в уральских регионах – Свердловской области, Челябинской области, Пермском крае.

Функциональная специфика города отражается не только в его производственной направленности, но и в характере общественно-политических процессов, накладывает отпечаток на социальный климат в городе. Исследования демонстрируют, что в российских торговых городах (городах без крупных производственных площадок, но с прибыльными торговыми сетями) основными акторами общественно-политической жизни являются владельцы крупнейших торговых площадок и сетей, в городах с разнообразным малым бизнесом – собственники бизнеса, объединенные в ассоциации, в городах в стадии активного строительства и развития инфраструктуры – застройщики и девелоперы [5, 7, 8].

Своеобразие моногорода как города с монопрофильным производством оказывает влияние на состав основных акторов городского пространства и характер их взаимодействий. Однако результаты ряда исследований российских городов с четко выраженной экономической спецификой доказывают, что крупного собственника нельзя автоматически определять как наиболее активного участника политической или общественной жизни. Так, в городах – транспортных центрах менеджмент транспортных структур, как правило, не демонстрирует интереса к политической жизни; в городах, исполняющих функции культурных центров или центров паломничества, директорат объектов большого историко-культурного значения слабо вовлекается в общественно-политические процессы [2, 5]. Анализ характера политического участия и общественной активности в моногороде требует исследовательского фокуса на контексте, который задает специфика данного типа города. Опыт других городов с узкой функциональной спецификой не может быть экстраполирован на них.

Неизбежно ли не только экономическое, но и политическое доминирование градообразующего предприятия в моно-

городе? Насколько оно формализовано, и какие формы общественно-политического участия выбирает градообразующий бизнес? Важно выявить, кто из городских акторов занимает лидерскую позицию и на каком основании. Интересна не только роль градообразующего бизнеса в городской политике, но и то, какие ресурсы остаются в его распоряжении в ситуации экономической нестабильности, готов ли он расходовать их на политическую активность.

Данные вопросы сохраняют актуальность, но посвященные им исследования остаются немногочисленными. Так, публикации А. Чириковой и В. Ледева демонстрируют, что если градообразующий бизнес хочет вмешиваться в городскую политику, то его ресурсы влияния на ситуацию в городе должны быть сопоставимы с ресурсами местной и даже областной власти [9, 14]. Исследования В. Гельмана показывают, что в монопрофильных городах с крупными предприятиями проявлена тенденция к формированию «режима большого бизнеса» [4]. Есть немногочисленные работы монографического уровня, посвященные общественно-политическим [3] и социально-экономическим [6] трансформациям российских моногородов.

Данная статья посвящена специфике моногородов как городов с монопрофильной экономикой, обусловленным ею ожиданиям, которые формируются у городского сообщества относительно градообразующих предприятий, и стратегиям градообразующего бизнеса в данных контекстуальных условиях.

Исследование базируется на эмпирическом материале, полученном автором в ходе углубленного изучения социально-политических ландшафтов в шести уральских моногородах (Александровск, Верхний Уфалей, Верхняя Пышма, Губаха, Лысьва, Чусовой). Для сбора данных использовались интервью с представителями городской власти и бизнеса, экспертные интервью, анализ материалов местных СМИ. Статья также опирается на систематизированные автором материалы

электоральной статистики по муниципальным выборам в указанных городах, материалы сайтов органов публичной власти и градообразующих предприятий указанных городов. Данное исследование не претендует на выявление паттернов властных и социальных взаимодействий в российских моногородах, но является шагом в направлении исследования отдельных политических и общественных практик, типичных для уральских промышленных моногородов.

**Монопрофильный город:
контекст общественных, политических
и управленческих процессов**

В России моногородом является город с определенной структурой экономики и структурой занятости. Расположенное на территории города предприятие ведет один вид экономической деятельности или осуществляет ее в рамках единого производственно-технологического процесса, что делает город монопрофильным. Это деятельность по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), по производству или переработке промышленной продукции. Численность работников данного предприятия составляет не менее 20% всех трудящихся горожан [11].

Градообразующим является предприятие, на котором занята значительная часть работоспособного населения города. Федеральный закон РФ «О несостоятельности (банкротстве)» установил как норму численность работников предприятия с учетом членов их семей, составляющую не менее 50% городского населения [13], Постановление Правительства РФ «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам)» – не менее 20% среднесписочной численности работников всех организаций на территории города [11].

Градообразующее предприятие является основным работодателем, и поэтому от доли занятых и уровня заработной платы на нем в немалой степени зависит уровень жизни, уровень потребления товаров и услуг в городе. Сокращения и финансо-

вые сложности на предприятии с неизбежностью ведут к падению уровня жизни и ухудшению социального климата в городе. По этой причине интересы завода воспринимаются городским сообществом как связанные с интересами города и зачастую подменяют собой интересы города в восприятии заводчан.

Помимо относительно высокой и стабильной заработной платы горожане связывают с деятельностью градообразующего предприятия ожидания социальной поддержки. Это не только поддержка сотрудников (страхование, медицинское обслуживание, выплаты в кризисных ситуациях), но и поддержка городской среды. Типичными ожиданиями являются строительство объектов жилого фонда и городской инфраструктуры, поддержка работы коммунальных сетей, финансирование социально значимых учреждений. И заводчане, и многие горожане воспринимают предприятие как структуру не только производственную, но и социально ответственную. Более того, они видят предприятие как партнера муниципальной или региональной власти в решении общественно значимых задач, или как заинтересованного посредника между властью и населением города.

В представлениях городского населения градообразующее предприятие выполняет функции, присущие органам публичной власти (планирование городского развития, социальное обеспечение, финансовая поддержка), поэтому и прямое, и косвенное участие предприятия в городском управлении воспринимается как естественный порядок вещей. Избрание или назначение аффилированного с предприятием кандидата главой города, избрание представителей директората депутатами регионального парламента, получение мандатов муниципальных депутатов сотрудниками предприятия не рефлексируется как «захват власти», «покупка мест» или другая осуждаемая сообществом практика. Напротив, именно широкая поддержка городского сообщества обеспечивает представительство пред-

приятия в органах публичной власти. «Перетекание» власти и передача управленческих полномочий к представителям градообразующей структуры соответствует ожиданиям большинства горожан.

В ряде уральских моногородов градообразующие предприятия были широко представлены в органах публичной власти в течение нескольких созывов или сроков полномочий подряд. Так, в городе Александровске большинство в Городской Думе составляли представители градообразующего машиностроительного завода в течение почти десятилетия (2000–2008 гг.). В городе Чусовой заводские депутаты составляли большинство в Городской Думе два созыва подряд (2013–2019 гг.) и составляют значительную долю в настоящее время. Главой города Чусовой по итогам выборов (2005 г., 2011 г.) и по результатам конкурсной процедуры (2016 г., 2019 г.) становились лояльные заводу претенденты. В городе Губаха группа депутатов от комбината присутствует в составе каждого созыва Городской Думы с 2003 г. и до настоящего времени [10].

Такая степень вовлеченности выявила недостатки «поглощения» муниципальной власти производственной структурой. Прежде всего, городская повестка становится чересчур узкой, ряд актуальных социальных вопросов оказывается вынесен из нее, она фокусируется на экономическом измерении городского развития, поддержании производственных процессов. Штат предприятия выступает бассейном рекрутирования не только муниципальных депутатов, но и муниципальных чиновников, руководителей муниципальных предприятий. Квалификация и профессиональный опыт перемещенных с производственной площадки специалистов не вполне соответствуют новым должностям, и качество муниципального управления ухудшается. Снижается скорость принятия стратегических решений, потому что многие из них принимаются после неформального согласования с директором предприятия.

В ряде уральских моногородов это привело к уменьшению поддержки политических инициатив градообразующих предприятий, лично их представителей и в целом к – снижению благоприятных ожиданий, связанных с ними. Это нашло выражение в уменьшении доли голосов, которые получали кандидаты от предприятий на муниципальных выборах, в электоральных поражениях заводских кандидатов, публичной критике представителей предприятий. Так, в городе Александровске в конце периода десятилетнего доминирования завода в общественно-политической жизни жители заявляли «не хотим жить в Меграбянске» (используя производную от названия города и фамилии директора завода) в письме в местную газету, и заводской кандидат проиграл независимому кандидату – местному предпринимателю, на выборах главы района [1]. В городе Губаха председатель Совета директоров химического комбината ранее избирался депутатом в местном округе, но после временного снижения общественной поддержки, вызванного масштабом присутствия комбината в городской политике и управлении, предпочел избраться в составе регионального списка партии «Единая Россия» [10].

Градообразующее предприятие: стимулы, барьеры и практики политического участия

Градообразующие предприятия располагают ресурсами, которые позволяют проводить избирательные кампании собственных кандидатов, включая списки кандидатов численностью в десятки человек, на выборные должности. Это финансовые ресурсы, организационная инфраструктура, штат работников предприятия, а также социальный капитал и, нередко, политический вес директора.

Собственники и менеджмент крупного бизнеса зачастую видят не только политическое участие, но и политическое доминирование в городе расположения предприятия, обоснованным. При этом для них обоснование заключается не

столько в ожиданиях местного сообщества, сколько в собственной оценке роли предприятия для города как основного работодателя, налогоплательщика и благотворителя. Стремление контролировать муниципальный бюджет они объясняют высокими налоговыми отчислениями бизнеса, прямое участие в формировании муниципальной политики – добровольным выполнением общественно значимых функций и т.д.

При этом оправданность политического доминирования в городском пространстве не означает для директората градообразующих предприятий его необходимость. Руководство предприятия осознает как возможности, так и ограничения городских политических площадок как локальных и низовых. Если собственники имеют возможность лоббировать интересы предприятия на региональном или федеральном уровне принятия решений, они зачастую дистанцируются от городской политики.

Градообразующие предприятия выходят из органов публичной власти и уходят из городской политики, когда сталкиваются с производственными или финансовыми проблемами. Волна отказа промышленных предприятий от политического участия прошла после экономического кризиса 2008 г. Многие из них временно дистанцировались от публичной политики в результате сложной ситуации на валютном рынке после 2014 г. Экономические проблемы, затрагивающие только одно предприятие, также становятся причиной отказа от политической активности и участия в городском управлении. Например, в городе Верхний Уфалей крупный производитель никеля участвовал в выборах городских депутатов и главы через своих представителей несколько избирательных циклов подряд, но прервал практику политического участия в 2015 г. в связи с проблемами на производстве.

Отказ от интеграции в общественно-политическую жизнь города является рациональной стратегией предприятия в условиях, когда финансовые средства, организационные ресурсы и челове-

ческий капитал необходимы для поддержания основной – производственной деятельности.

Искомая степень влияния и контроля над городским общественно-политическим пространством в значительной степени зависит от личных предпочтений собственника или менеджеров и характера локализации контроля над предприятием. Собственник или местный менеджер, который родился и жил в регионе, а тем более в городе расположения предприятия, с большей вероятностью будет поддерживать связь предприятия с городом. Чужой для города собственник или управляющий, как правило, слабо мотивирован интегрировать предприятие в городскую среду сверх потребностей, которые задают производственные нужды.

Если контроль над предприятием локализован в регионе, то выше вероятность, что оно вовлечено в местную политику, потому что менеджмент связывает интересы компании и частные интересы с данным регионом и местными площадками. Напротив, если контроль над предприятием локализован за пределами региона его расположения, в другом регионе или Москве, степень вовлеченности предприятия в городскую политику и городскую жизнь может быть ниже, вплоть до демонстративного отказа от электорального участия и участия в общественной жизни. Однако менеджмент может использовать возможности, которые предоставляет активность в сфере городской политики, если воспринимает их как компенсацию за социальную и экономическую поддержку города.

Смена собственника или менеджмента может привести к смене роли градообразующего предприятия в городской общественно-политической жизни. Так, в моногороде Чусовом в 2013 г. собственник начал оптимизацию работы предприятия, местного директора завода сменил менеджер из Москвы. В рамках новой стратегии предприятия доля его депутатов в городском представительном органе сократилась, депутат в региональном законода-

тельном органе не переизбирался. В моногороде Лысьве генеральный директор металлургического завода сам строил политическую карьеру, опираясь на местный избирательный округ, и обеспечивал активное участие представителей завода в городской политической жизни [10]. В 2017 г. металлургический завод перешел под контроль Магнитогорского металлургического комбината, и новое руководство не сохранило интереса к локальной политике и управлению.

Заключение

Общественно-политические и социально-экономические проблемы переплетены между собой в жизни российских моногородов, что составляет основу их своеобразия. Город и градообразующее предприятие настолько тесно связаны друг с другом, что фактически составляют единый социальный организм. Экономическая деятельность градообразующего бизнеса укоренена в городе как площадке размещения производства и в сетях социальных взаимодействий. Отношения с городским сообществом и городской властью поддерживаются посредством вкладов в социальную сферу и создания общественных благ.

В уральских моногородах политическое участие градообразующего бизнеса является реализацией потребности в контроле над городским управлением и ответом на ожидания городского сообщества. Градообразующие предприятия имеют стимулы и ресурсы для активной интеграции в политические и управленческие процессы. Воспроизводящееся доминирование предприятия в общественно-политической жизни города может иметь негативные последствия: ограниченность локальной повестки, низкое качество муниципального управления, прямое вмешательство руководства компании в муниципальный управленческий процесс. Это ведет к снижению электоральной поддержки предприятия, но не обязательно к снижению социальных ожиданий, связываемых с компанией. Локализация контроля над предприятием вне региона его расположения и отсутствие политических амбиций у менеджмента способствует снижению его политической активности. Низкая степень участия градообразующих предприятий в политической и общественной жизни, дистанцирование от публичной политики являются типичной адаптивной стратегией компаний в условиях экономического кризиса или финансовых и производственных проблем.

Библиографический список

1. Боевой путь. Общественно-политическая газета Александровского района. – 2004. – № 7, 11 [Электронный ресурс] – URL: <http://www.газетабп.рф/> (дата обращения: 11.03.2022).
2. *Витковская Т.Б.* Представительный орган местного самоуправления малого города: анализ состава депутатского корпуса в экономическом контексте (случай Кировской области) // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2020. – Т. 12. – № 4. – С. 678–697.
3. *Витковская Т.Б., Рябова О.А.* Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. – Екатеринбург: УРО РАН, 2011. – 259 с.
4. *Гельман В.Я.* Власть, управление и локальные режимы в России // *Неприкосновенный запас*. – 2010. – № 2. – С. 53–62.
5. *Подвицнев О.Б.* Разнообразие малых городов в контексте разнообразия российских регионов // *Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах* / под ред. *О.Б. Подвицнев* – Пермь: Типография купца Тарасова, 2007. – С. 6–11.
6. Развитие моногородов России: монография / колл. авт. под ред. *И.Н. Ильиной* – М.: Фин. университет, 2013. – 168 с.
7. *Титков А.С.* Особенности политической жизни в городах ближнего Подмосковья // *Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах* / под ред. *О.Б. Подвицнев* – Пермь: Типография купца Тарасова, 2007. – С. 114–123.
8. *Тев Д.Б.* Владельцы и девелоперы недвижимости Калининграда: связи с властью и политические выгоды // *Политическая наука*. – 2008. – №3. – С. 175–193.
9. *Чирикова А.Е., Ледаев В.Г.* Власть в моногороде: векторы перемен // *Вестник Пермского университета. Политология*. – 2020. – Т. 14. – № 2. – С. 111–127.

10. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Информация о выборах и референдумах [Электронный ресурс] – URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/> (дата обращения: 12.03.2022).
11. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. N 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения». – URL: <http://моногорода.рф/documents/> (дата обращения: 25.03.2022).
12. Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р (ред. от 21.01.2020) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» – URL: <http://моногорода.рф/documents/> (дата обращения: 25.03.2022).
13. Федеральный закон РФ «О несостоятельности (банкротстве)» от 08 января 1998 г. № 6-ФЗ (послед. ред.) – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17408/ (дата обращения: 20.03.2022).
14. *Ledyayev V., Chirikova A.* Business in the power structure of small Russian towns // *Europe-Asia Studies*. – 2020. – Vol. 72. – № 4. – P. 686–711.

THE LOGIC OF PUBLIC EXPECTATIONS AND THE PRACTICE OF POLITICAL PARTICIPATION OF BUSINESS WITHIN A MONOCITY

T.B. Vitkovskaia

*Perm State National Research University
Institute of Humanitarian Studies UB RAS*

For citation:

Vitkovskaia T.B. The logic of public expectations and the practice of political participation of business within a monocity // *Perm Federal Research Center Journal*. – 2022. – № 2. – P. 79–85. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2022.2.8>

The features of a monocity as a city with a single-industry economy and a city-forming enterprise leave its mark on political and social processes taking place within it. This article looks into the effects of this context on the strategies of social and political activity of city-forming enterprises. The city-forming business often shows such social responsibility that the city community sees as its ethical obligation, while the directorate as voluntary practices of the company in relation to the community undertaken beyond the obligations of the company as an employer and taxpayer. City-forming enterprises often delegate their representatives to local governments and they are involved in the formation and implementation of the city policy. This paper presents the results of studying local social and political processes in six single-industry towns within three Ural regions. The forms of participation in politics and management chosen by city-forming enterprises are determined. It is shown how public expectations regarding such political involvement of the city-forming businesses create incentives or barriers for the political and electoral activity of these companies.

Keywords: single-industry city, city-forming enterprise, social policy of business, social responsibility of business, head of the city.

Сведения об авторе

Витковская Татьяна Борисовна, кандидат политических наук, старший преподаватель, Пермский государственный национальный исследовательский университет (ПГНИУ), 614068, г. Пермь, ул. Букирева, 15; старший научный сотрудник, Институт гуманитарных исследований Уральского отделения РАН – филиал Пермского федерального исследовательского центра УрО РАН («ИГИ УрО РАН»), 614013, г. Пермь, ул. Генкеля, 4; e-mail: vit.tatiana@gmail.com

Материал поступил в редакцию 11.04.2022 г.