

Рябова Оксана Александровна
Пермского федерального исследовательского центра УрО РАН,
г.Пермь, Российская Федерация
Ryabova.ok@gmail.com

Особенности изменений лоббистских структур в органах МСУ малых промышленных городов (на примере Пермского края)

Аннотация. В статье рассматриваются тенденции, характеризующие процесс и механизмы продвижения лоббистских интересов крупных и градообразующих предприятий в промышленных моногородах в настоящее время (в сравнении с периодом конца 90-х гг. – началом 2000-х). К таковым в Пермском крае в первую очередь относятся предприятия следующих сфер: металлургия, машиностроение, химическая промышленность. Исследование на материалах Пермского края показывает, что несмотря на доминирование в местной политике моногородов градообразующих предприятий, в последние десятилетие их роль в значительной степени изменилась. От стратегии абсолютного контроля со стороны топ-менеджмента градообразующих предприятий до в некоторой степени потери интереса и передачи контролирующих полномочий заместителям и менеджменту среднего звена данных структур.

Ключевые слова: моногорода; лоббизм; градообразующее предприятие; местное самоуправление; выборы

Ryabova O. A.
Perm Federal Research Center UB RAS,
Perm, Russian Federation
Ryabova.ok@gmail.com

Features of changes in lobbying structures in the local government bodies of small industrial cities (on the example of the Perm region)

Abstract. The article examines the trends that characterize the process and mechanisms of promoting lobbying interests of large and city-forming enterprises in industrial monotowns at the present time (in comparison with the period of the late 90s – early 2000s). These in the Perm Territory primarily include enterprises in the following areas: metallurgy, machine building, chemical industry. A study based on the materials of the Perm Territory shows that, despite the dominance of single-industry towns in local politics, city-forming enterprises, in the last decade, their role has changed significantly. From the strategy of absolute control on the part of the top management of city-forming enterprises to a certain degree of loss of interest and the transfer of controlling powers to deputies and middle management of these structures.

Keywords: monotowns; lobbying; city forming enterprise; local government; elections

Появилась целая группа так называемых «координаторов» – людей, которые обеспечивают координацию политических процессов на локальном уровне и участие в них градообразующей структуры (или нескольких структур). Кроме того,

сформировалась тенденция использования «статистов» при формировании локальных легислатур (депутатов, которые получают мандат при значительной координации и контроле их деятельности со стороны градообразующего предприятия (в лице «координаторов») как на этапе выборной кампании, так и в последующей депутатской деятельности. Если 10–15 лет назад такие примеры были скорее исключением, то теперь это обычная практика формирования представительных органов малых городов.

Все это позволяет утверждать, что усиливается степень профессионализации, и расширяется группа профессиональных политиков и политических менеджеров. Но это порождает опасность некоторого отрыва их от градообразующих предприятий, стремлении подменить его интересы собственными. Депутатский корпус моногородов демонстрирует противоречивые тенденции как плане состава, так и с точки зрения значимости депутатов для лоббистской деятельности градообразующего предприятия, а также в соотношении директивного (по линии предприятия) и политического (по линии «Единой России») контроля.

Уже в конце 1990-х – начале 2000-х гг. малые российские города в регионах с развитой промышленной структурой и конкурентным политическим полем стали ареной продолжительной и сложной политической борьбы, участниками которой, в отличие от предыдущего десятилетия стали достаточно устойчивые и располагавшие серьезными ресурсами группировки. Наиболее подробно данная борьба изучена на примере моногородов, где градообразующими являются металлургические, машиностроительные и химические предприятия. В частности, была описана тенденция продвижения владельцами и менеджментом градообразующих предприятий своих представителей в муниципальные органы власти вплоть до их полного захвата и постановки под контроль. Зачастую в городе или районе в ответ формировалась антизаводская («муниципальная») коалиция из числа представителей социальной сферы, мелких предпринимателей, журналистов и т.д. Такая группировка могла выдвинуть или обрести сильного лидера и довольно успешно противостоять «заводским». В их борьбе, от выборов к выборам, чаша политических весов могла склоняться то в ту, то в другую сторону [Витковская, Рябова, 2011].

Однако, в нынешних условиях, как представляется, ситуация в значительной степени изменилась. Для владельцев и высшего менеджмента предприятий контроль за деятельностью местного самоуправления уже не стал столь актуален, как ранее. Объясняется это тем, что градообразующие заводы уже почти полностью передали муниципалитетам или продали свои «непрофильные активы» – коммунальные сети, транспортные предприятия, социальные объекты и т.п. Усложнение бюджетных схем привело к тому, что руководство градообразующих предприятий во многом перестало видеть в расходах муниципалитетов «свои», вынужденно уступленные средства и, соответственно, «переживать» по поводу эффективности этих трат. Не отказываясь от самой идеи о необходимости контролировать политические процессы в «своем» муниципалитете (включая и выполнение функции агента региональных властей),

высшее руководство градообразующих предприятий, таким образом, в отношении локального уровня во многом утратило лоббистский интерес, как таковой [Витковская, 2016: 5490- 5491].

Там, где она сохраняется, непосредственная вовлеченность владельцев и высших менеджеров ключевых для муниципалитета предприятий в местную политику, как правило, объясняется преимущественно имиджевыми мотивами. Например, в Губахе градообразующее предприятие «Метафракс» по инициативе председателя совета директоров А. Г. Гарсляна по-прежнему активно участвует в локальных электоральных процессах, но делает это в большей степени для сохранения имиджа социально-ответственной производственной структуры, полностью интегрированной в проблемы территории. Сам Гарслян давно стал политиком краевого масштаба, в течение уже трех созывов являясь депутатом Законодательного Собрания, входя в руководство комитетов и депутатских групп, а также занимая важные посты в региональном отделении «Единой России» [Гарслян...]. Победы на выборах, избираясь ли в составе партийного списка или как кандидат по одномандатному округу, Гарслян одерживает на территории, важнейшую часть которой составляет город, где расположено его предприятие. При таких условиях не удивительно, что, по опросам экспертов, краевыми властями (в частности при проведении избирательных кампаний) Губаха рассматривается как территория, за которую Гарслян несет политическую ответственность.²¹⁴

Там же, где руководители градообразующих предприятий дистанцируются и от «малой», и от «большой» политики, образовавшийся лоббистский вакуум в значительной степени заполнили частные интересы менеджеров более низкого уровня – тех, кто непосредственно отвечает за реализацию политической стратегии предприятия. Так в городе Чусовом основным политическим игроком на местном уровне от градообразующего предприятия стал начальник отдела по связям с общественностью и общим вопросам АО «ЧМЗ» Константин Адаменко. На сайте екатеринбургской консалтинговой группы АРМ, работавшей на выборах в Чусовом, его именуют не иначе, как «организатор и вдохновитель побед» [Выборы органов власти...]. Одновременно с работой на градообразующем предприятии Адаменко возглавляет местное отделение «Единой России» и довольно успешно использует партийный потенциал. В частности, по итогам выборов Земского собрания Чусовского района, прошедших 18 сентября 2016 г., из 26 избранных депутатов 17 являются заводскими и прозаводскими, из них единоросов – 16 [Итоги голосования на выборах депутатов...]. В городской Думе Чусового из 20 депутатов 14 – единороссы. Новый глава района, Сергей Белов, избранный по конкурсу в том же году (до этого был главой города Чусового), является давним личным другом и политическим партнером

²¹⁴ Экспертный опрос. Проведен Рябовой О. А. (неопубликовано; лич. арх. Рябовой О. А.)

Адаменко. Соответственно, коалиция Адаменко – Белов обладает необходимыми возможностями для продвижения собственных интересов, объединяя ресурсы и полномочия со стороны завода и со стороны муниципалитета [Политическая ситуация...].

В то же время есть определенные основания утверждать, что и в Губахе, несмотря на непосредственную вовлеченность председателя совета директоров градообразующего предприятия в политическую жизнь на местном уровне, роль связанных с предприятием политических менеджеров возрастает. В частности, речь идет о заместителе генерального директора ОАО «Метафракс» по персоналу и социальным вопросам Рашиде Шакирове, осуществляющем кураторскую работу в городе, советнике Гарсляна Марии Коноваловой, отвечающей за взаимодействие с региональным уровнем власти. Шакиров, как и Адаменко, возглавляет местное отделение «Единой России». И электоральные успехи этой партии на территории Губахи тоже выглядят впечатляюще: в 2012 г. из 19 депутатских мандатов в Думе Губахинского городского округа 15 получили её выдвиженцы [Единая Россия...]. Примечательно, что непосредственных представителей завода Метафракс среди избранных депутатов при этом было только пять.

Стоит отметить, что принципиально иная ситуация сложилась в городе Лысьва. Здесь местным отделением «Единой России» руководит директор (по другим данным замдиректора) бывшей базы отдыха завода ПРИВОД (одного из двух основных предприятий города, второе – Лысьвенский металлургический завод). Сам руководитель отделения в выборах не участвует. Депутатов же от «Единой России» в Думе Лысьвенского городского округа всего девять (при этом двое работают на ЛМЗ и двое на Электротяжмаш-Привод, но в составе депутатов есть и бывшие работники данных заводов, включая и бывшего владельца Привода Виктора Тетюева) [Состав депутатского корпуса Лысьвенской городской Думы...]. Следует подчеркнуть, что «Единой Россией» выдвигались представители обоих градообразующих предприятий. С 2004 года бессменным председателем муниципального парламента (сначала Земского Собрания, а затем Думы городского округа) является бывший технический директор ЛМЗ Виктор Комаренко. Надо заметить, что противостояния (по крайней мере, открытого) между представительным органом и градообразующим предприятием, где ранее работал его Председатель, не наблюдается (так же, как и проблем во взаимоотношениях с Электротяжмаш-Привод). За время председательства Комаренко менялись и главы города, и сити-менеджеры, и собственники градообразующих заводов, но он неизменно сохранял свой пост.

Определенные изменения происходят и в структуре лоббистского аппарата градообразующих предприятий. В целом в структуре «заводского» лобби в органах местного самоуправления моногородов можно выделить «статистов» и «координаторов». «Статисты» – это рядовые исполнители, члены депутатского корпуса, функции которых сводятся к исполнению получаемых

инструкций – голосованию соответствующим образом, внесению разработанных за них инициатив и т.д. Таковыми могут быть непосредственные работники предприятия (в том числе рядовые, не участвовавшие до своего избрания, произошедшего по инициативе руководства, в общественно-политической жизни). Трудно предположить, что рядовой работник предприятия может принять решение баллотироваться в Земское собрание района, изыскать средства (и время!) на проведение кампании, самостоятельно принимать решения, то есть разбираться в муниципальном устройстве, законодательстве, налогообложении. Все это дает право утверждать, что почти сто процентов сотрудников градообразующих предприятий, которые становятся депутатами локальных legislatures, выполняют роль «статистов».

Среди депутатов, избранных в 2016 г. на выборах в Чусовском районе – работающие на ЧМЗ бригадир, электромонтер (выиграл в своем округе у еще одного рабочего того же завода, в отличие от него, выдвинутого «Единой Россией», что дает возможность предположить, что первоначально победителю отводилась роль технического кандидата), мастер (судя по всему, тоже был техническим кандидатом, но на этот раз бывшего председателя профкома ЧМЗ и действующего до того времени председателя Земского Собрания), специалист по ремонту оборудования [Итоги голосования на выборах депутатов...]. Правда, есть и работники другого профиля и ранга – специалист по связям с общественностью, действующий председатель профкома градообразующего предприятия. Отдельно стоит отметить безработную Светлану Азовских, которая баллотировалась от «Единой России» (т.е. с санкции Адаменко) и сумела победить, выиграв у двух сильных соперников, депутатов прошлых созывов. Всего, как минимум, 9 избранных депутатов от ЧМЗ могут рассматриваться как потенциальные будущие «статисты». Схожая ситуация в отношении состава представителей градообразующих предприятий среди депутатов в других муниципалитетах. Так, в составе нынешней Думы Губахи, из пяти заводчан есть старший пожарный и директор базы отдыха завода [Состав депутатского корпуса Губахинской городской Думы...].

Число подобных депутатов в представительном органе муниципалитета может служить показателем степени прямого, а не косвенного, контроля над ним со стороны градообразующего предприятия. С этой точки зрения, интересно, что число прямых представителей заводов среди муниципальных депутатов в моногородах подвержено колебаниям. Однако, причины этого неоднозначны – в каких-то случаях необходимо учитывать поражение от «муниципальной» группировки или победу над ней, в каких-то совпадения выборов в органы власти разных уровней и возникающий в связи с этим дефицит потенциальных кандидатов, и т.д. Четкую тенденцию на переход от преимущественно прямого представительства к преимущественно косвенному или наоборот пока выявить сложно.

Другие бассейны рекрутирования «статистов» – аффилированные с предприятием мелкие предприниматели и работники социальной сферы. Именно среди

них заводские «координаторы» и вербуют косвенных представителей интересов, оказывая ту же помощь в организации и проведении избирательной кампании. С этой точки зрения интересен пример Губахи, где, как уже отмечалось, представительный орган контролируется сросшимся со структурами «Метафракса» местным отделением «Единой России» при небольшом числе непосредственно работающих на заводе депутатов. Среди избранных от «Единой России» в Думу Губахинского городского округа – врач–лор, врач-терапевт районной поликлиники, главный врач лечебно-оздоровительного центра, заведующий отделением Губахинской городской больницы, педагог дополнительного образования начальной школы, преподаватель Уральского химико-технологического колледжа, директор средней школы, начальник управления по делам ГО и ЧС и др [Состав депутатского корпуса Губахинской городской Думы].

Стоит заметить, что избранные в состав местных представительных органов руководители небольших предприятий и социальных учреждений (школ, больниц и т.д.) занимают все же, как правило, более самостоятельные позиции, и могут принимать активное участие в строительстве и функционировании «муниципальной» группировки, а для заводского лобби в лучшем случае, быть потенциальными «союзниками». «Статистами» же в основном являются рядовые работники этих учреждений или же руководители структур, полностью зависимых от предприятия (например, заводского медицинского центра и т.д.). С этих позиций интересно было бы проанализировать, как за последние полтора десятка лет менялась в целом доля представителей социальной сферы в депутатском корпусе органов местного самоуправления моногородов, а также соотношение внутри этой доли руководителей и рядовых работников социальных учреждений. Однако, данная задача остается за рамками настоящей статьи.

Что касается мелких предпринимателей, то способ контроля над ними – получение заказов от градообразующего предприятия. Например, тот же Сергей Белов, последовательно возглавивший Чусовой, а затем Чусовской район, еще до того, как всерьез занялся политикой неоднократно получал те или иные подряды от ЧМЗ. Вполне вероятно, что подряды эти были получены абсолютно законным путем, однако, очевидно, что, при желании руководство завода могло негативно повлиять на бизнес Белова.²¹⁵

Помимо «социальщиков» и представителей малого бизнеса, в число «потенциальных союзников» «завода» могут входить и время от времени попадающие в представительные органы местного самоуправления популисты из числа городских активистов, реальная позиция которых может легко меняться. Случаи попадания таких активистов в состав муниципального, а то и регионального органа представительной власти, единичны, но, все же, имеют место быть в таких регионах, как Пермский край.

²¹⁵ Экспертное интервью. Проведено Рябовой О.А. (неопубликовано; лич. арх. Рябовой О.А.)

Однако, чем принципиальнее позиция городского активиста, тем труднее пройти ему то или иное политическое сито. Поэтому, как правило, те из них, что получают (в основном на один созыв) депутатский мандат, обретают политических покровителей и, при необходимости, и возможности, достаточно легко меняют их.

Работа «статистов» требует постоянной организации со стороны «координаторов». В настоящее время на градообразующем предприятии эти люди, в основном, занимают пост руководителя отдела общественных связей или одного из заместителей директора, курирующего отношения с органами власти. В течение последнего десятилетия происходило сращивание этого аппарата и с партийными структурами «Единой России». Как правило, «координатор» сам включен в структуру представительного органа местного самоуправления, как минимум является депутатом (в частности, таковыми являются и Шакиров, и Адаменко), может возглавлять комиссию, депутатскую группу или весь орган в целом. Нельзя, правда, утверждать, что из данного правила не может быть исключений и в составе местного самоуправления не могут встретиться лоббистские структуры, состоящие из одних «статистов». «Координатор» может быть и «внешним» по отношению к заводам, согласовывая их интересы (если градообразующих предприятий два и более). Вполне вероятно, что в Лысьве именно в такой роли выступает Комаренко.

Именно «координаторы» подбирают «статистов», организуют их продвижение (избрание) в представительный орган местного самоуправления, дают им инструкции и следят за тем, как они эти инструкции выполняют. Соответственно, происходит политическая профессионализация «координаторов». По сути, в соответствии с «железным законом» олигархизации они превращаются в достаточно самостоятельные фигуры, обретают собственные интересы, которыми и стараются время от времени подменять (или дополнять) лоббистские запросы предприятия. Тем более, что эти запросы, как было пояснено выше, имеют тенденцию к сокращению.

Самостоятельность «координаторов» вряд ли может устраивать высшее руководство градообразующих предприятий, и они, очевидно, не настроены на то, чтобы этот процесс заходил достаточно далеко. Важно, при этом, что они должны учитывать прошлый, не вполне удачный опыт, когда предприятия зачастую стремились поставить полностью «своего» человека и на пост главы муниципалитета. Неоднократно случалось, что делегированный предприятием руководитель достаточно быстро утрачивал связь с ним, переставал следовать получаемым рекомендациям, а потом и вовсе оказывался во главе новой антизаводской «муниципальной» группировки. Хрестоматийным здесь вновь является пример Чусового. Николай Симаков (бывший начальник одного из цехов ЧМЗ) был избран главой района в противовес действующему на тот момент Виктору Бурьянову [Витковская, 2011: 135]. После избрания руководство завода помогло ему собрать команду, делегировав часть своих сотрудников на муниципальные должности. Но уже в следующем электоральном

цикле (прежде всего по выборам депутатов Земского Собрания района) команда Симакова (муниципальная группировка) и команда завода были соперниками.

Таким образом, в целом в отношении группы моногородов Пермского края можно говорить, во-первых, о большей профессионализации в местной политике, расширении группы профессиональных политиков и политических менеджеров и при этом, зачастую, об определенном отрыве их от градообразующих предприятий, стремлении подменить его интересы собственными. А, во-вторых, о противоречивых тенденциях в отношении трансформаций депутатского корпуса соответствующих муниципальных образований, усложнения или упрощения его состава, значимости в проведении лоббистской деятельности коалиционных взаимодействий, соотношении директивного (по линии предприятия) и политического (по линии «Единой России» контроля).

Описываемые трансформации, как уже отмечалось, характерны для промышленных моногородов, причем с градообразующими предприятиями определенного типа (таких, правда, в Пермском крае большинство). Иная ситуация была и остается в муниципалитетах, где градообразующее предприятие отсутствует (например, «торговый» Кунгур), или намеренно не вступало и не вступает в политические процессы на локальном уровне в качестве самостоятельного актора («город-станция» Верещагино, «города-музеи» Чердынь и Усолье). Структура представительного органа в таких муниципалитетах зачастую остается размытой, в ней отсутствует доминирующая или вообще сколько-нибудь крупная лоббистская структура.

Библиографический список

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УрО РАН, 2011. 259 с.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Корпоративные лоббисты в депутатских собраниях (на материалах моногородов Пермского края). // Социология и общество: социальное неравенство и социальная справедливость. Сб. стат. по итогам V Всероссийского социологического конгресса. – электрон. дан. М.: РОС, 2016. С. 5488 – 5499.

Выборы органов власти г. Чусового Пермского края – 2013 [Электронный ресурс] // Консалтинговая группа «АРМ»: [веб-сайт]. URL: http://www.arm-group.ru/work/elections/chusovoyn_city_duma_2013/ (дата обращения: 15.11.2016).

Гарслян Армен Гайосович. Законодательное собрание Пермского края: состав и структура. Информация о депутатах. / Официальный сайт Законодательного Собрания Пермского края [Электронный ресурс] // Законодательное Собрание Пермского края: [веб-сайт]. URL: http://www.zsperm.ru/s1/composition_and_structure/members/garslyan_ag.php (дата обращения: 06.11.2017)

«Единая Россия» одержала внушительную победу на выборах в Губахе [Электронный ресурс] // Пермский край: [веб-сайт]. URL: <http://permkrai.er.ru/news/2012/12/10/edinaya-rossiya-oderzhala-vnushitelnuyu-pobedu-na-vyborah-v-gubahe>. (дата обращения: 15.11.2016).

Итоги голосования на выборах депутатов Земского Собрания Чусовского района. Сведения о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах (по состоянию на 01.10.2016) [Электронный ресурс] // Избирательная комиссия Пермского края: [веб-сайт]. URL: <http://permkrai.izbirkom.ru/way/999786.html> (дата отращения: 15.05.2017).

Состав депутатского корпуса Губахинской городской Думы. Официальный сайт городского округа «город Губаха» [Электронный ресурс] //Губахинский городской округ: [веб-сайт]. URL: http://gubakha.permareg.ru/Organu-vlasti/gubahinskaja_gorodskaja_duma/ (дата обращения: 09.08.2017).

Состав депутатского корпуса Лысьвенской городской Думы [Электронный ресурс] // Лысьвенский городской округ: [веб-сайт]. URL: <http://adm-lysva.ru/vlast/duma/> (дата обращения: 14.02.2016)

Политическая ситуация по итогам выборов главы Чусовского городского поселения и депутатов Чусовской городской думы. Аналитическая записка [Электронный ресурс] // Честный контроль. Мониторинг выборов в Пермской Крае: [веб-сайт]. URL: <https://permelectionmonitor.wordpress.com/> (дата обращения: 14.08.2016).