Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Пермский государственный национальный исследовательский университет»

На правах рукописи

Красильщиков Глеб Геннадьевич

ФАКТОРЫ ВАРИАТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ЭЛИТ В КОНТЕКСТЕ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИЙ ПЕРМСКОГО КРАЯ

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 5.5.2. – Политические институты, процессы, технологии

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент Н.В. Борисова

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ
ГЛАВА 1. ЛОКАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ И ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
1.1. Локальные элиты: концептуальный анализ
1.2. Локальные элиты: контур эмпирического исследования
ГЛАВА 2. ПОЛИТИКО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
2.1. Политико-правовые аспекты централизации местного самоуправления в Российской Федерации
2.2. Нормативно-правовое регулирование укрупнения муниципальных образований Пермского края
ГЛАВА 3. СТРУКТУРА ВНУТРИЭЛИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ ПЕРМСКОГО КРАЯ97
3.1. Преобразование муниципальных районов в городские округа: «эскалация» vs «поглощение»
3.2. Объединение городских округов и муниципальных районов: «поглощение» vs «инкорпорирование»
3.3. Создание муниципальных округов: новые названия и старые конфликты 117
ЗАКЛЮЧЕНИЕ
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ
Приложение А Гайл экспертного интервью

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление – наиболее близкий к населению уровень публичного управления. Принятые решения на местном уровне в значительной степени влияют на повседневную жизнь и комфорт жителей определенной территории. В 1990-е годы локальный уровень управления приобрел особую значимость в связи с формированием местного самоуправления как института власти и появлением политических лидеров на муниципальном уровне. Наделение органов местного самоуправления организационной и финансовой независимостью вкупе появлением частного бизнеса, обладающего экономическими ресурсами и зачастую имеющего политические цели, усложняло процесс политический И практики политического взаимодействия на муниципальном уровне, формировало новые структуру власти в локальных пространствах и обусловливало увеличение политических вариативности стратегий взаимодействия локальных элит.

Вместе с тем, поиск оптимальной и адекватной российским условиям модели местного самоуправления в нашей стране, начавшись в 1990-е гг., продолжился и в 2000-е гг., что проявилось в усилении тренда на включение местного самоуправления в единую систему публичного управления, о чем свидетельствуют соответствующие изменения в Федеральный закон от 6 октября 131-Ф3 «Об общих 2003 $N_{\underline{0}}$ принципах организации самоуправления в Российской Федерации»¹. Принятие Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» заложило основу для интенсификации укрупнения муниципальных образований в субъектах Федерации². Принятие закона значительно упрощало

¹ *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 44571 (дата обращения: 19.05.2022).

 $^{^2}$ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от

процедуру создания городских округов. Если ранее для объединения требовалось проведение референдума, то после вступления Федерального закона в силу достаточно решения представительных органов объединяемых территорий. Дальнейшим шагом на пути к формированию правовой основы для развития одноуровневой системы местного самоуправления стал Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», в соответствии с которым появляется новый тип муниципального образования – муниципальный округ³. Данная новация позволяла формировать одноуровневую систему местного самоуправления не только урбанизированных, но и в сельских территориях. Именно по такому пути пошли власти Пермского края, еще в 2017 году инициировавшие активное укрупнение муниципалитетов – к июню 2022 года в регионе насчитывался 21 муниципальный округ (и еще 22 городских), а поселенческий уровень местного самоуправления был полностью ликвидирован⁴.

Столь серьезные и масштабные изменения организации публичного управления в большинстве территорий региона не могут не отражаться на управленческих, политических И социально-экономических процессах, оказании муниципальных услуг и вовлеченности граждан в решение вопросов местного значения. Эти процессы и практики можно рассматривать как политикоинституциональный контекст изменения распределения властных полномочий и ресурсов, актуализации и/или роста внутриэлитных противоречий в местных сообществах. Более ΤΟΓΟ, федеральные законодатели достаточно давно

^{03.04.2017 № 62-}Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788 (дата обращения: 19.05.2022).

 $^{^3}$ *О внесении* изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 01.05.2019 № 87-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814 (дата обращения: 19.05.2022).

⁴ Укрупнение муниципальных образований [Электронный ресурс] // Офиц. сайт М-ва территор. развития Перм. края. URL: https://minter.permkrai.ru/deyatelnost/ukrupnenie-munitsipalnykh-obrazovaniy/ukrupnenie-munitsipalnykh-obrazovaniy (дата обращения: 19.05.2022).

рассматривают двухуровневую систему самоуправления местного как институциональную причину возникновения конфликтов по линии «глава района – глава поселения» ⁵. Вместе с тем, представляется, что укрупнение образований едва муниципальных ЛИ является единственным оказывающим влияние на структуру внутриэлитных отношений на локальном уровне и вариативность взаимодействия местных элит. Муниципалитеты отличаются по уровню социально-экономического развития, имеют разную структуру экономики, в них сформированы и взаимодействуют разные по степени влияния и ресурсным возможностям коалиции политических акторов. Изменение политико-институционального контекста, в котором функционируют локальные политические пространства, актуализирует следующий исследовательский вопрос: «какие варианты взаимодействия выбирают в этих условиях локальные выбора?». ЭЛИТЫ и что обусловливает вариативность ЭТОГО качестве исследовательской гипотезы предлагается тезис о том, что несмотря на преобразования одинаковые сценарии И сходные структуры ЭКОНОМИКИ вариативность взаимодействия существует ЭЛИТ В условиях укрупнения муниципальных образований.

Степень научной разработанности темы. Изучение политических элит достаточно широко распространено в современной политологии. В настоящий момент сформирован значительный корпус теоретических и эмпирических исследований, посвященных различным аспектам природы власти, становления элиты, ее воспроизводства и особенностям функционирования. Основы изучения элиты были заложены в работах В. Парето⁶, Г. Моски⁷, Ч.Р. Миллса⁸, Т. Веблена⁹,

⁵ См., например: *Практика* применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Часть I / Под общей редакцией В.С. Тимченко. М.: Издание Государственной Думы. 2011. 208 с.

⁶ Парето В. Трактат по общей социологии [Выдержки] / Осипова Е.В. Социология Вильфредо Парето: Политический аспект. СПб.: Алетейя, 2004. 160 с.

⁷ Моска, Г. Правящий класс. Социологические исследования. 1994. № 12. С. 97–117.

⁸ Миллс Ч. Социологическое воображение / Пер. с англ. О. А. Оберемко. Под ред. Г.С. Батыгина. Москва: Издательский Дом NOTA BENE, 2001. 264 с.

⁹ Веблен Т. Теория праздного класса. Москва: Прогресс, 1984. 384 с.

У. Уорнера ¹⁰. В современных концептуальных элитологических исследованиях распространен транзитологический подход, рассматривающий ключевой драйвер политических трансформаций. Среди наиболее заметных авторов можно выделить Д. Лейна¹¹, Х. Беста¹², У. Хофман-Ланге¹³, М. Котта¹⁴, Дж. Хигли, М. Герлих a^{15} и Г. Лендьел a^{16} . Отдельно стоит выделить совместную монографию Х. Беста и Дж. Хигли, в которой рассматривается многообразие исследовательских подходов к изучению политических элит¹⁷. Вместе с тем, формирование и развитие методологии изучения местных элит связано с работами, авторы которых сосредоточивали свое внимание на феномене власти в местных, прежде всего, городских сообществах США. Особую роль здесь сыграли работы Ф. Хантера, автора репутационного метода в исследовании элит¹⁸, и Р. Даля, предложившего решенческий подход¹⁹. Отдельно следует отметить работы Д. Логана и X. Молоча²⁰, К. Стоуна²¹, которые, не сосредоточиваясь специальным образом на теме локальных элит в логике «кто правит?», обратились к вопросу «для чего?». Иными словами, они первыми стали обсуждать вопрос о связи

 10 Уорнер У. Живые и мертвые. Спб: Университетская книга, 2000. 665 с.

¹¹ Лейн Д. Элиты, классы и гражданское общество в период трансформации государственного социализма. Социология: теория, методы, маркетинг. 2006. № 3. С. 14–32.

¹² Best H. New Challenges, New Elites? Changes in the Recruitment and Career Patterns of European Representative Elites. Comparative Sociology. 2007. No. 6. P. 85-113.

¹³ Хоффман-Ланге У. Ценностные ориентации и поддержка демократии среди элитных и массовых групп в новых и старых демократиях. Сравнительная политика. 2012. № 3. С. 4-23.

¹⁴ Cotta M. Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence. Oxford: Oxford University Press, 2007.

¹⁵ Gerlich M. How Elite Configurations Explain Shifts from Democracy to Authoritarian or Totalitarian Regimes: Turkey as a Case Study. Open Journal of Political Science. 2021. No. 02. P. 273-300.

 $^{^{16}}$ Higley J., Lengyel G. Elites after State Socialism. Theories and Analysis. New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2000. 252 p.

¹⁷ Best H., Higley J. Handbook of Political Elite. London: Palgrave Macmillan. 2018. 698 p.

¹⁸ Hunter F. Community power structure: A study of decision makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953. 314 p.

¹⁹ Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

²⁰ Logan J. R., Molotch H. L. Urban fortunes: The political economy of place. Berkeley: University of California Press, 1987. 383 p.

²¹ Stone C. N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989. 314 p.

практик внутриэлитного взаимодействия (в логике консенсуса / конфликта — Д. Логан и Х. Молоч; формирования и воспроизводства городской коалиции — К. Стоун) и успеха, тенденций городского развития.

В современных европейских исследованиях локального уровня власти набирают популярность работы, посвященные институциональному дизайну местного самоуправления и политическому лидерству на муниципальном уровне. Например, Е. Хлинсдоттир рассматривает проблемы лидерства на местном уровне в Исландии в контексте роста критики и меняющихся ожиданий со стороны граждан по отношению к назначаемым мэрам — сити-менеджерам²². Взаимосвязь политического лидерства и системы организации местного самоуправления на примере муниципалитетов Дании и Норвегии изучают Т. Бентцен, К. Ло и М. Винсволд. На основе анализа опыта внедрения институциональных инноваций в странах Северной Европы они предлагают типологию реформ, направленных на укрепление местного политического лидерства²³. Расширение полномочий мэров на материалах Австралии в ходе институциональных реформ рассматривают Б. Грант, Б. Доллери и М. Кротт²⁴.

Отечественные авторы также внесли значительный вклад в развитие методологии изучения политических элит. Следует отметить работы Т.Б. Витковской 25 , А.В. Дуки 26 , Р.Ф. Туровского 27 , А.Е. Чириковой

 $^{^{22}}$ Hlynsdottir E. Leading the locality: Icelandic local government leadership dilemma. Lex Localis — Journal of Local Self-Government. 2016. Vol. 14, No 4. P. 807–826. https://doi.org/10.4335/14.4.807-826 (2016).

 $^{^{23}}$ Bentzen T., Lo C., Winsvold M. Strengthening local political leadership through institutional design: How and why. Local Government Studies. 2020. Vol. 46, № 3. P. 483–504. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690994.

²⁴ Grant B., Dollery B., Kortt M. 2016. Recasting Leadership Reform in Australian Local Government: A Typology from Political Theory. Local Government Studies. Vol. 42. No 6. P. 1024-1046.

 $^{^{25}}$ Витковская Т.Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит. Социум и власть. № 1. 2011. - С. 41-46.

²⁶ Элиты и власть в российском социальном пространстве: материалы пятого Всерос. семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» (15–16 декабря 2006 года, Санкт-Петербург) / Под ред. А. В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2008. 268 с.; Дука А. В. Трансформация постсоветских политико-административных элит. Актуальные проблемы Европы. 2017. № 2. С. 14–54.

и В.Г. Ледяева²⁸. Особое место занимают работы О.В. Гаман-Голутвиной, работы которой посвящены теоретическим, методологическим и прикладным аспекта изучения элиты на различных уровнях власти²⁹.

Локальный трансформация уровень власти его политикоинституционального контекста оказывается фокусе также внимания отечественных политологов. Так, ряд исследователей анализируют постепенно уменьшающуюся автономию местного самоуправления от государственного уровня управления³⁰. Р.Ф. Туровский в качестве основных трендов в развитии муниципального уровня власти выделяет формирование на локальном уровне клиентелы 31 губернаторской И нарушение связи института самоуправления 32. В.Я. Гельман и Т.В. Ланкина рассматривают вариацию институциональных изменений в 76 административных центрах российских регионов в условиях активного насаждения федеральным центром модели «ситименеджеров», предполагающей отказ от прямых выборов мэров. Авторы ТӨККВКЫВ два ключевых детерминирующих фактора различных

 $^{^{27}}$ Туровский Р.Ф. Поселение как субъект локальной политики: теоретические основы исследований. Политическая наука. 2019. № 2. С. 13–30. https://doi.org/10.31249/poln/2019.02.01.

²⁸ Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М. Изд. дом Высшей шк. экономики, 2017. 414 с.; Ледяев В.Г. Городские политические режимы: Теория и опыт эмпирического исследования. Россия и современный мир. 2008. № 4. С. 129–143.

²⁹ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты: эволюция теоретических концепций. М. РАГС, 1996. 416 с.; Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии. Полис. Политические исследования. 2000. №. 3. С. 97-103; Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке. Политическая наука. 2016. № 2. С. 38–73; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 448 с.

³⁰ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.; Shubenkova A. Y. Changes in the model of municipal system in Russia. Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance / Ed. by A. Farazmand. Cham: Springer, 2021. P. 1–15. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2960-1; Панкевич Н. В. Местное самоуправление в системе государственной власти. Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 62–77. https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.06.

 $^{^{31}}$ Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима. 2015. № 1(14). С. 82-98.

 $^{^{32}}$ Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51. https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03.

институциональных результатов: уровень поддержки политической партии «Единая Россия» на региональных выборах и объем помощи региону по линии Европейского союза 33. К вопросу о трансформации корпуса глав городов и районов России в своих исследованиях обращается Д.Г. Сельцер. Основными причинами прихода к власти новых когорт руководителей, по мнению автора, является не только структура внутриэлитных отношений на региональном и локальном уровнях, но и принципиальные основания реформы местного самоуправления, проводимой федеральным центром³⁴. Практики осуществления местного самоуправления, связанные с уходом от всеобщих выборов мэров «сити-менеджера», и переходом модели на примере муниципальных M.A. образований Нижегородской области рассматривают Казаков и И.В. Балуева ³⁵ . Уменьшению пространства местной автономии в условиях внедрения процедуры конкурсного назначения мэров в крупных российских городах уделяют в своей работе внимание А.В. Гилев и И.К. Шевцова³⁶.

Еще одной проблемой изучения местной власти, которая привлекает внимание отечественных исследователей, является политическое лидерство на локальном уровне. В этом направлении стоит выделить работы А.Е. Чириковой и В.Г. Ледяева, которые в серии своих статей представляют результаты эмпирического исследования, выполненного методом глубинных интервью с представителями локальных элит в трех малых российских городах³⁷. Авторы

³³ Гельман В.Я., Ланкина Т.В. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима. Институциональное строительство и выборы мэров в городах России. Полис. Политические исследования. 2007. No. 6. C. 86–109.

³⁴ Сельцер Д.Г. Прорабы и конструкции: локальная элита и муниципальная власть в России. Рго Nunc. Современные политические процессы. 2014. № 1. С. 163–176.

³⁵ Казаков М.А., Балуева И.В. Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики. Регионология. 2017. Т. 25, № 1 (98). С. 6-22.

 $^{^{36}}$ Гилев А. В., Шевцова И. К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России. Политическая наука. 2021. № 2. С. 260–281. https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.10.

³⁷ Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления. Мир России. Социология. Этнология. 2021а. Т. 30, № 1. С. 29–48; Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Лидерство в локальных сообществах: в ком сегодня нуждается муниципальная власть в России. Полис. Политические исследования. 2021b. № 2. С. 157–170.

оценивают потенциал влияния местных лидеров и эффективность их деятельности, соответствие глав муниципалитетов статусу лидера, вовлеченность топ-менеджеров крупных предприятий в городскую политику.

К проблемам городской политики обращаются Н.В. Борисова, К.А. Сулимов и О.В. Ковина. В своей статье они приводят анализ факторов становления и трансформации городских политических режимов на примере трех Пермского Учитывая городов края. структурные характеристики функционирования локальных политические режимов, внешние и институциональные характеристики общенационального масштаба политико-экономического управления федеральном и механизмы на и региональном уровнях, авторы выделяют три различных модели городских режимов 38. Тему становления городских политических режимов, но уже на примере сибирских городов, продолжает Ю.А. Пустовойт³⁹.

Проблема институционализации отношений городских администраций и различных групп интересов рассматривается В.П. Моховым и Л.А. Бурыловой⁴⁰. В своем исследовании на примере города Перми авторы в качестве каналов взаимодействия выделяют формальные институты местного самоуправления, инструменты и институты структурного влияния, неформальные взаимосвязи и законодательно закрепленные организационные возможности для учета мнений и интересов представителей городского сообщества. Анализируя деятельность Градостроительного совета города, исследователи приходят к выводу, что

https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.11; Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Топ-менеджмент градообразующих предприятий и легислатуры малых городов: персоны имеют значение. Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2022. Т. 18. № 1. С. 4-22.

³⁸ Борисова Н. В., Сулимов К. А., Ковина О. В. Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2011. № 1. С. 5–14.

³⁹ Пустовойт Ю. А. Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах. Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 104–118. https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.08.

 $^{^{40}}$ Мохов В.П., Бурылова Л.А. Городская администрация и группы интересов: проблема институционализации отношений. Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 5(85). С. 23-28.

наличие большого количество совещательных, экспертных и консультативных советов не гарантирует заинтересованности городских администраций в учете мнения различных групп интересов и, особенно, местного сообщества.

Институционализация отношений на также примере Перми, но уже между представительным органом и бизнесом, попадает и в фокус внимания А.П. Фадеевой ⁴¹. Автор выделяет несколько этапов трансформации отношений городской думы и представителей бизнес-сообщества: их институционализацию в формально-договорном плане, преобладание неформального характера взаимодействий и переход к партийно-политической форме отношений. Также в своих работах А.П. Фадеева уделяет внимание формированию «коалиций роста» и институту выборов как механизму согласования интересов различных элитных групп в политическом пространстве города ⁴².

П.В. Панов и Р.И. Петрова на примере территорий Пермского края рассматривают то, как в условиях конкурсной модели избрания главы лоббируют муниципалитета региональные власти свои решения через представительные органы местного самоуправления 43. Также П.В. Панов изучает реализацию политического потенциала местных легислатур уже на примере городов Свердловской области. Автор полагает, что данный потенциал зависит от степени автономности представительного органа от главы муниципального образования и приходит к выводу, что различный социально-экономический контекст предполагает различный набор сочетаний факторов, определяющих природу и источники автономности легислатур. В своем исследовании П.В. Панов демонстрирует, что автономность городских дум может стать следствием

⁴¹ Фадеева А.П. Формы взаимодействия бизнеса и местной представительной власти (на примере Перми). Человек, сообщество, управление. Краснодар. 2011. № 3. С. 73-86.

⁴² Фадеева А.П. «Коалиции роста» в городской политике (на примере Перми). Вестник Пермского университета. Серия: Политология. Пермь. 2013. № 2. С. 66-78; Фадеева А.П. Выборы в Пермскую городскую Думу пятого созыва как механизм согласования внутри элитных процессов. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. Пермь. 2012. № 1. С. 128-142.

 $^{^{43}}$ Панов П. В., Петрова Р. И. Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2017. № 2. С. 111–122.

политической вовлеченности градообразующего предприятия, фрагментации локальной элиты и активности малого и среднего бизнеса⁴⁴.

Влияние крупного бизнеса на структуру локальной власти и его представительство в местных легислатурах рассматривает на примерах различных промышленных городов Урала в своих работах Т.Б. Витковская. Автор последовательно изучает состав структуру И депутатского корпуса на муниципальном уровне 45 , определяет формы политической активности предприятий и характер представительства в органах местного самоуправления⁴⁶, выделяет по степени самостоятельности и их аффилиации различные группы муниципальных депутатов 47, выявляет политические стратегии крупных предприятий в малых городах 48. Стоит отметить, что Т.Б. Витковская активно использует в своих работах для сбора данных методы неформализованных и полуформализованных интервью с представителями локальных политических элит. Ее работы представляют научную ценность как с методологической, так и с практической точки зрения, поскольку автор подробно описывает структуру внутриэлитных отношений в ряде городов Пермского края.

Использование метода глубинных интервью в изучении локальной политики является достаточно распространенной исследовательской стратегией в силу относительной доступности и ограниченного количества информантов среди

⁴⁴ Панов П.В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города. Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95–106. https://doi.org/10.7242/2658-705X/2019.3.10.

⁴⁵ Витковская Т.Б. Корпоративные депутатские группы в представительных органах МСУ (на примере Пермского края). Власть и элиты. 2017. Т. 4. С. 129–146. https://doi.org/10.31119/pe.2017.4.4.

⁴⁶ Витковская Т.Б. Политическое пространство промышленных городов Урала: крупные предприятия в политике и управлении. Власть и элиты. 2019. Т. 6. № 1. С. 197-215. https://doi.org/10.31119/pe.2019.6.1.9; Витковская, Т.Б. Представительная власть и предприятиянедропользователи в промышленных городах Урала. Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2020. № 4. С. 86-91. https://doi.org/10.7242/2658-705X/2020.4.8.

⁴⁷ Витковская Т.Б. От лоббистов до статистов: основные группы муниципальных депутатов в российских муниципалитетах. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 406–422. https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-3-406-422.

⁴⁸ Витковская Т.Б. Политические стратегии крупного бизнеса в малых российских городах. Ars Administrandi. Искусство управления. 2022. Т. 14. № 3. С. 532-553. https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-3-532-553. – EDN WUVERG.

местных элит. Так, к примеру, подобную методологию для анализа политических установок муниципальных элит по вопросу отмены прямых выборов глав территорий использует С.Н. Шкель⁴⁹. Для достижения цели исследования автор провел интервью с муниципальными депутатами и главами администраций городов и районов Пермского края и пришел к выводу, что существует статистически значимая взаимосвязь между лояльностью или, наоборот, оппозиционностью по отношению к главе и политическими установками локальных элит.

Материалы Пермского края используют и О.Б. Подвинцев и О.А. Рябова, которые в своей работе изучают тенденции трансформации лоббистских структур крупных и градообразующих предприятий в моногородах региона. Исследователи отмечают, что по сравнению с периодом конца 1990-х-началом 2000-х годов роль градообразующих предприятий В последнее десятилетие существенно трансформировалась. Стратегия полного контроля со стороны топ-менеджмента крупного бизнеса сменилась передачей контроля за местной повесткой на уровень менеджмента среднего звена, что привело к формированию новых ролей Авторы процессе. определяют «координаторов» в политическом ИХ как (обеспечивают координацию политических процессов на локальном уровне и участие в них градообразующей структуры) и «статистов» (депутатов, чья деятельность полностью контролируется предприятиями лице «координаторов»). О.Б. Подвинцев и О.А. Рябова отмечают тенденцию к профессионализации политической деятельности, но при этом отмечают опасность определенного «отрыва» профессиональных политических менеджеров предприятий 50 . О.Б. градообразующих Подвинцев, O.A. OT Рябова

 $^{^{49}}$ Шкель С. Н. Политические установки муниципальных элит в современной России (на примере муниципалитетов Пермского края). Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 119–134. https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.09.

 $^{^{50}}$ Подвинцев О.Б., Рябова О.А. Тенденции трансформации лоббистских структур в органах местного самоуправления малых российских городов (на примере Пермского края). Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2018. № 3. С. 138–147. http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-3-138-147.

и Т.Б. Витковская рассматривают укрупнение муниципалитетов как политическую проблему городского развития. Авторы выявляют территории, которые на момент проведения исследования соответствовали формальным критериям, предъявляемым к создаваемым городским округам, и анализируют позиции местных элит по вопросам территориальной оптимизации. Особого внимания заслуживает вывод авторов о том, что потенциальное укрупнение «не должно проходить по единому административному алгоритму и не должно вылиться в единую кампанию»⁵¹. Это обусловлено тем, что «каждый отдельный случай требует тщательной экспертной проработки и просчета политических последствий»⁵².

Проблема укрупнения муниципалитетов Пермского края поднимается Борисовой H.B. K.A. Сулимова, и в статье И которые рассматривают реформирование местного самоуправления В Пермском крае его территориальном измерении⁵³. Авторы выделяют несколько этапов реализации муниципальной реформы в регионе и акцентируют внимание на утилитаристские цели региональных властей при проведении укрупнения муниципалитетов, повышение управляемости, подконтрольности, эффективности и оптимальности системы местного самоуправления в крае.

Интенсификация укрупнения муниципальных образований в Пермском крае, инициированная региональными властями в 2018 году, не могла не повлиять и на научный дискурс. Так, пермская исследовательница А.С. Зуйкина обращается к вопросам политического потенциала представительных органов местного самоуправления⁵⁴, взаимоотношения местных элит⁵⁵ и роль института

⁵¹ Подвинцев О.Б., Витковская Т.Б., Рябова О.А. Политические проблемы городского развития. Современный город: власть, управление, экономика. 2013. Т. 1. С. 20-31.

 $^{^{52}}$ Там же. 53 Борисова Н. В., Сулимов К. А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2014. № 1. С. 40–54.

 $^{^{54}}$ Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края). Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 19–30.

публичных слушаний ⁵⁶ в условиях преобразования муниципалитетов края. Попытку определить политические и электоральные последствия объединения муниципалитетов в Пермском крае предпринимает и В.С. Ковин⁵⁷. В своей работе автор, изучая данные «электоральной статистики (сведения о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах на выборах в муниципальных образованиях Пермского края, официальные результаты выборов) по 43 объединительным избирательным кампаниям в Пермском крае за период с 2012 по 2021 год» ⁵⁸ ставит целью определить в какой мере муниципальным политикам на уровне поселений удалось интегрироваться в представительные органы власти объединенных территорий и приходит к выводу, что большинство политиков поселенческого уровня выбрали стратегию ухода из политической деятельности, а конкурентность на муниципальных выборах снизилась.

Анализ современного состояния исследований, посвященных изучению элит, показывает, что, несмотря на многочисленность работ, изучение структуры внутриэлитных отношений и особенностей ее воспроизводства актуально для понимания особенностей и тенденций распределения власти на локальном уровне и развития системы организации местного самоуправления в условиях ее реформирования.

Объект исследования — взаимодействие локальных элит в контексте укрупнения муниципальных образований Пермского края.

⁵⁵ Зуйкина А.С. Взаимоотношения местных элит в преобразованных муниципалитетах: ведет ли укрупнение территорий к элитной консолидации? (на примере муниципальных образований Пермского края). Современный город: власть, управление, экономика. 2020. Т. 1. С. 282–302.

⁵⁶ Зуйкина А.С., Никитина Л.В. Роль института публичных слушаний в процессе территориальных преобразований муниципалитетов в Пермского крае. Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт: Сборник научных статей XI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Омск, 29 апреля 2020 года / Редколлегия: Н.В. Кефнер, Ю.В. Попова (отв. ред.) [и др.]. Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2020. С. 301–308.

⁵⁷ Ковин Виталий Сергеевич 25.11.2022 включен Минюстом России в реестр физических лиц, выполняющих функции иностранного агента.

⁵⁸ Ковин В.С. Политическая депопуляция муниципальной периферии: политические и электоральные последствия объединения муниципалитетов на примере Пермского края. Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 1. С. 122–149.

Предмет исследования — структурные и процедурные факторы, обусловливающие вариативность взаимодействия локальных элит в контексте укрупнения муниципальных образований Пермского края.

Цель исследования — выявить и объяснить конфигурацию структурных и процедурных факторов, обусловливающих вариативность взаимодействия локальных элит в контексте укрупнения муниципальных образований Пермского края.

Задачи исследования:

- на основе анализа концептуальных подходов и эмпирического материала
 уточнить понятия «локальные элиты», «внутриэлитные отношения»
 и «воспроизводство структур власти», раскрыв их содержание применительно
 к условиям локальной политики и власти в современной России;
- на основе содержательного анализа нормативно-правовых актов и материалов средств массовой информации определить политико-правовые аспекты централизации местного самоуправления в Российской Федерации
- на основе содержательного анализа нормативно-правовых актов и материалов средств массовой информации описать политико-властное измерение сценариев укрупнения муниципальных образований Пермского края;
- выявить и описать территориальные модели структуры внутриэлитных отношений;
- на основе сравнительного анализа процессов укрупнения муниципальных образований выявить и описать взаимодействие локальных элит.

Область исследования соответствует пунктам 3 и 22 паспорта специальности ВАК 5.5.2 – Политические институты, процессы, технологии.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования.

В настоящем исследовании в определении элиты используется сочетание структурного подхода с функциональным, что коррелирует с позицией Г. Лассуэлла, заключавшейся в отнесении к элите не только занимающих важные должности персоналий, но и тех, кто обладает реальным или потенциальным

влиянием на принятие решений⁵⁹. Данный исследовательский ракурс позволяет рассматривать как формальные политические институты и их структуры, так и неформальные практики, влияющие на осуществление власти. Подобная концептуализация политической элиты широко встречается и в работах отечественных авторов, например, О.В. Крыштановской 60, О.В. Гаман-Голутвиной 61 , А.В. Дуки 62 . Для определения релевантного цели и задачам эвристического инструментария я обращаюсь к работе В.Г. Ледяева «Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах» ⁶³, которую пермский политолог Л.А. Фадеева справедливо характеризует как работу, в которой даны «четкие представления о соотношении аналитического инструментария и полученных результатов», показана исследовательская перспектива⁶⁴.

Исходя из изложенного выше, в данной работе, критерием включения того или иного актора в элиту является «присутствие во власти», которое с одной стороны рассматривается как замещение статусных должностей в наиболее значимых политических и общественных институтах территории, а, с другой, позволяет отнести к элите тех лидеров, которые могут влиять на процесс принятия решений, не занимая при этом формальных позиций.

В качестве основного метода при проведении эмпирического исследования был выбран метод глубинного полуструктурированного интервью с представителями локальных элит. Гайд исследования включал вопросы распределения власти в территории, констелляции ключевых политических акторов, участия в процессе принятия решений, политических и экономических

⁵⁹ Lasswell H.D. Power and Personality. Norton. 1976.

⁶⁰ Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М. 2005. 216 с.

⁶¹ Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии. Полис. Политические исследования. 2000. №. 3. С. 97-103.

 $^{^{62}}$ Дука, А. В. Теоретические проблемы в исследованиях властных элит / А. В. Дука. Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. 11, № 1. С. 50-70.

⁶³ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

⁶⁴ Фадеева Л.А. Город в политологическом измерении. Полис. Политические исследования. 2014. № 1. С. 178-181.

последствиях процесса преобразования муниципальных образований, выбора индивидуальных и коллективных стратегий взаимодействия локальных политических элит (см. Приложение А).

Для определения респондентов использовалось сочетание позиционного, репутационного и решенческого методов. Именно такая последовательность, по мнению У. Домхоффа, является оптимальной при комбинировании методов⁶⁵. С таким подходом соглашается и В.Γ. Ледяев, который отмечает его оправданность при проведении исследований в российском контексте⁶⁶. Каждый обеспечивает методов указанных комплексность исследовательского ракурса. Так, использование позиционного метод позволяет выявить посредством определения круга наиболее статусных и влиятельных позиций в системе муниципального управления административную элиту. Таким образом, к субъектам политической власти на локальном уровне могут быть отнесены главы муниципальных образований и другие должностные лица местного самоуправления, депутатский корпус, руководители политических партий и общественных объединений. Решенческий метод относит к элите тех, «кто может влиять на процесс принятия решений в конкретной общности без обладания формальным статусом в системе муниципального управления (представители бизнеса, национальных диаспор, религиозных общин и др.)»⁶⁷. Репутационный метод используется для определения неформальных участников обладающих политического процесса, не статусными позициями, пользующимися авторитетом среди других представителей локальных элит. Данный метод определяет субъектов власти на основании мнений локальных акторов, выявленных посредством позиционного и решенческого методов. Таким

⁶⁵ Domhoff G. W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick (NJ): Transaction Books. 1978.

⁶⁶ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

 $^{^{67}}$ Красильщиков Г.Г. Межэлитные взаимоотношения в локальных сообществах в условиях преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. № 4. С. 577-591.

образом, комплексное использование позиционного, решенческого и репутационного методов позволяет выбрать в качестве респондентов не только руководителей органов местного самоуправления, но и тех политических акторов, которые не включены в формальную иерархию муниципальной власти, что соответствует духу структурного подхода и принципу «присутствия во власти». Также в исследовании применяется биографический метод — изучение информации о карьерных траекториях и связях представителей локальной элиты между собой необходимо интервьюеру для подготовки к проведению глубинных интервью с респондентами.

При интерпретации материалов, полученных в результате проведения интервью, автор придерживается традиции нарративного повествования – логические заключения и выводы объясняются цитатами из интервью. Стоит отметить, что данной традиции в своих работах придерживаются многие отечественные исследователи элит⁶⁸.

При анализе нормативно-правовых актов как федерального, так и регионального и местного уровней для определения институциональных рамок укрупнения муниципальных образований Пермского края используется правовой подход.

Для анализа показателей социально-экономического развития муниципальных образований Пермского края, выраженных в виде статистических данных Федеральной службы государственной статистики (Росстат), с целью элиминации структурных отличий конкретных территорий используется компаративистский подход.

⁶⁸ См., например: Чирикова А.Е. Региональные элиты. М.: Аспект Пресс, 2010. 271 с.; Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления. Мир России. Социология. Этнология. 2021а. Т. 30, № 1. С. 29-48; Витковская Т.Б. Политические стратегии крупного бизнеса в малых российских городах. Ars Administrandi. Искусство управления. 2022. Т. 14. № 3. С. 532-553; Витковская Т.Б. От лоббистов до статистов: основные группы муниципальных депутатов в российских муниципалитетах. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 406–422.

Поскольку объектом данного исследования выступает взаимодействие локальных политических ЭЛИТ В контексте укрупнения муниципальных образований Пермского края, то важным представляется определение сценариев укрупнения территорий на основе анализа материалов СМИ и нормативноправовых актов, регулирующих процедуру преобразования муниципальных образований Пермского края. Процедуру преобразования муниципалитетов необходимо рассматривать как значимый политико-институциональный контекст, поскольку в зависимости от выбранного сценария укрупнения организации местного самоуправления видоизменяется различным образом.

Генеральную совокупность составили все муниципальные образования Пермского края, которые прошли через процедуру укрупнения. Таковых всего 43. Содержательный анализ позволил выделить три основных сценария преобразования муниципальных образований Пермского края:

- 1) создание городского округа путем объединения городского поселения административного центра муниципального района с другими поселениями муниципального района;
- **2**) создание городского округа путем объединения существующего городского округа с поселениями, входящими в состав муниципального района;
- 3) создание муниципального округа путем объединения сельского поселения административного центра муниципального района с другими поселениями муниципального района.

Далее для каждого из сценариев были подобрана пара муниципальных округов, имеющих схожие показатели социально-экономического развития.

Таким образом, выборку составили 6 муниципальных образований Пермского края, которые были объединены в три пары: Нытвенский и Чусовской городской округа, Березниковский и Соликамский городские округа, Уинский и Юсьвинский муниципальные округа. Работа выстроена в логике бинарного сравнения по принципу поиска различий при максимальном сходстве. Такой подход к организации дизайна исследования позволил элиминировать влияние

институционального контекста территорий на его результаты и сфокусироваться на особенностях различных констелляций иных структурных и процедурных (агентских) факторов.

Еще одной важной методологической особенностью работы является классификация структур внутриэлитных отношений в зависимости от степени концентрации и плюралистические, власти на монополистические соотносится с предложенными (только на региональном уровне) Н.Ю. Лапиной и А.Е. Чириковой моделями реализации власти⁶⁹. С одной стороны, это позволяет факторов на воспроизводство влияние различных внутриэлитных отношений, выраженное в вариативности практик взаимодействия локальных элит в условиях укрупнения территорий, и характер распределения сообществе, a c другой – избежать власти локальном о наличии / отсутствии в изучаемых (особенно сельских) муниципальных образованиях политических режимов, используя при этом методологические приемы современных теорий исследования власти в городских сообществах.

Эмпирическую базу исследования составляют несколько групп источников, отобранных с учетом используемого теоретико-методологического подхода.

К первой группе источников относятся нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровня, регулирующие организацию структуры органов местного самоуправления. К этой группе относятся Конституция Российской Федерации⁷⁰, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

⁶⁹ Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: Экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000. 200 с.

⁷⁰ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 19.05.2022).

в Российской Федерации» ⁷¹, Устав Пермского края ⁷², законы Пермского края, постановления Правительства Пермского края, локальные нормативно-правовые акты муниципальных образований. Всесторонний анализ нормативно-правовой базы позволяет выявить юридический аспект укрупнения муниципалитетов, его алгоритмы и возможные сценарии.

Вторая группа источников представляет собой статистические данные государственной статистики Федеральной службы (Росстат). Массив анализируемых данных представляет собой ключевые показатели социальноэкономического развития шести муниципальных образований Пермского края. Изучение данных показателей обуславливается необходимостью оценки влияния на структуру внутриэлитных отношений в контексте укрупнения муниципальных образований политико-институциональных, только НО И социальноэкономических факторов.

Третья группа источников, это результаты 60 проведенных автором глубинных полуструктурированных интервью с представителями локальной политической элиты: главами муниципальных образований (как с действующими руководителями городских и муниципальных округов, так и с бывшими главами муниципальных районов, городских и сельских поселений); иными лицами, замещающими муниципальные должности (заместителями глав администраций муниципалитетов, председателями представительных органов муниципальных образований), депутатами, осуществляющими свои полномочия на непостоянной основе; а также с предпринимателями, топ-менеджерами крупных предприятий, руководителями организаций бюджетной сферы. Анализ материалов интервью в шести муниципалитетах Пермского края позволил выявить формальные

⁷¹ *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 44571 (дата обращения: 19.05.2022).

⁷² *Устав* Пермского края [Электронный ресурс]: принят Законодат. Собр. Перм. края от 27.04.2017 № 32 ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911516853 (дата обращения: 04.10.2021).

и неформальные связи между представителями локальных элит, сложившиеся на основе этих связей группы влияния, стратегии поведения местных акторов.

Четвертую группу источников составляют биографические данные, полученные автором из открытых источников. К таким материалам относятся информация о профессиональных траекториях, образовании, возрасте и т.д. Биографические данные позволяют уточнить характеристики ключевых акторов политического процесса в локальных сообществах и связи между ними.

Научная новизна диссертационного исследования. В работе впервые в политической науке на материалах Пермского края выявлены варианты взаимодействия локальных элит в условиях ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления и укрупнения муниципальных образований в Пермском крае и объяснена вариативность их выбора.

Во-первых, определены политико-институциональные рамки преобразования муниципальных образований и выявлены основные сценарии укрупнения муниципалитетов в Пермском крае: создание городского округа объединения городского поселения путем административного центра муниципального района с другими поселениями муниципального создание городского округа путем объединения существующего городского округа с поселениями, входящими в состав муниципального района; создание муниципального округа путем объединения сельского поселения административного центра муниципального района с другими поселениями муниципального района.

Во-вторых, рассмотрены ключевые структурные (процедура объединения муниципалитетов, ликвидация поселенческого уровня местного самоуправления, уровень урбанизации и структура экономики территории) и процедурные (действия и решения ключевых акторов локального политического процесса и стратегии их поведения) факторы, которые оказывают влияние на воспроизводство структуры внутриэлитных отношений в муниципальных

образованиях, в условиях изменения системы организации местного самоуправления.

Во-третьих, выявлены и типологизированы на основании изменения характера внутриэлитных отношений и конфигурации политических акторов в системе местной власти стратегии поведения локальных элит в условиях преобразования муниципальных образований в Пермском крае: «поглощение», «инкорпорирование» и «эскалация».

В-четвертых, выявлено, что значимым фактором вариативности взаимодействия локальных элит являются связанные друг с другом сложившаяся еще до преобразования структура внутриэлитных отношений и ресурсная обеспеченность элит присоединяемых территорий, обусловленная особенностями структуры экономики.

Положения, выносимые на защиту:

- «Локальная политическая определяется как неоднородная элита» (состоящая из различных коалиций политических акторов) ассоциированная с локальным сообществом социальная группа, которая обладает властными полномочиями и (или) ресурсами для относительно самостоятельного принятия тех или иных политических решений в локальном политическом пространстве. определение Данное определить позволяет «внутриэлитные как влияющие на локальное политическое пространство и констелляцию ключевых политических акторов взаимодействия между различными коалициями, составляющими локальную политическую элиту. «Воспроизводство структур власти» рассматривается как реконфигурация статусных позиций, а также выбираемые индивидуальными политическими акторами и / или их коалициями стратегии поведения в условиях политико-институциональных изменений.
- 2. Начавшиеся в начале 2000-х годов процессы рецентрализации и «построения вертикали власти» применительно к системе местного самоуправления и практикам муниципального управления следует рассматривать как продолжительный тренд, выражающийся в постепенном и планомерном

включении местного самоуправления в единую систему публичной власти, уменьшении местной автономии, усилении влияния государства (в первую очередь, его регионального уровня) на организацию системы местного самоуправления.

- 3. Институциональные рамки и процедурные механизмы преобразования образований муниципальных В совокупности с типологическими характеристиками муниципального образования позволяют выделить сценария укрупнения: образование городского округа путем объединения поселений бывшего муниципального района без изменений административных границ последнего, объединение городского округа с поселениями соседнего муниципального района при его ликвидации, создание муниципального округа путем объединения поселений бывшего муниципального района без изменений административных границ последнего. Выделение данных сценариев позволяет исключить фактор влияния различных практик преобразования при проведении бинарного сравнения муниципальных образований. Элиминация данного фактора представляется релевантной целям исследования в условиях общероссийского тренда на рецентрализацию местной власти и, соответственно сокращения количества влиятельных акторов в системе местного самоуправления.
- 4. Объединение поселений в городские и муниципальные округа в границах бывших муниципальных районов, в зависимости, от выбранных различными элитными группами стратегий поведения, является триггером увеличения / уменьшения внутриэлитной конфликтности.
- 5. В случае объединения двух муниципалитетов второго уровня изменение структуры внутриэлитных отношений обусловлено изменениями позиций локальных политических элит бывших районов путем их инкорпорирования или вытеснения за пределы политического пространства.
- 6. Преобразование муниципальных образований в Пермском крае не влияет на распределение власти в локальном сообществе ее характер не меняется ни с монополистического на плюралистический, ни наоборот.

7. В одинаковых политико-институциональных условиях обнаружена вариативность взаимодействия представителей локальной элиты («поглощение», «инкорпорирование» и «эскалация»); эта вариативность обусловлена спецификой структуры внутриэлитных отношений в территориальном сообществе еще до муниципальных преобразований и характеристиками ресурсной обеспеченности территорий, структурными особенностями их экономик.

значимость Теоретическая исследования заключается в концептуализации и уточнении понятий «локальная политическая элита», «внутриэлитные отношения», «воспроизводство структуры внутриэлитных контуров отношений» при проработке эмпирического исследования, в определении политико-институциональных рамок преобразования образований. Предложенный муниципальных подход позволяет выявить и типологизировать варианты взаимодействия локальных элит в контексте укрупнения муниципалитетов, а также определить структурные и процедурные факторы, оказывающие влияние на эту вариативность.

Практическая значимость заключается в возможности использования основных положений и результатов исследования при разработке рабочих программ дисциплин по направлениям подготовки бакалавров и магистров в сфере политологии и государственного и муниципального управления, а также в системе дополнительного профессионального образования повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих. Материалы диссертации также могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления для проработки оптимальных вариантов преобразования муниципальных образований, учитывающих специфику организации системы муниципального управления и структуры внутриэлитных отношений в конкретных локальных сообществах.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены в публикациях автора и выступлениях

на научных конференциях: на Международном молодежном научном форуме «ЛОМОНОСОВ-2019» (г. Москва, 8-12 апреля 2019 года), на Международном молодежном научном форуме «ЛОМОНОСОВ-2021» (г. Москва, 12-23 апреля 2021 Всероссийской года), на научно-практической конференции с международным участием «Личность. Общество. Государство: проблемы и взаимодействия. К 115-й годовщине рождения российского парламентаризма. 37 Адлерские чтения» (г. Сочи, 22-26 октября 2021 года), молодежном форуме «ЛОМОНОСОВ-2022» на Международном научном (г. Москва, 11-22 апреля 2022 года), на Всероссийской научно-практической «Устойчивое развитие Пермского конференции края: пространственные, социально-экономические и социально-политические ракурсы и ориентиры» (г. Пермь, 14 декабря 2022), на Международном молодежном научном форуме «ЛОМОНОСОВ-2023» (г. Москва, 10-21 апреля 2023 года). По теме диссертации опубликовано 13 научных работ, общий объем которых превышает 5 п.л., включая, 7 статей, опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, приложения.

ГЛАВА 1. ЛОКАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ И ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

1.1. Локальные элиты: концептуальный анализ

Концептуализация понятия «элита» в политической науке связано с именами В. Парето, Г. Моски и Р. Михельса – представителями так называемой «итальянской» школы элитизма ⁷³, влияние на которую, как традиционно считается, оказали труды философа эпохи возрождения Н. Макиавелли. Изучение природы правящего класса. вопросов механизмов его рекрутирования и типологизации, а также формирование понятийного аппарата характеризует «классический» период в изучении элит, датируемый началом XX века. Не менее важную роль в становлении теории элит сыграли такие авторы как М. Вебер⁷⁴, изучавший общественной организации, вопросы типологизации власти и государственного управления, и М.Я. Острогорский 75, исследовавший обособленность привилегированных групп в политических партиях. Следует отметить, что развитие и оформление классической теории элит происходило в условиях роста политической мобилизации населения Европы, развития партийных институтов и социальных потрясений, вызванных Первой мировой войной и революциями в ряде европейских монархий. Исторический контекст актуализировал изучение природы власти, ее распределения, перманентно процессов принятия важных стратегических для социума решений, способов рекрутирования и функционирования элиты.

⁷³ Mosca G. The Ruling Class (Elementi De Scienze Politica). N.Y.: McGraw-Hill Book Company, Inc, 1939; Моска Г. История политических доктрин: монография. М.: РУСАЙНС, 2016. 257 с.; Pareto V. The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology. L.: Routledge, Taylor&Francis Group, 2017; Парето В. Трансформация демократии / Пер. с итал. М. Юсима. М.: Территория будущего, 2011. 206 с.; Michels R. Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. NewYork: [s.n.], 1959.

⁷⁴ Вебер М. Хозяйство и общество. Очерки понимающей социологии. В 4 т. Т.4. / Пер. с нем. под ред. Л.Г. Ионина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2019. 542 с.

⁷⁵ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии / Политология / сост. проф. М.А. Василик. М. 1999.

Во второй половине XX века начинается новый этап в развитии теории элит. На смену классической элитологии приходят современные концепции элиты: ценностная, структурно-функциональная, плюралистическая.

Широкое распространение получает плюралистическая концепция, основоположниками которой считаются $\ddot{\mathsf{H}}$. Шумпетер 76 и A . Бентли 77 . Сторонники данного подхода, к которым можно таже отнести Р. Даля 78, С. Келлер⁷⁹ и Д. Рисмена⁸⁰, придерживаются идеи о том, что элита представляет собой совокупность разнообразных групп, внутренне объединенных принадлежностью их членов той или иной сфере деятельности и / или территориальному сообществу. Иными словами, такой взгляд отвергает идею об элите как внутренне единой общности.

Сторонники ценностной концепции, к числу которых можно отнести, например, Д. Белла, рассматривают элиту как группу, члены которой являются носителями наиболее значимых и ценных для соответствующего общества качеств. Так, идея меритократии, как наиболее известная из ценностных концепций элиты, продвигает идею о принадлежности власти в постиндустриальном обществе наиболее компетентным интеллектуалам⁸¹.

Также определенный исследовательский интерес представляет концепция Ч.Р. Миллса, который считал, что правящая элита — сплоченная привилегированная группа, доступ в которую широким массам ограничен. Принадлежность к элите Миллс связывает с занимаемыми в социальной иерархии

 $^{^{76}}$ Шумпетер Й. Капитализм, Социализм и Демократия. Пер. с англ. под ред. В.С. Автономова. М.: Экономика. 1995. 540 с.

⁷⁷ Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. Chicago: University of Chicago Press, 1908.

⁷⁸ Dahl R. Who Governs? Democracy & Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961

⁷⁹ Keller S. Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society. New York: Random House, 1963.

⁸⁰ Riesman D. The Lonely Crowd. A Study of Changing American Character / D. Riesman, N. Glazer, R. Denney. New York: Doubleday, 1953.

⁸¹ Bell D. The coming of post-industrial society: A venture of social forecasting. N.Y.: Basic Books, 1973

позициями, которые позволяют оказывать влияние на процесс принятия решений 82 .

Отдельное место во второй половине XX в. работах американских политологов занимают вопросы концентрации И распределения на локальном уровне. Локальные сообщества, в целом, и города, в частности, представляют собой, как писал Р.Парк, «лабораторию» для изучения различных социальных феноменов и взаимодействий 83. Пространственная компактность и доступность эмпирического материала позволяет исследователям наиболее анализировать только формальные, неформальные не НО взаимодействия внутри и между различными элитными группами.

Так, одной из первых и наиболее значимых работ, посвященных структуре общности, локальной территориальной является власти исследование американского социолога Ф. Хантера, проведенное в североамериканском городе Атланта. Хантер также предложил оригинальную методику определения локальной элиты на основе сочетания позиционного и репутационного методов⁸⁴. Еше работой олной классической ПО выявлению ключевых акторов политического процесса и изучению роли различных элитных групп в локальном сообществе является исследование Р. Даля, проведенное на материале г. Нью-Хэйвен в Соединенных Штатах Америки 85. Основные подходы к изучению локальных элит, а также научно-методологический спор между Ф. Хантером и Р. Далем будут подробно рассмотрены в следующем параграфе настоящей главы.

В 1960-1980-х годах распространение получают неомарксистские исследования власти в городских сообществах. По мнению сторонников данного подхода, городские политические институты как часть государственной

⁸² Mills C.W. The Power Elite. New York: Oxford University Press, 1956.

 $^{^{83}}$ Парк Р. Город как социальная лаборатория. Социологическое обозрение. 2002. № 3. С. 3-12.

⁸⁴ Hunter F. Community Power Structure. A Study of Decision-makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

⁸⁵ Dahl R. A. Who Governs: Democracy and Power in an American City. - New Haven: Yale University Press, 1961.

обеспечивают воспроизводство капиталистической структуры системы и сглаживание классового конфликта, а проблемы местной политики «отражают общий кризис капиталистического социума, обусловленного противоречиями между производительными силами и производственными отношениями»⁸⁶. Среди исследователей-неомарксистов выделяют сторонников инструменталистского 87 и структуралистского⁸⁸ подходов к объяснению власти. Основное различие между ними заключалось в определении степени автономии государства и его составных частей. Так, инструменталисты считали, что местные политические институты значительно ограничены в своей самостоятельности, а структуралисты, наоборот, предполагали, что государство для своего эффективного функционирования вынуждено предоставлять существенную автономию на городском уровне управления и, как следствие, уделяли большое внимание изучению местной политики.

Несмотря на критику некоторых теоретико-методологических положений неомарксистского подхода (например, объяснение проблем городского развития как отражения классовой борьбы или неадекватное внимание к организационным аспектам власти), по мнению В.Г. Ледяева, «проблематика, идеи и акценты, обозначенные в марксистских исследованиях власти в городских сообществах, вполне релевантны и для анализа современной российской политической практики»⁸⁹.

Со второй половины 1980-х годов изучение власти в локальных сообществах проводилось, как правило, с позиций теории «машин роста» или

⁸⁶ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

⁸⁷ Lojkine J. La Politique Urbaine dans la Region Parisienne 1945-1972. Paris: Mounton, 1972; Cockburn C. The Local State. L.: Pluto, 1977.

⁸⁸Castells M. City Class and Power. L.: Macmillan, 1978; Hill R.C. Fiscal Collapse and Political Struggle in Decaying Central Cities in the United States. Marxism and the Metropolis / ed. by W.K. Tabb, L. Sawers. N.Y.: Oxford University Press, 1978. P. 213-240.

⁸⁹ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

⁹⁰ Logan, J., Molotch, H. Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press. 1987.

теории «городских режимов» ⁹¹. Данные теории можно рассматривать как альтернативы более ранним элитистским, плюралистским и неомарксистским подходам к изучению властных структур. Так, первая из них предполагает, что ведущую роль в развитии локального сообщества играют альянсы местных властных групп во главе с бизнесом — «машины роста». Сторонники данной теории полагают, что ключевым локальным актором является бизнес как основной бенефициар экономического роста, но также допускают участие и других заинтересованных групп (профсоюзы, общественные движения, банки и т.д.). Рассматривая рост как политическую и экономическую суть любой территории, Х. Молотч называет важнейшим вопросом городской политики рациональное использование городской земли ⁹². Несмотря на то, что теория «машин роста» получила распространение не только в США, но и применялась европейскими исследователями, по мнению В.Г. Ледяева, в начале XXI века она была поглощена и вытеснена теорией городских режимов как более адаптивной к объяснению различных структурных условий локальной власти ⁹³.

Теория городских режимов акцентирует внимание на «коалиционном» характере власти – распределении власти на основе формальных и неформальных взаимодействий акторами между различными политического процесса и соотношении их ресурсов. Исследования, выполненные в духе теории городских режимов, отмечают существенное отличие европейской городской политики от североамериканской – в Европе большую роль играют местные административные элиты, бизнес характеризуется меньшей мобилизованностью ⁹⁴. Режим роста рассматривается наряду с поддержанием

⁹¹ Stone C. N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989. 314 p.

⁹² Molotch H. The City as Growth Machine. American Journal of Sociology. 1976. Vol. 82. No. 2. P. 309-355.

⁹³ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

⁹⁴ См., например, Dowding K. Explaining Urban Regimes. International Journal of Urban and Regional Research. 2001. Vol. 25. № 1. Р. 7-19; Harding A. Regime Formation in Manchester and Edinburgh. The New Politics of British Local Government / ed. by G. Stoker. Basingstoke; L.:

статус-кво и прогрессивным режимом среднего класса только как один из типов городских режимов, хотя К. Стоун и отводит бизнесу центральное место в городской политике.

Современные модели эмпирического исследования локальной власти разрабатывались и апробировались преимущественно на примерах городских сообществ в США и странах Европы. Однако несмотря на страновую специфику, используются и для анализа российской локальной политической элиты. Исследователи, занимающиеся изучением местных элит в России, вынуждены большую роль государственных институтов, неоднородную учитывать политическую мобильность бизнеса и финансовую зависимость местного самоуправления от региональной власти. Исходя из указанного выше, хотя теория городских режимов представляется вполне перспективной для проведения исследований на материалах российских местных сообществ, однако, следует согласиться с отечественным политологом В.Я. Гельманом, который отмечал, что классическая стоуновская классификация городских режимов должна быть адаптирована к российским реалиям: «в отношении городов современной России следует говорить не столько об устойчивом преобладании одного из этих типов, сколько об их одновременном мозаичном "соседстве" и довольно противоречивом "сосуществовании"». 95. Совместно с О.В. Бычковой исследователь в зависимости от соотношения силы / слабости власти и силы / слабости бизнеса выделяет взаимодействия: «государство-хищник», четыре модели ИΧ заложники», «политика невмешательства», «захват государства» ⁹⁶. В.Я. Гельман определяет локальный политический режим в широком смысле как «устойчивую констелляцию акторов, институтов, ресурсов и стратегий на локальном уровне, обусловливающую характер осуществления местной власти и локального

Macmillan, 2000. P.54-71; Strom E. In Search of the Growth Coalition. American Urban Theories and the Redevelopment of Berlin. Urban Affairs Review. 1996. Vol. 31. No. 4. P. 455-481.

 $^{^{95}}$ Гельман В.Я. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа. 2010. № 70(2). С. 53–62.

 $^{^{96}}$ Бычкова О.В., Гельман В.Я. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России. Неприкосновенный запас. 2010. № 70(2). С. 73-82.

политико-экономического управления, основанного на реализации политического курса на местном уровне», а в узком смысле рассматривает как «механизмы завоевания и удержания политической власти»⁹⁷. Во втором случае, по мнению самого автора, политические режимы «следуя предложенной ранее типологии⁹⁸, монополистические полицентрические онжом разделить на И (плюралистические)» ⁹⁹ . В.Я. Гельман отмечает, что «такое разделение определяется наличием или отсутствием в рамках локального доминирующих акторов» ¹⁰⁰.

В.Г. Ледяев отмечает, что отечественные авторы в силу переходного характера общественного устройства в России используют более универсальные определения политических режимов, что расширяет возможности для их классификации. Более того, в отличие от К. Стоуна, многие российские исследователи предполагают, что режим есть в каждом сообществе, а основой его классификации являются степень концентрации власти или характер взаимоотношений между акторами¹⁰¹. Такой подход представляется возможным использовать и в данном диссертационном исследовании, поскольку он снимает методологический вопрос функционировании политических режимов в изучаемых муниципальных образованиях и позволяет сконцентрировать исследовательские усилия на монополистическом ИЛИ плюралистическом характере различных констелляций акторов, обусловленном особенностями распределения власти в локальном политическом пространстве. Таким образом, наличие или отсутствие доминирующей группы влияния рассматривается

 $^{^{97}}$ Гельман В.Я. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа. 2010. № 70(2). С. 53–62.

⁹⁸ См. подробнее: Гельман В.Я. Трансформация и режимы: неопределенность и ее последствия. Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред.: В. Я. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. Москва. "Весь мир", "Berliner Debatte Wissenschaftsverlag". 2000. С. 16-60.

 $^{^{99}}$ Гельман В.Я. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа. 2010. № 70(2). С. 53–62.

¹⁰⁰ Гельман В.Я. Там же.

 $^{^{101}}$ Ледяев В.Г. Социология власти: теория городских политических режимов. Социологический журнал. 2006. № 3-4. С. 46-68.

как ключевой атрибут для классификации организационных моделей структуры внутриэлитных отношений. Подобные предложенной автором классификации и раньше использовались в отечественной политологии. Так, в схожем ключе было проведено и исследование Н.Ю. Лапиной и А.Е. Чириковой, которые в своей совместной монографии на примере Ростовской и Пермской областей моделей реализации власти: моноцентрическую выделяют два типа полицентрическую. Указанные типы власти отличаются друг от друга способом функционирования, т.е. характером взаимодействия элитных групп между собой и с губернатором как центральной фигурой регионального политического пространства 102. Стоит отдельно обратить внимание, что авторы акцентируют внимание на том, что используемое в работе понятие «"модель политической власти" приближается "политический режим">>> к понятию Под моноцентрической моделью исследователи понимают такой характер принятия решений, при котором ОДНО действующее контролирует процесс принятия и реализации ключевых решений, а также все фигуры, принимающие в этом процессе участие. Полицентрическая модель власти предполагает распределение полномочий и ответственности многими лицами.

Если более детально обратиться к отечественному опыту изучения локальной власти, то стоит отметить, что на протяжении практически всего советского периода термин «элита» в научном обороте не использовался, а зарубежные элитологические исследования, как отмечает О.В. Гаман-Голутвина, не публиковались ¹⁰⁴. Лишь во второй половине 1980-х годов

¹⁰² Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: Экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000. 200 с.

¹⁰³ Там же. С. 79.

 $^{^{104}}$ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке. Политическая наука. 2016. № 2. С. 38-73.

появились первые работы, которые сформировали основу для дальнейшего развития отечественной элитологии^{105,106}.

В 1990-е годы, получив доступ к наработкам зарубежных ученых, российские исследователи начинают проявлять интерес к изучению распределения власти, достаточно быстро формируется предметная область и понятийный аппарат элитологических исследований, в Москве, Санкт-Петербурге, Перми складываются научные центры по изучению элит 107, 108.

Отечественные авторы проявляют интерес как к концептуальным теоретическим вопросам элитологии 109 , так и к ее практическим аспектам: ЭЛИТ, внутриэлитным взаимодействиям рекрутированию конфликтам, политическому лидерству 110 . Российские политологи не ограничиваются изучением концептуальных вопросов и властных групп на национальном (федеральном) уровне, но и активно изучают региональные элиты: поднимаются «регионалов», вопросы элитогенеза, самоопределения особенности их взаимодействия с федеральным центром, отношения между административной и бизнес-элитой на уровне субъектов федерации 111,112,113,114,115,116,117,118,119,120 .

¹⁰⁵ Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан: Очерки политической социологии капитализма. М.: Мысль, 1985.

 $^{^{106}}$ Ашин Г. К. Современные теории элиты: Критический очерк. М.: Международные отношения, 1985.

¹⁰⁷ Гаман-Голутвина О.В. Там же.

 $^{^{108}}$ Подробнее о становлении элитологических исследований в Пермской области см.: Фадеева Л.А. Региональные политические исследования в Прикамье. Политическая наука. 2003. № 3. С. 153-163.

¹⁰⁹ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 448 с.; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты в фокусе компаративного анализа. Очерки теории и истории. М.: Аспект Пресс, 2020. 570 с.; Ледяев В.Г. Концептуальный анализ власти: Проблематика и современные тенденции. Политическая наука. 2019. № 3. С. 14-29.

¹¹⁰ Попова О.В. Карьерные стратегии субфедеральных политических элит. Вестник СПбГУ. Серия 6. 2013. №1. С. 49–56; Ачкасов В.А. Роль элит в провоцировании и эскалации этнополитических конфликтов. Власть и элиты. 2015. Т. 2. С. 209-233; Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или "кто в доме хозяин?". Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С.60-81.

 $^{^{111}}$ Россия регионов: Трансформация политических режимов / Общ. ред. Гельман В., Рыженков С., Бри М. М. 2000.

Локальная политика и распределение власти в локальном пространстве также попадает в фокус российских ученых. Фундаментальные проблемы становления местного самоуправления как политического института, а именно вопросы автономии власти на локальном уровне, взаимоотношения центра, регионов и муниципалитетов рассматриваются в коллективных монографиях В.Я. Гельмана, С.И. Рыженкова, Е.В. Белокуровой и Н.В. Борисовой 121,122. С точки зрения развития теории и методологии изучения городских сообществ значимы работы В.Г. Ледяева 123, Т.Б. Витковской 124, Р.Ф. Туровского 125, В.П. Мохова 126.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных различным аспектам локальной политики (см. введение), следует отметить, что в научной литературе изучению структуры внутриэлитных взаимоотношений на локальном уровне в условиях политико-институциональных изменений муниципального

 $^{^{112}}$ Бадовский Д.В., Шутов А.Ю. Региональные элиты в постсоветской России. Кентавр. 1996. № 6. С. 3-23.

¹¹³ Лапина Н.Ю. Региональные элиты России. М.: ИНИОН РАН, 1997. 63 с.

 $^{^{114}}$ Подвинцев О.Б. Попытка формирования новых политических элит в регионах РФ: цели, механизмы, результаты (2012—2014 гг.). Власть и элиты. 2015. Т. 2. С.171-189.

¹¹⁵ Казаков, М. А. Процесс становления региональных политических элит России. Нижний Новгород: Изд-во ВВАГС, 2010. 147 с.

¹¹⁶ Чирикова А.Е. Региональные элиты. М.: Аспект Пресс, 2010. 271 с.

 $^{^{117}}$ Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. 414 с.

¹¹⁸ Мохов В.П. Проблемы анализа российских региональных элит в переходный период: к вопросу о методологических основаниях. Пермский вариант-2. Пермь, 2004. С. 4-14.

¹¹⁹ Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945-1991 годы). Пермь: Пермское книжное изд-во, 2003. 240 с.

¹²⁰ Региональные элиты Северо-Запада России / Под. ред. Дуки А.В. СПб, 2001.

¹²¹ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России. 1991–2001. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2002. 384 с.

¹²² Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

¹²³ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

¹²⁴ Витковская Т. Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит. Социум и власть. 2011. No 1. C. 41–46.

¹²⁵ Туровский Р.Ф. Поселение как субъект локальной политики: теоретические основы исследований. Политическая наука. 2019. № 2. С. 13–30.

 $^{^{126}}$ Мохов В.П. Местная политическая элита в России: понятие, структура, численность. PolitBook. 2012. № 4. С. 19-33.

устройства в субъектах Российской Федерации и централизации местного самоуправления со стороны государственной власти (как на федеральном, так и на региональном уровне) на современном этапе пока еще уделено В недостаточно внимания. значительной части опубликованных исследовательский ракурс сосредоточен на изучении, прежде всего, правового, административного, электорального аспектов организации местного самоуправления. В данной ситуации изучение факторов, оказывающих влияние отношений на структуру внутриэлитных в условиях укрупнения муниципалитетов, на эмпирическом материале конкретных локальных сообществ представляется актуальным и обоснованным. При изучении тех или иных аспектов распределения власти на местном уровне перед исследователем неизбежно встают вопросы определения «локальной элиты», выбора показателей элитарности, структуры и состава элиты. Следует согласиться с Т.Б. Витковской в том, что в отличие от классического понимания термина «элита» современные исследования допускают его распространение на представителей различных уровней властной иерархии ¹²⁷. Властная иерархия как разделение на уровни публичной власти (федеральный, региональный, местный) с соответствующим разграничением полномочий, компетенций и бюджетов предполагает определенную автономию в принятии решений на каждом из уровней власти «по вертикали». Поскольку на муниципальном уровне существуют органы управления, которые в той или иной степени автономно реализуют на территории муниципального образования властные полномочия, принимают и реализуют политические решения, можно предположить, что существует и местная (локальная) элита – представители локального сообщества, которые оказывают влияние на политический процесс и принятие решений в этом сообществе. Если рассматривать локальную элиту как самостоятельную социальную группу, необходимо отделять ее от тех представителей региональной элиты, которые

 $^{^{127}}$ Витковская Т. Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит. Социум и власть. 2011. No 1. C. 41–46.

в силу различных причин могут оказывать влияние на политический процесс в территории, но не являются представителями местного сообщества.

Кроме того, существуют методологические подходы, которые либо рассматривают локальные элиты как наименее ресурсную часть региональной политической элиты, либо фактически исключают их из исследовательского фокуса, и только отдельные наиболее влиятельные локальные акторы (как правило, главы муниципальных образований) включаются в состав региональной элиты. Таким образом, локальные сообщества рассматриваются исключительно как «периферия» регионального политического пространства по отношению к «центру».

Однако, на наш взгляд, следует согласиться с А.И. Савельевым в том, самоуправление, обладая что «местное всеми признаками политического устройства, структурирует локальное политическое пространство, выступая наиболее активным ее субъектом» 128. Так, по мнению автора, органы местного самоуправления выступают политическим центром политического пространства, которое «определяется системой отношений, складывающихся по поводу местной власти между политическими субъектами в местном сообществе» 129. К подобным выводам, но уже на поселенческом уровне, приходит и Р.Ф. Туровский. Он предлагает рассматривать не только муниципальные образования первого уровня, но и отдельные поселения как сегмент локального политического пространства, в котором можно выделить локальных политических акторов из числа местной бюрократии, депутатов и др. ¹³⁰. В свою очередь П.В. Панов отмечает, что поскольку в системе государственного и муниципального управления вышестоящие органы власти вынуждены передавать нижестоящим ряд полномочий (объективно не имея возможности контролировать

¹²⁸ Савельев А.И. Местное самоуправление как субъект политического пространства. Регионология. 2009. № 2. С. 66–73.

¹²⁹ Там же.

 $^{^{130}}$ Туровский Р. Ф. Поселение как субъект локальной политики: теоретические основы исследований. Политическая наука. 2019. № 2. С. 13–30.

реализацию), которые содержат как минимум некоторые признаки политических, наличие сложившейся системы органов публичного управления на местном уровне само по себе создает площадку для политики¹³¹.

По мнению Т.Б. Витковской, включение наиболее крупных локальных акторов в структуру региональной элиты не позволяет определять сущность внутриэлитных взаимоотношений и выявлять, характеризовать вопросы местного значения внутри локального сообщества, поскольку при таком подходе не учитываются позиции иных местных групп влияния, а исследовательский фокус смещается на распределение власти и влияние на принятие решений на общерегиональном уровне 132.

Представляется, что при исследовании локальной политической элиты необходимо исходить из того, что она обладает необходимой степенью автономии при решении локальных вопросов в локальных сообществах, на уровне которых развертывается политический процесс. Под автономией в данном случае подразумевается способность локальной элиты принимать и реализовывать самостоятельные относительно самостоятельные или OT региональных и федеральных акторов политические решения пределах локального пространства. При определении локальной автономии, как политического правило, используется формальный подход, который заключается в соотношении распределения полномочий между различными уровнями публичного управления ¹³³. Так, институционализация местного самоуправления в России гарантирует его определенную автономию, поскольку федеральное законодательство четко очерчивает круг компетенций муниципальных органов, гарантирует их выборность и определяет источники наполнения местных

 $^{^{131}}$ Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях. Политическая наука. 2008. № 3. С. 9–31.

¹³² Витковская Т. Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит. Социум и власть. 2011. No 1. C. 41–46.

¹³³ Goldsmith M. Autonomy and City Limits. Theories of Urban Politics. Theories of Urban Politics / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage Publications. 1995. P. 228-252.

бюджетов ¹³⁴ . Кроме того, как отмечает П.В. Панов, даже в условиях централизации власти вышестоящие уровни управления «не в состоянии принимать решения с такой степенью конкретизации, чтобы исключить всякую самостоятельность (автономию) местных властей», поскольку не обладают и не могут обладать ресурсами для тотального контроля реализации таких решений в силу масштаба политико-административных действий ¹³⁵. В данную логику, например, укладывается предусмотренная статьей 26.1. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» реализация инициативных проектов как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления ¹³⁶. Федеральное и региональное законодательство определяет общие рамки и подходы к организации модели инициативного бюджетирования в конкретном субъекте федерации, оставляя определенную свободу действий, в первую очередь во взаимодействии с местным сообществом, органам муниципального управления ¹³⁷.

Также стоит обратить внимание и на исследование И.К. Шевцовой, А.В. Гилева и М.А. Завадской, посвященное факторам муниципальной автономии в условиях централизации местного самоуправления. Авторы не ограничиваются формальным подходом и выделяют шесть источников местной автономии: финансовую и бюджетную автономию, модели рекрутирования глав и проблему «двойной подотчетности», результаты выборов, карьерную траекторию и неформальные связи, качество и конкуренцию местных экономических акторов,

 $^{^{134}}$ Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях. Политическая наука. 2008. № 3. С. 9–31.

¹³⁵ Панов П. В. Там же.

 $^{^{136}}$ *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW 44571 (дата обращения: 19.05.2022).

 $^{^{137}}$ См., например: Красильщиков Г.Г., Марасанова И.В., Троицкая Е.А. Реализация проектов инициативного бюджетирования: практика информационного сопровождения. Вопросы управления. 2018. № 3 (52). С. 70-77.

конкуренцию местных политических акторов 138. Стоит согласиться с авторами, что несмотря на низкий уровень реальной самостоятельности большинства российских муниципалитетов, различное сочетание описанных выше факторов создает для локальных элит условия, которые могут привести к потенциальному проявлению политической автономии, и стимулы для ориентации на местные сообщества. Таким образом, институт местного самоуправления как набор формальных и неформальных норм и практик даже в условиях его встраивания в «вертикаль власти» оставляет местным лидерам пространство для реализации стратегий при решении вопросов местного значения, что позволяет говорить о наличии на муниципальном уровне локальной политической элиты.

Еще одни дискуссионным вопросом является определение критериев включения тех или иных акторов в локальную политическую На сегодняшний день элитологии сохраняются три основных подхода к определению критериев элитарности: ценностный, структурный и функциональный. Ценностный подход предлагает включать в элиту тех, кто обладает определенным набором качественных характеристик. Таким образом, элита ассоциируется исключительно с положительными характеристиками, но современные российские эмпирические исследования локальных опровергают эти предположения, а сам подход оказывается неприменим к российской политической действительности 139.

Выше уже отмечалось, что структурный подход в качестве критерия включения того или иного актора в элиту использует «присутствие во власти» Такой взгляд позволяет выявлять и характеризовать элиту на локальном уровне через определение акторов, занимающих ключевые должности, обеспечивающие

 $^{^{138}}$ Шевцова И.К., Гилев А.В., Завадская М.А. (2022) Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации. Мир России. Т. 31. № 2. С. 75–96. DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96

¹³⁹ Витковская Т. Б. Там же.

 $^{^{140}}$ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 448 с.

влияние на процесс принятия решений в локальном сообществе. Так, например, Т.Б. Витковская выделят «три категории "потенциально статусных позиций": глава муниципалитета, депутат представительного органа местного самоуправления и партийный лидер муниципального уровня»¹⁴¹.

рамках структурного подхода важно учитывать не только тех политических лидеров, которые занимают формальные позиции во властноуправленческой иерархии, но и тех, кто потенциально может оказывать влияние на процесс принятия решений в локальном сообществе. К таким акторам могут быть отнесены влиятельные бизнесмены, авторитетные представители бюджетного сектора, общественные, религиозные деятели и др. В противном случае, исследователь рискует не учесть неформальные взаимоотношения внутри локального сообщества (наличие «серых кардиналов» или влияние криминала), а также политический и социально-экономический контекст территории. Таким образом, для того чтобы учесть влияние неформальных акторов на политический процесс в локальном сообществе, на практике в эмпирических исследованиях происходит сближение структурного \mathbf{c} функциональным. подхода Функциональный подход определяет политическую элиту через присущие ей функции, важнейшей является управление ИЗ которых социальными, экономическими и политическими процессами на какой-либо определенной территории. Таким образом, рассматривая местное сообщество как определенное политическое пространство, функционирующее в границах муниципального образования, следует выделять и локальную политическую элиту как субъект (или совокупность субъектов) управления этим локальным сообществом.

По мнению автора настоящей работы, исследование локальных элит требует использования структурного подхода с элементами функционального. В этом случае важным при проведении эмпирического исследования локальных политических элит является определение ее структуры и состава. В структуре

 $^{^{141}}$ Витковская Т. Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит. Социум и власть. 2011. No 1. C. 41–46.

локальной политической целесообразно ЭЛИТЫ выделять не только административно-управленческий аппарат (руководители органов местного самоуправления и местные политические организации (руководители и активные представители местных отделений политических партий), но и представителей других сфер: руководителей бюджетных и некоммерческих организаций, предпринимателей, представителей религиозных лидеров, крупных и градообразующих предприятий.

Если участие представителей бюджетного и некоммерческого сектора в составе локальной элиты, как правило, легитимизируется через получение депутатского мандата, то для представителей бизнеса (как малого, так и крупного) это далеко не всегда является обязательным условием. Тем не менее, именно бизнес, имеющий тот или иной политический интерес, зачастую наряду с представителями муниципальной власти играет ключевую роль в распределении власти на локальном уровне¹⁴².

По мнению О.В. Гаман-Голутвиной, дискуссия по вопросам определения состава элиты и взаимоотношений политической и бизнес-элиты «заставляет вспомнить позицию американских элитистов второй половины XX в., которые, в противовес плюралистам, настаивали на характеристике современной власти как единого конгломерата, объединяющего представителей бизнеса и политического истеблишмента» 143.

На уровне локальных территориальных общностей, по мнению элитистов, власть сосредоточена в руках относительно небольшой, но влиятельной группы акторов, членство в которой не зависит от места в формальной иерархии. Плюралисты придерживаются принципа отсутствия единства правящей элиты — в различных сферах жизни локального сообщества наибольшее влияние оказывает

 $^{^{142}}$ Ледяев, В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования. Политическая наука (Локальная политика, местное самоуправление: российский и зарубежный опыт). 2008. № 3. С. 32–60.

 $^{^{143}}$ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке. Политическая наука. 2016. № 2. С. 38-73.

собственная конфигурация лидеров в этом процессе ¹⁴⁴. Однако, как точно отмечает В.Г. Ледяев, теории «машин роста» и городских режимов стали альтернативой ранним элитистским и плюралистическим моделям исследования¹⁴⁵.

Хотя ряд исследователей до сих пор определяют элиту как малые, сравнительно целостные и стабильные группы, обладающие ключевым влиянием на процесс принятия решений ¹⁴⁶, по мнению многих современных авторов наличие группового самосознания политических элит является теоретической крайностью, опровергаемой постоянно растущим массивом эмпирических данных, хотя полного отказа от нее произойти не может из-за сложности объяснения сравнительной стабильности состава элит и, как следствие возникают более компромиссные формулировки, которые делают акцент на ценностных ориентациях элиты, а не на групповом сознании ¹⁴⁷.

Один из наиболее методологически успешных вариантов компромиссной позиции в отечественной политологии сформулировала О.В. Гаман-Голутвина, которая предположила, что расхождение на уровне практик и ценностей характеризует только деятельность политических элит, но не их внутреннее состояние ¹⁴⁸. О.В. Гаман-Голутвина определяет элиту «как внутренне сплоченную, составляющую меньшинство общества социальную группу, являющуюся субъектом подготовки и принятия (или влияния на принятие / непринятие) важнейших стратегических решений и обладающую необходимым для этого ресурсным потенциалом» ¹⁴⁹. При этом, по мнению автора,

 $^{^{144}}$ Ледяев В.Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля. Социологический журнал. 2002. № 3. С. 31-68.

 $^{^{145}}$ Ледяев В. Г. Социология власти: теория городских политических режимов. Социологический журнал. 2006. № 3-4. С. 46-68.

¹⁴⁶ Higley J. Continuities and Discontinuities in Elite Theory. The Palgrave Handbook of Political Elites. Ed. by H. Best, J. Higley. London: Palgrave Macmillan. 2018. P. 25-39.

¹⁴⁷ Алексеева Т.А., Лошкарёв И.Д., Пареньков Д.А. Дилеммы современной теории политических элит: что дальше? Полис. Политические исследования. 2021. № 5. С. 78-93.

¹⁴⁸ Алексеева Т.А., Лошкарёв И.Д., Пареньков Д.А. Там же.

¹⁴⁹ Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии. Полис. Политические исследования. 2000. №. 3. С. 97-103.

«представлению о внутренней интегрированности элиты вовсе не противоречит реальный плюрализм элитных группировок в обществе, сколь бы значительным ни было их количество» ¹⁵⁰, поскольку «уровень внутренней сплоченности элиты зависит от степени ее социальной и национальной однородности, доминирующих моделей элитного рекрутирования, преобладающего стиля политического лидерства и т.д.» ¹⁵¹. Определение элиты О.В. Гаман-Голутвиной близко к «классической» трактовке Р. Патнэма ¹⁵², которую А.В. Дука называет сегодняшним стандартом в исследовании элит¹⁵³.

Если перейти к определению локальной политической элиты в рамках настоящего эмпирического исследования, то стоит отметить, что основой для формирования и функционирования локальной политической элиты является реализация властных отношений на территории конкретного локального сообщества. Также нужно акцентировать внимание на том, что локальная элита является относительно малочисленной группой в силу компактного (по сравнению с регионом) размера территории, ограниченности политических, управленческих и экономических ресурсов, а также небольшой численности населения локальной территориальной общности.

Исходя из вышеизложенного, в диссертационном исследовании автор рассматривает локальную политическую элиту как неоднородную (то есть состоящую из различных коалиций политических акторов) ассоциированную с локальным сообществом социальную группу, которая обладает властными полномочиями и (или) ресурсами для относительно самостоятельного принятия тех или иных политических решений в локальном политическом пространстве. Под внутриэлитными отношениями в работе понимаются влияющие на локальное политическое пространство и констелляцию ключевых политических акторов

¹⁵⁰ Там же.

¹⁵¹ Там же.

 $^{^{152}}$ Putnam R.D. The Comparative Study of Political Elites. New Jersey: Prentice Hall. 1976. P. 14.

¹⁵³ Дука, А. В. Теоретические проблемы в исследованиях властных элит / А. В. Дука. Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. 11, № 1. С. 50-70.

взаимодействия между различными коалициями, составляющими локальную политическую элиту.

Важно отметить, что локальная элита существует не как отдельный, находящийся в вакууме конструкт, а в условиях постоянного взаимодействия федеральной с региональной элитой, И различными экономическими и политическими акторами, а трансформация системы местного самоуправления в одноуровневую в отдельно взятом субъекте Российской Федерации является кардинальным изменением правил и норм, регулирующих муниципальный управления, важнейшим политико-институциональным уровень который может оказывать влияние на распределение власти в локальном сообществе, численность местной элиты, ее автономию от регионального уровня управления, специфику внутриэлитного взаимодействия. Как раз реконфигурация статусных позиций, а также выбираемые индивидуальными политическими акторами и / или их коалициями стратегии взаимодействия в условиях политикоинституциональных изменений рассматривается работе В качестве воспроизводства структур власти.

1.2. Локальные элиты: контур эмпирического исследования

Как уже отмечалось выше, несмотря на то что локальная политическая элита объединена общей целью, а именно реализацией власти в локальном сообществе, в ее составе можно выделить различные коалиции, чьи интересы могут как совпадать, так и конфликтовать. К потенциальным участникам локального политического процесса можно отнести местную бюрократию и депутатов представительного органа, представителей органов государственной власти (в первую очередь регионального уровня, в меньшей степени федерального), руководителей предприятий среднего и крупного бизнеса (в ряде аграрных территорий онжом отдельно выделить руководителей сельскохозяйственных предприятий), предпринимателей, руководителей бюджетных учреждений (главврачи, директора школ и т.д.).

При проведении эмпирического исследования стоит отдавать отчет в том, что те или иные группы могут быть в разной степени и с различной долей вероятности включены в локальный политический процесс. Более того, не все из указанных групп могут быть отнесены к локальной политической элите. Так, представители региональной власти хотя и участвуют в той или иной степени в политическом процессе на локальном уровне и могут влиять на финансовые возможности муниципального образования (например, путем предоставления субсидий или допуска муниципалитета до участия в каких-либо региональных программах развития), их основной задачей является реализация своих полномочий на уровне субъекта федерации, а муниципалитет рассматривается ими только как составная (зачастую периферийная) часть регионального политического пространства.

Руководители (а иногда и наиболее авторитетные, уважаемые сотрудники) бюджетных учреждений и некоммерческих структур являются, как правило, достаточно узнаваемыми в рамках локального сообщества и при определенных условиях могут претендовать на элитный статус. Одним из путей формального включения в элиты является получение депутатского мандата в представительном

органе муниципального образования. Однако, ограниченные финансовые и административные ресурсы, а также высокая зависимость от муниципальной власти делают их, как правило, частью группы интересов, сформированной вокруг главы муниципального образования.

Что касается коммерческого сектора, то его следует разделять на крупные градообразующие) предприятия и представителей малого правило, предпринимательства. Обладая и среднего значительным финансовым и экономическим ресурсом, руководство крупных предприятий может оказывать на принятие стратегических решений в локальном Это влияние реализуется как на основе неформальных взаимоотношений руководства с органами местного самоуправления (поскольку крупный бизнес является значимым налогоплательщиком в бюджет муниципального образования и часто имеет выстроенные коммуникации с региональными и федеральными властями), так и институционализируется с помощью технологий «приватизации власти» – топ-менеджеры, собственники предприятия становятся депутатами, переходят на работу на ключевые позиции в администрацию муниципального образования или даже занимают пост главы. Так, например, в некоторых крупных промышленных центрах Пермского края можно наблюдать значительную долю представителей крупного бизнеса в местных легислатурах, а некоторые главы муниципалитетов имеют опыт работы в предприятиях, ведущих свою хозяйственную деятельность на этих территориях 154.

Однако, существуют и примеры, когда крупный бизнес не проявляет интереса к местной политике и рассматривает территорию исключительно как производственную площадку. Таким образом, включение представителей

¹⁵⁴ Подробнее о роли крупных промышленных групп в локальном политическом пространстве см.: Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Рябова О.А. Моногорода Среднего Урала: власть, лидерство, эффективность. Власть и элиты. 2020. Т. 7. № 1. С. 123-162; Ковин В.С., Петрова Р.И. Конкурсная модель рекрутирования глав в политическом пространстве промышленных городов Урала: специфика и типология. Ars Administrandi. Искусство управления. 2019. Т. 11. № 2. С. 267-286; Панов П.В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города. Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95-107.

крупного бизнеса в локальную политическую элиту зачастую зависит от заинтересованности собственников и топ-менеджмента компании в участии в политическом процессе местного сообщества.

Что касается представителей малого и среднего предпринимательства, то им необходимо постоянно и достаточно плотно взаимодействовать в интересах собственного бизнеса с органами местного самоуправления как ключевым регулятором в локальном сообществе. Интересы бизнеса являются одной из ключевых мотиваций предпринимательского сообщества для вхождения в политическую элиту. Также, как и для бюджетников, получение депутатского мандата (или, что не характерно для выходцев из социальной сферы, делегирование своих представителей в местные представительные органы) является одной из возможностей для доступа к власти, однако представители бизнеса могут обладать значительным экономическим ресурсом и формировать собственные группы влияния, в том числе оппозиционные действующей муниципальной власти. Тем не менее, в локальных сообществах можно встретить и тех представителей бизнес-сообщества, которые, имея значительный ресурс, предпочитают не участвовать в политическом процессе.

Важнейшим и обязательным актором локального политического процесса в силу реализации полномочий по решению вопросов местного значения являются органы местного самоуправления. Несмотря на то, что между муниципальными служащими и должностным лицами местного самоуправления, с одной стороны, и локальной политической элитой, с другой, нельзя ставить знак равенства, часть административно-управленческого аппарата в силу занимаемых руководящих должностей будет иметь элитный статус. К таким позициям необходимо относить не только главу муниципального образования, обладающего политическим статусом первого лица в территории, но и его заместителей, поскольку они имеют достаточное влияние на принятие стратегических решений в своей зоне ответственности. Здесь стоит согласиться с В.П. Моховым в том, что

находящиеся на данных должностях лица играют не «техническую» роль, а активно участвуют во властной деятельности 155 .

Если обратиться к представительной власти, то, как уже было отмечено выше, местные легислатуры с одной стороны являются одним из каналов рекрутирования локальной элиты и способом институционализации во власти отдельных представителей бизнеса или бюджетной сфера, а с другой могут поскольку выступать самостоятельная группа интересов, как обладают нормотворческими представительных органов определенными полномочиями и выборным статусом.

Что касается местных отделений политических партий, то их роль в политическом процессе сильно различается от территории к территории. Роль политических партий в муниципальных образованиях может ограничиваться представительством в местных представительных органах, либо полностью ассоциироваться с главой муниципалитета. Поэтому к выделению локальной партийной системы в самостоятельную группу в структуре местной элиты необходимо подходить в зависимости от конкретного сообщества.

Также в структуру локальной элиты могут входить, в силу своих экономических, административных и других ресурсов, и специфические для каждой конкретной территории акторы: религиозные деятели, руководители средств массовой информации, представители криминальных кругов.

Исходя из вышеизложенного, при проведении эмпирического исследования власти на материалах определенного локального сообщества (в нашем случае на примере ряда муниципальных образований Пермского края) перед автором встает важнейший методологический вопрос: каким образом и кого именно из представителей вышеуказанных групп можно включить в состав политической элиты конкретной территории?

¹⁵⁵ Мохов В.П. Местная политическая элита в России: понятие, структура, численность. PolitBook. 2012. № 4. С. 19-33.

Для изучения различных аспектов локальных политических элит и властных отношений как предмета эмпирических исследований и в отечественной, и в зарубежной науке, как правило, применяются следующие подходы и их комбинации: позиционный, репутационный и решенческий.

Сторонники позиционного метода относят к представителям политической элиты тех, кто занимает определенные статусные позиции в ключевых общественно-политических и социально-экономических институтах. Классической работой, выполненной в духе позиционного подходя считается монография Р. Миллса, в которой он рассматривает политические институты, аккумулирующие в наибольшей степени властный потенциал в послевоенном американском обществе 156.

При проведении позиционного анализа исследователь на основе изучения нормативно-правовых, справочных, биографических документов должен определить конфигурацию наиболее влиятельных организаций и статусных позиций, что является, учитывая большое количество открытой информации, операционально достаточно легко решаемой задачей. Персоналии, занимающие ключевые позиции в ключевых для выбранного политического пространства организациях, могут считаться субъектами власти. Основой критики данного подхода является приписывание власти формальным позициям. Позиционный метод не позволяет выявить неформальных субъектов власти, находящихся вне административно-управленческой иерархии, а также уловить различие между фактической и номинальной властью. Несмотря на недостатки позиционного метода, он остается востребованным среди исследователей политических элит. Так, В.Г. Ледяев соглашается с Д. Миллером, изучавшим власть в городских сообществах Латинской Америке 157, что использование позиционного подхода в странах со слабыми институтами гражданского общества и существенной ролью местных бюрократий демонстрирует объективно более надежные результаты.

¹⁵⁶ Mills R. The Power Elite. New York: Oxford University Press, 1956.

¹⁵⁷ Miller D.C. International Community Power Structure. Comparative Studies of Four World Cities. Bloomington. L.: Indiana University Press, 1970.

По мнению российского ученого использование позиционного метода оправдано и в российских реалиях¹⁵⁸.

Суть репутационного метода заключается в определении субъектов политической власти на основе их репутации путем экспертных оценок. Таким образом, с помощью репутационного подхода решается методологическая проблема определения неформальных акторов на политической арене (например, известным только самим участникам процесса принятия решений), что особенно важно в условиях различных политико-институциональных трансформаций, когда происходит изменение ключевых организаций и позиций, которые могут иметь «элитный» статус. Основы репутационного подхода были изложены в работе американского социолога Ф. Хантера «Структура власти в сообществе» на материалах городского сообщества Атланты¹⁵⁹. Критики подхода Ф. Хантера обращают внимание на субъективизм метода – с помощью его методики возможно изучать не сами политические элиты, а лишь мнения информантов о них¹⁶⁰. Тем не менее, репутационный метод, в силу своей относительной простоты и операциональности «широко использовался в изучении небольших и средних городских сообществ, где принятие решений сконцентрировано в легко определяемой группе» 161 . Данный подход позволяет сконцентрировать усилия исследователя на изучении распределения власти, оставив за скобками те сферы жизнедеятельности города, которые не имеют отношения к цели исследования¹⁶².

Решенческий (он же – десизионный или проблемный) подход относит к политической элит тех акторов, которые влияют на процесс принятия стратегически важных для сообщества политических решений. Классической работой, выполненной в духе решенческого подхода, считается исследование

¹⁵⁸ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

¹⁵⁹ Hunter F. Community Power Structure. Chapel Hill: University of N.Carolina Press, 1953.

¹⁶⁰ Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H. Rational Choise and Community Power Structure. Political Studies. 1995. Vol. 43. No. 2. P. 273.

 $^{^{161}}$ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

¹⁶² Там же.

Р. Даля «Кто правит?» 163. В своей работе Даль определяет власть как навязывание субъектом своей воли объекту в ходе конфликта, реализуемое в политике в процессе принятия политических решений. Таким образом, для Р. Даля объяснения ключевыми вопросами ДЛЯ распределения власти определение участников процесса принятия решений (как индивидуумов, так и различных групп), выигравших и проигравших от принятия решений и тех, кто превалирует в принятии решений ¹⁶⁴. Как раз выбор наиболее значимых для сообщества проблем стал предметом критики части научного сообщества¹⁶⁵ – различные проблемы могут вызывать интерес у совершенно разных акторов, поэтому исследователь может попросту не учесть ту часть элиты, которая сознательно не участвует в принятии решений по тем или иным вопросам. Также решенческий метод позволяет раскрыть осуществление власти, но не учитывает потенциал отдельных (особенно неформальных) участников политического процесса. В.Г. Ледяев отмечает, что из-за сложностей практического применения, заключающихся в трудностях оптимального выбора проблем и выявления тех участников политического процесса, которые оказали наибольшее влияние на принятие тех или иных решений, решенческий метод оказался менее популярным, нежели позиционный или репутационный 166.

Поскольку каждый из рассмотренных выше подходов обладает рядом методологических недостатков, на сегодняшний день в науке для определения конкретных представителей элиты используются именно комбинированные методики, включающие в себя элементы позиционного, репутационного и решенческого подходов. Одним из первых сочетание различных методов

¹⁶³ Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven & London: Yale University Press, 1961.

 $^{^{164}}$ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

¹⁶⁵ Domhoff G.W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswik (NJ): Transaction Books. 1978; Ricci D.M. Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis. N.Y.: Random House. 1971

 $^{^{166}}$ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

использовал Р. Престус ¹⁶⁷, который «считал их "взаимоподдерживающими" и тестирующими валидность друг друга» ¹⁶⁸. После публикации работ Р. Престуса и Р. Эггера, Д. Голдриха и Б. Свенссона ¹⁶⁹ построение исследований на основе сочетания различных методов стало фактически общепринятым при изучении городской власти ¹⁷⁰. Комбинация методов представляется оптимальной и для российской действительности. Так, В.Г. Ледяев отмечает, что затруднения процесса исследования властных отношений в России, вызванные быстрой сменяемостью лиц у власти, не являются поводом от использования комбинированных методик. Более того, степень текучести власти сама по себе является предметом эмпирической верификации ¹⁷¹.

В отечественной политологии одним из самых значимых и масштабных исследований элиты на региональном уровне, проведенное с использованием сочетания различных подходов, является проект «Самые влиятельные люди России» 172. Использование одновременно нескольких исследовательских методов локальных политических элит позволяет не только преодолеть методологические споры, но и естественно повышает надежность полученных данных и выводов 173.

¹⁶⁷ Presthus R.V. Men at the Top. A Study in Community Power. N.-Y.: Oxford University Press, 1964.

 $^{^{168}}$ Ледяев В.Г., Ледяева О.М. Репутационный метод в эмпирических исследованиях власти в городских общностях // Журнал социологии и социальной антропологии. 2002. Т.5. №4. С. 173.

¹⁶⁹ Agger R.E., Goldrich D., Swanson B.E. The Rulers and the Ruled. N.Y.: John Wiley and Sons, 1964.

¹⁷⁰ См., например: Hawley W.D., Wirt F.M. Methodological problems in specifying patterns of community power. The search for community power / Ed. by W. D. Hawley, F. M. Wirt. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1974. P. 129–138; Aiken M., Mott R E. Introduction. The Structure of Community Power / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970. P. 193-202; Orum A.M. Introduction to Political Sociology. The Social Anatomy of the Body Politics. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1978.

¹⁷¹ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

¹⁷² Самые влиятельные люди России – 2003 / Науч. рук. О.В. Гаман-Голутвина. М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004. 696 с.

¹⁷³ Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.

Поскольку местные элиты в силу компактности локального политического пространства и ограниченности собственных полномочий, как уже отмечалось выше, характеризируются относительной малочисленностью, а в муниципальных образованиях слабо развиты институты гражданского общества и могут быть выявлены разного рода неформальные взаимоотношения, влияющие на процессы принятия решений, то наиболее подходящим подходом для их изучения представляется сочетание позиционного и репутационного методов.

Тем не менее, для определения влияния на процесс принятия решений в наиболее важных сферах муниципального управления (социальная сфера, принятие местного бюджета, кадровые вопросы) необходимо включить в эмпирический контур исследования и элементы решенческого подхода.

Чтобы преодолеть традиционную закрытость властных групп в качестве основного эмпирического метода используется техника проведения глубинных полуструктурированных интервью с представителями элиты в изучаемых локальных сообществах. Особенностью подобного метода является отсутствие закрытых вопросов, поскольку основной структурной единицей интервью является тема (которая для удобства исследователя может быть сформулирована в виде вопроса), но не конкретный вопрос¹⁷⁴.

Среди отечественных исследователей элиты использование глубинных интервью является достаточно распространенной практикой. Так, стоит выделить работы В.Г. Ледяева и А.Е. Чириковой ¹⁷⁵, ¹⁷⁶ С.Г. Коваленко ¹⁷⁷, Т.Б. Витковской ¹⁷⁸. Популярность этого метода в отечественных эмпирических исследованиях элит подтверждает, что данные, полученные в ходе, глубинных интервью, являются

 $^{^{174}}$ Белановский С.А. Глубокое интервью. М.: Никколо-Медиа. 2001. 320 с.

 $^{^{175}}$ Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2017. 414 с.

 $^{^{176}}$ Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Лидерство в локальных сообществах: в ком сегодня нуждается муниципальная власть в России. Полис. Политические исследования. 2021. № 2. С. 157-170.

¹⁷⁷ Коваленко С.Г. Гайд-интервью как источник анализа самоидентификации и поведенческих моделей постсоветской региональной элиты. Архонт. 2018. № 3(6). С. 57-66.

¹⁷⁸ Витковская Т.Б. Политические стратегии крупного бизнеса в малых российских городах. Ars Administrandi. Искусство управления. 2022. Т. 14. № 3. С. 532-553.

ценным источником информации о фактическом распределении власти в изучаемом сообществе, внутриэлитных взаимоотношениях, процессах элитогенеза, структурных особенностях элит.

Анализ структуры внутриэлитных отношений в локальных сообществах в контексте укрупнения муниципальных образований актуализирует исследовательский вопрос о ее воспроизводстве – какие факторы, потенциально могут определять ту или иную констелляцию акторов локального политического пространства?

При изучении различного рода политических трансформаций и объяснении различий политических режимов в исследовательской литературе принято выделять структурные и процедурные факторы 179. Данные подходы используются отечественными политологами и при анализе локальных сообществ 180. К структурным факторам, как правило, относят политико-институциональные (например, законодательно закрепленные «правила игры» – организационную структуру органов власти и реализуемые ими полномочия) и социальноэкономические (например, социально-демографические характеристики и экономическая специализация территории). В настоящей работе в качестве факторов, которые гипотетически могут оказывать влияние структурных на структуру внутриэлитных отношений, рассматриваются сценарии объединения муниципальных образований (включая ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления и территориальный аспект объединения), уровень урбанизации территории и структура экономики. Под процедурными или агентскими факторами понимаются действия акторов и стратегии их поведения.

Поскольку теоретико-методологические основы исследования предполагают его выполнение в логике бинарного сравнения по принципу поиска

¹⁷⁹ Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам. Полис. 1998. №1. С. 6-38.

¹⁸⁰ См., например: Минаева Э.Ю. Стратегии элитных групп и локальные режимы в малых и средних промышленных городах Пермского края. Проблемы реформирования местного самоуправления в России: сб. ст. / под ред. Э. Маркварта, В.П. Мохова, П.В. Панова. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та. 2015. С. 237-254.

различий при максимальном сходстве, значения структурных факторов элиминировалось попарным рассмотрением муниципалитетов, объединяемых по одному и тому же сценарию и обладающих подобными структурами экономик.

Исходя из вышеизложенного, логика исследования включает в себя несколько этапов. В первую очередь, на основе изучения нормативно-правовых документов и материалов СМИ определяются сценарии укрупнения муниципалитетов Пермского края. Далее, исходя из схожих социально-экономических характеристик, по каждому сценарию укрупнения образуются пары муниципальных образований. Таким образом, в исследовании также применяются элементы правового и компаративистского подходов.

На втором этапе, на основе позиционного анализа, учитывая обязательные элементы структуры локальных политических элит, в муниципальном образовании определяются наиболее статусные фигуры: глава муниципального образования, его заместители, председатель и депутаты представительного органа, руководители крупных организаций социальной сферы (например, главврач, директора крупных школ и учреждений культуры). Для определения статусных персон используются данные официальных сайтов муниципальных образований, материалы средств массовой информации, биографические данные, электоральная статистика.

Третий этап заключается в проведении глубинных полуструктурированных интервью с определенными на основе позиционного анализа фигурами. Во время проведения интервью применяются элементы репутационного метода: используется «техника снежного кома», которая заключается в расширении списка информантов за счет тех фигур, которые попадают в списки локальных лидеров, по мнению представителей элиты, определенных на втором этапе исследования. Кроме того, в ходе интервью применяются и элементы решенческого подхода. Так, респонденты определяют тех персон, которые оказывают наибольшее влияние на процесс принятия решений в отдельных

сферах местного самоуправления, например, принятие бюджета, социальные вопросы, кадровые назначения, участие в муниципальных выборах.

На заключительном этапе данные, полученные в ходе интервью, анализируются и сопоставляются с открытыми данными в соответствии с целью исследования: определяется структура внутриэлитных взаимоотношений в конкретных локальных сообществах и факторы вариативности практик взаимодействия локальных элит в контексте укрупнения муниципальных образований.

Для проведения исследования были выбраны три пары муниципальных образований Пермского края: Нытвенский и Чусовской городские округа, Соликамский городской округ и муниципальное образование «Город Березники», Уинский и Юсьвинский муниципальный округа.

Выше уже отмечалось, что всего было проведено 60 глубинных полуструктурированных интервью с представителями локальных политических элит в 6 указанных выше муниципальных образованиях Пермского края. Гайд интервью включал в себя два блока: оценку социально-экономического развития муниципального образования и структуру внутриэлитных взаимоотношений ¹⁸¹. В первом блоке респондентам предлагалось оценить уровень социальноэкономического развития территории, охарактеризовать структуру ее экономики, определить наиболее актуальные проблемы, оценить влияние процесса преобразования социально-экономическое развитие муниципалитета. на Во втором блоке интервью внимание уделялось структуре и специфике административных и бизнес-элит в локальном сообществе, взаимодействиям между местной администрацией, депутатским корпусом, бизнесом, наличию внутриэлитных конфликтов, оценке влияния укрупнения муниципального образования на внутриэлитные взаимоотношения и политический процесс в территории. В число информантов вошли главы муниципальных образований, их заместители, бывшие главы городских и сельских поселений, председатели

¹⁸¹ Подробнее см. Приложение А.

и депутаты местных легислатур, руководители организаций в сфере образования, здравоохранения и культуры, руководители крупных промышленных бизнес-сообщества. Поскольку предприятий, представители предмет исследования предполагает изучение структуры внутриэлитных отношений в процессе укрупнения муниципальных образований, TO дополнительным требованием к выборке респондентов является наличие элитного статуса как до, так и после завершения процедуры преобразования. Объем расшифрованных транскриптов интервью составил 727 страниц печатного текста, который составляет личный архив автора диссертационного исследований.

В силу того, что многие информанты и в настоящее время занимают ключевые должности в структурах муниципальной власти, а сами процессы объединения были инициированы на региональном уровне, для повышения уровня открытости и объективности интервью проводились на условиях анонимности.

Концептуальный анализ теоретико-методологических подходов к изучению элит на локальном уровне позволил уточнить понятия «локальные элиты», «внутриэлитные отношения», «воспроизводство структур власти», а также определить методологические рамки эмпирического исследования. Анализ ключевых концептуальных и методологических проблем, возникающих при работе с понятием «локальная политическая элита» и ее структурой, дал возможность рассматривать локальную политическую элиту как неоднородную (TO есть состоящую различных коалиций политических акторов) ИЗ ассоциированную с локальным сообществом социальную группу, которая обладает властными полномочиями и (или) ресурсами для относительно самостоятельного принятия тех или иных политических решений в локальном политическом пространстве.

Исходя из этого в работе под внутриэлитными отношениями понимаются влияющие на локальное политическое пространство и констелляцию ключевых

взаимодействия политических акторов между различными коалициями, локальную политическую элиту. В свою составляющими очередь, воспроизводство структур власти в работе рассматривается как реконфигурация статусных позиций, а также выбираемые индивидуальными политическими акторами и / или их коалициями стратегии взаимодействия в условиях политикоинституциональных изменений.

ГЛАВА 2. ПОЛИТИКО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1. Политико-правовые аспекты централизации местного самоуправления в Российской Федерации

Появление локальной политики и формирование локальных элит, как уже было отмечено выше, неразрывно связано с политикоинституциональным оформлением локального уровня публичного управления местного самоуправления.

Местное самоуправление является связующим звеном между социальноэкономическими, политическими и управленческими процессам, реализуемыми государством на федеральном и региональном уровне, и запросами местных сообществ. Конституции Российской Согласно Федерации, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя страны, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти 182. Тем не менее, стоит отметить, что поиск наиболее адекватных российским реалиям подходов к организации местного продолжается до сих пор. Для понимания природы текущей трансформации В Российской муниципального уровня власти Федерации, ретроспективный анализ этапов его формирования и институционализации.

В процессе развития системы местного управления в современной России можно выделить несколько этапов, на каждом из которых она претерпевала существенные изменения.

По мнению ряда авторов, в качестве «"точки отсчета" постсоветских реформ» местного самоуправления необходимо отметить советскую модель местного самоуправления, которая просуществовала вплоть до конца 80-х годов

 $^{^{182}}$ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 19.05.2022).

XX века и характеризовалась отсутствием фактической финансовой и налоговой самостоятельности местных органов управления и какой-либо автономии в принятии политических решений 183. В рамках жесткой вертикальной иерархии «местные органы власти в СССР как юридически, так и фактически обладали лишь теми полномочиями, которые были делегированы им вышестоящими органами власти» 184. Попытки реформирования советской модели местного самоуправления не предоставили муниципальным органам управления ни политической автономии, ни финансовой самостоятельности 185 — «Президент назначал глав администраций регионов, а те, в свою очередь — администраций городов и районов» 186. Таким образом, во главе местных органов управления, в основном, оказались не казавшиеся новой власти политически опасными «хозяйственники советской поры, ставшие председателями исполкомов Советов в ходе кампании 1990 года» 187.

Фактически советский этап местного самоуправления был завершен в 1993 году упразднением системы советов ¹⁸⁸ и принятием Конституции Российской Федерации ¹⁸⁹. Основной закон определил основные институциональные рамки

 $^{^{183}}$ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991—2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с. 184 Там же.

 $^{^{185}}$ См.: *О местном* самоуправлении в РСФСР [Электронный ресурс]: Закон от 06.07.1991 № 1550-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/ (дата обращения: 28.02.2023); О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75. URL: https://base.garant.ru/6318516/ (дата обращения: 28.02.2023); О порядке назначения глав администраций [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 25.11.1991 № 239. URL: https://base.garant.ru/6318947/ (дата обращения: 28.02.2023).

¹⁸⁶ Кросстон, М., Сельцер Д.Г. "Свои" vs. "чужие", "местные" vs. "варяги": политические конфликты в России на локальном уровне. Вестник Тамбовского университета. Серия Политические науки и право. 2015. № 3(3). С. 5-15.

¹⁸⁷ Сельцер Д.Г. Малые города современной России: трансформация локальных элит. Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. Т. 187. С. 89-99.

¹⁸⁸ *О реформе* представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW 2562/ (дата обращения: 28.02.2023).

¹⁸⁹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 19.05.2022).

местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 12 Конституции, в России «признается и гарантируется местное самоуправление», его самостоятельность «в пределах собственных полномочий», а «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»¹⁹⁰.

Следующей важной вехой в становлении системы организации местного самоуправления в Российской Федерации стало принятие в 1995 году федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 191. Данный закон дополнял и уточнял основы институционального дизайна местного самоуправления, заложенные в Конституции Российской Федерации. Закон подтверждал обязательность наличия выборных органов местного самоуправления, а главы муниципалитетов должны были избираться либо населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, либо, что встречалось гораздо реже, депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава. Выборы в местные легислатуры также должны были проходить на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Кроме того, федеральный закон еще раз указывал на независимость органов местного самоуправления от государственной власти. Также на данном этапе были приняты Федеральные законы «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации» 192 и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» 193,

¹⁹⁰ Там же.

¹⁹¹ *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.08.1995 № 154-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW 7642/ (дата обращения: 28.02.2023).

 $^{^{192}}$ *Об обеспечении* конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/ (дата обращения: 28.02.2023).

 $^{^{193}}$ *О финансовых* основах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 25.09.1997 № 126-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW 16217/ (дата обращения: 28.02.2023).

а в 1998 году была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления¹⁹⁴.

Для формирования локальных политических элит особенно что должностные лица местного самоуправления и депутаты представительных органов в результате принятия указанных выше федеральных законов получили право на нормотворческую деятельность, могли принимать стратегические решения в конкретных локальных сообществах и, как следствие, влиять на местную повестку и политический процесс. Таким образом высшие должностные лица местного самоуправления приобретали черты, присущие элит. Уточнение представителям локальных политических полномочий и предметов ведения органов местного самоуправления (в первую очередь формирование бюджета территории И распоряжение муниципальной собственностью) позволило увеличить административный и финансовый ресурсы представителей муниципальной власти.

Тем не менее, данный период в развитии местного самоуправления характеризовался отсутствием четких правил игры федеральном на конфликтами и региональном уровнях, при распределении ресурсов и ответственности между муниципалитетами и региональными властями, передачей на органы местного самоуправления «нефинансируемых мандатов» – невыполнимых государственных социальных обязательств¹⁹⁵.

Система местного самоуправления, основанная на федеральном законе № 154-ФЗ, просуществовала практически десять лет – до середины 2000-х годов. Именно в данный период административные элиты, занимавшиеся решением хозяйственных вопросов на местном уровне, превращаются в политических акторов. Обязательность исполнения принятых решений на конкретной

 $^{^{194}}$ *О ратификации* Европейской хартии местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW 18399/ (дата обращения: 28.02.2023).

¹⁹⁵ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

территории, определенная политическая автономия, наличие административных и финансовых ресурсов позволяют говорить о формировании на местном уровне локальной политической элиты.

Важно отметить, что процессы децентрализации и демократизации на локальном уровне проходили на фоне серьезного экономического спада и несогласованности на федеральном и региональном уровнях. Полноценная реализация муниципальной реформы, основанной на автономии местного самоуправления от государственной власти была трудновыполнима, поскольку «заложенные в 1993 году рамки институционального дизайна в сочетании со значительным упадком административного потенциала государства создавали препятствия ДЛЯ реализации постсоветского муниципального проекта как такового» 196 . Тем не менее, в отечественной политологии этот период развития местного самоуправления в постсоветской России принято называть «муниципальной революцией» 197. Ее свертывание обозначилось уже в 1998 году после принятия Налогового кодекса, резко сокращавшего возможности местного налогообложения и подрывавшего финансовую автономию муниципальных образований¹⁹⁸. В условиях бюджетного кризиса местные органы самоуправления за редким исключением могли лишь поддерживать системы жизнеобеспечения в вверенных территориях. Их функции «во многом сводились к дележу ограниченного объема бюджетных средств, львиная доля которых распределялась на вышестоящих уровнях власти и управления» ¹⁹⁹.

Наметившуюся тенденцию к рецентрализации публичного управления сдерживали кризисы конца 1990-х годов, однако, в условиях экономического роста и постепенного усиления позиций федерального центра уже в начале 2000-х

 $^{^{196}}$ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991—2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

¹⁹⁷ Там же.

¹⁹⁸ Там же.

¹⁹⁹ Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и "вертикаль власти" в современной России. Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2010. Т. 6. № 4. С. 130-151.

годов вопрос о необходимости дальнейшей трансформации системы местного самоуправления снова встал на повестке дня. Уже весной 2000 года Президентом Российской Федерации было предложено назначать и снимать с должности мэров городов с населением свыше 50 тысяч жителей по решению глав исполнительной власти регионов. Однако, данное предложение противоречило нормам ст. 12 Конституции Российской Федерации и было снято с обсуждения. Итоговые поправки к закону о местном самоуправлении предоставили региональным парламентам право роспуска местных легислатур, а Президент России и главы регионов в отдельных случаях могли снимать с должности глав муниципалитетов (причем в отношении мэров региональных центров такую возможность получил только Президент) 200. Указанные выше изменения и дополнения в закон о местном самоуправлении носили достаточно умеренный характер и не были критически значимыми ДЛЯ местной автономии, поскольку касались экстраординарных обстоятельств²⁰¹.

Гораздо большее влияние на сокращение местной автономии оказали налоговая реформа и изменения бюджетной политики федерального центра, которые существенно сокращали финансовую самостоятельность местного самоуправления. Так, доля местных налогов в доходах муниципальных бюджетов сократилась с 14,4% в 2000 году до 5,4% в 2001 году ²⁰². В 2004 году она составляла всего 4%, в 2009 – 7%, а в 2011 – 6% ²⁰³. Во второй половине 2010-х годов местные налоги также не стали инструментом финансовой

 $^{^{200}}$ *О внесении* изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 04.08.2000 № 107-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28092/ (дата обращения: 01.03.2023).

²⁰¹ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

²⁰² Стародубровская И.В., Жаворонков С.В. и др. Муниципальные доходы в контексте налоговой реформы / Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. 2003. С. 27–37.

²⁰³ Салина Н.В. Налоговые доходы местных бюджетов Российской Федерации: специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Санкт-Петербург. 2012. 195 с.

самостоятельности муниципалитетов – их доля в 2016 году составила 5,8%, в 2017 -5,26%, в 2018 -4,92%, в 2019 -4,5%, в 2020 -4,24%, а в 2021 сократилась до 3,07²⁰⁴. Финансовая дестабилизация муниципальных финансов в начале 2000-х годов привела к задержкам с выплатой заработной платы и росту задолженности за услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сделав очевидной необходимость дальнейших серьезных реформ²⁰⁵. Последующая трансформация муниципального уровня власти была связана с кардинальным изменением нормативных условий функционирования местного самоуправления – в 2003 году был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ²⁰⁶. В полном объеме закон вступил в силу с 1 января 2009 года, а до этого устанавливался переходный период. Несмотря на то, что федеральный закон сохранил статус первого лица за главой муниципального образования, а за депутатами представительного органа нормотворческие функции, институциональный дизайн местного самоуправления Так, в рамках серьезно поменялся. муниципальной реформы появилась двухуровневая система местного самоуправления, состоящая из городских поселений на первом уровне, И ИЗ муниципальных районов и сельских и городских округов на втором. Федеральный закон № 131-ФЗ наделял управленческие структуры на поселенческом уровне атрибутами органов местного самоуправления (наиболее значимыми из них являются законодательно закрепленный перечень предметов ведения и наличие на поселенческом уровне собственного бюджета) и разграничивал полномочия по решению вопросов местного значения между муниципалитетами первого и второго уровней.

 204 Рассчитано автором на основе анализа данных об исполнении местных бюджетов Министерства финансов Российской Федерации в 2016–2021 гг.

²⁰⁵ Стародубровская И.В., Жаворонков С.В. и др. Муниципальные доходы в контексте налоговой реформы / Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. 2003. С. 27–37.

 $^{^{206}}$ *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 19.05.2022).

В рамках муниципальной реформы в зависимости от характера отношений между органами местного самоуправления было предусмотрено несколько моделей организации муниципальной власти²⁰⁷. В рамках первой модели глава муниципального образования избирался на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и возглавлял местную администрацию.

Вторая модель — модель «управляющего» (или «сити-менеджера»), при которой глава муниципального образования избирался либо из числа депутатов представительного органа, либо на муниципальных выборах, и впоследствии возглавлял представительный орган. Местная администрация находилась под управлением наемного сити-менеджера, который назначался представительным органом.

Третья модель организации системы органов местного самоуправления в соответствии с частью 3 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ была возможна исключительно в сельских поселениях и внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения, где глава избирался из состава депутатов представительного органа и затем возглавлял местную администрацию ²⁰⁸. Таким образом, глава поселения одновременно исполнял полномочия председателя представительного органа и главы местной администрации.

Как точно отмечают В.Я. Гельман и соавторы: «если в части организации местной власти новый закон, хотя и со многими оговорками, все же не вел автоматически к снижению уровня муниципальной автономии, то в части разграничения полномочий между уровнями власти и финансового обеспечения

 $^{^{207}}$ Красильщиков Г.Г., Сабиров А.А. Основные тренды в организации моделей местного самоуправления в России, Австрии, ФРГ и Швейцарии: сравнительный анализ. Ars Administrandi. 2012. № 2. С. 64-72.

 $^{^{208}}$ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 19.05.2022).

муниципалитетов приходится говорить об обратном» ²⁰⁹. Так, в соответствии с новым законом, установление местных налогов было выведено из компетенции муниципальных органов. На местном уровне остались только налоги на землю и имущество физических лиц. За счет возросшей зависимости от трансфертов из вышестоящих бюджетов, была усилена «политическая вертикаль в структуре межэлитных отношений»²¹⁰. Реализация муниципальной реформы даже на первом ресурсной представителей привела к снижению базы этапе политической ЭЛИТЫ и существенно снизила степень самостоятельности в принятии политических решений ²¹¹. Таким образом, ключевым следствием внедрения новой организации местного самоуправления в Российской Федерации за счет расширения полномочий, ограничения дотаций и снижения доходов от местных налоговых поступлений становится уменьшение реальной ресурсной обеспеченности на муниципальном уровне, которая увеличивает зависимость от федеральных и региональных органов государственной власти и существенно ограничивает политическую автономию локальных акторов.

Еще одним ограничением автономии местного самоуправления можно считать появление в Федеральном законе 131-ФЗ статьи 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку», которая предусматривала возможность досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований по инициативе глав регионов или депутатов местных легислатур²¹². Так, даже во время переходного периода (до вступления Федерального закона № 131-ФЗ

 $^{^{209}}$ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991—2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

²¹⁰ Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Политология. 2014. № 1 (25). С. 40-54.

²¹¹ Витковская Т.Б., Рябова О.А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УрО РАН, 2011. 262 с.

 $^{^{212}}$ *О внесении* изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Федер. закон от 07.05.2009 № 90-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87571/ (дата обращения: 01.03.2023).

в полную силу 01 января 2009 года) проявляются дальнейшие тенденции к усилению контроля государства за местным самоуправлением.

Встраивание муниципального управления в систему государственной власти после принятия нового закона наблюдается и в финансовых аспектах организации местного самоуправления. Оно проявляется В масштабной зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов, уменьшением в удельном весе безвозмездных поступлений в местные бюджеты трансфертов на решение вопросов местного значения и, наоборот, увеличением направленных средств, на реализацию переданных государственных полномочий 213 .

С одной стороны, необходимо отметить, что муниципальная реформа на начальном этапе существенно сократила финансовые ресурсы местного самоуправления и увеличила влияние органов государственной власти, но с другой, новый институциональный дизайн за счет появления новых статусных позиций (главы поселений и сити-менеджеры) способствовал усложнению политического процесса на локальном уровне. Появление новых акторов потенциально могло приводить к изменению конфигурации внутриэлитных отношений, формированию новых элитных групп в конкретных локальных сообществах, различным карьерным траекториям внутри локальной элиты (например, в условиях борьбы за власть в локальном политическом пространстве, переход с должности главы района на позицию главы поселения и обратно). Так, в том числе, в силу наличия спорных вопросов разграничения доходно-расходных полномочий и желания монополизации влияния на процессы принятия решений в местном сообществе распространение получили конфликты между главами

²¹³ См. подробнее: Мохов В.П. Государственное начало в местном самоуправлении: неразрешимая дилемма? Современный город: власть, управление, экономика. 2014. Т. 1. С. 5-17.

районов и главами поселений, которые являлись административными центрами территорий²¹⁴.

Однако, в контексте изучения локальных политических элит, выделять поселенческий уровень отдельно не имеет большого смысла, поскольку органы управления муниципалитетов первого уровня и экономически, и территориально остаются связаны с районными, а сферы их деятельности так или иначе пересекаются в локальном политическом пространстве. Тем не менее, необходимо учитывать глав поселений как потенциально самостоятельных акторов политического процесса, которые далеко не всегда находятся в зависимости от группы влияния главы муниципального района.

В целом, можно утверждать, что реформа местного самоуправления В духе внедрения «вертикали изначально реализовывалась государственные органы увеличили собственные возможности по контролю за муниципальным уровнем управления. Логику Федерального закона № 131-ФЗ ОНЖОМ≫ обозначить как бюрократическую рационализацию местного самоуправления»²¹⁵. Такой подход, по мысли федеральных законодателей, должен «обеспечить административный контроль Центра и региональных властей над муниципалитетами, исходя из представлений о местном самоуправлении как сугубо административном (а не политическом) институте» ²¹⁶.С такой оценкой согласен и Р.Ф. Туровский, который отмечает, что после принятия нового закона о местном самоуправлении центральная власть «последовательно приобретала все больше полномочий ПО централизованному формированию местного образований, определению муниципальных самоуправления границ навязыванию моделей местного самоуправления, участию в отборе глав

 $^{^{214}}$ См., например: Красильщиков Г.Г., Троицкая Е.А. Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края). Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 319–334

²¹⁵ Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

²¹⁶ Там же.

муниципальных администраций» ²¹⁷. Автор приходит к выводу об осознанном курсе федерального центра на включение местного самоуправления в единую систему публичной власти.

Тенденции К рецентрализации организации системы местного самоуправления продолжились и в 2010-е годы. Следующий этап реформы получил институциональное оформление с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»²¹⁸. Субъекты Российской Федерации должны были самостоятельно подготовить проекты региональных законов, которые буду определять модель местного самоуправления на территории региона. Таким образом, под видом учета региональной специфики поправки разнообразие фактически ограничивали моделей организации органов муниципального управления со стороны региональных властей. Кроме того, 136-ФЗ Федеральный предусматривал закон возможность формирования представительного органа муниципального района не только путем проведения муниципальных выборов, но и из числа представителей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района. В данном случае местная легислатура должна была состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений.

Уже в следующем году был принят Федеральный закон от 03.02.2015 N 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных

²¹⁷ Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима. Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1(14). C. 82-98.

 $^{^{218}}$ *О внесении* изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов" [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27.05.2014 № 136-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524 (дата обращения: 19.01.2023).

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный «Об закон общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ²¹⁹, который, среди прочего, вводил «конкурсную» модель избрания глав муниципальных образований. Данная модель заключалась в избрании главы муниципалитета, который в дальнейшем возглавлял местную администрацию, представительным отобранных конкурсной органом числа кандидатов, комиссией. муниципальных районах и городских округах половина членов конкурсной комиссии назначалась представительным органом, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. На поселенческом уровне половина членов конкурсной комиссии назначалась представительным органом поселения, а другая половина – главой муниципального района. Результатом законодательных нововведений стало усиление «вертикальной» зависимости глав поселений от глав районов, а глав районов от региональных властей, которые фактически получили формальный инструмент влияния на выбор первых лиц муниципальных образований второго уровня.

В конце 2010-х годов в муниципальном строительстве окончательно оформилась тенденция на укрупнение территорий и ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправление. Так, 3 апреля 2017 года был принят Федеральный закон № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», который позволил объединять поселения с городским округом, а согласие жителей получать не на референдумах, а решением представительных органов объединяемых муниципальных образований 220. А уже весной 2019 года

 $^{^{219}}$ *О внесении* изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Федер. закон от 03.02.2015 № 8-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/ (дата обращения: 02.03.2023).

²²⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от

законодательно были оформлены условия для формирования одноуровневой системы местного самоуправления и в сельских территориях. Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» устанавливал новый тип муниципального образования — муниципальный округ ²²¹. В соответствии с законом, муниципальные округа отличались от городских сельских укладом экономики и долей сельских жителей, которая в общем составе населения должна составлять не менее одной трети.

Принятие поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации также коснулись системы местного самоуправления²²². В Основной закон было введено понятие «публичной власти», которое подразумевает под собой единую систему государственной власти И органов самоуправления. местного Также в декабре 2021 года был принят Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который закреплял единство системы публичной власти²²³. Пункты 12 и 13 статьи 25 данного закона предоставили высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации возможность вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования и главе местной администрации и отрешить их от должности за неисполнение и ненадлежащее исполнение обязанностей по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Так, например,

03.04.2017 № 62-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788 (дата обращения: 19.05.2022).

 $^{^{221}}$ *О внесении* изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Федер. закон от 01.05.2019 № 87-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/ (дата обращения: 01.03.2023).

 $^{^{222}}$ *О совершенствовании* регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти [Электронный ресурс]: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № $1-\Phi$ K3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 02.03.2023).

 $^{^{223}}$ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 21.12.2021 № 414-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 01.03.2023).

в целях исполнения вышеуказанного закона губернатором Пермского края Законодательное собрание региона был внесен 12 апреля 2023 года в законопроект «Об отдельных вопросах организации публичной власти Пермского края» 224 , а уже 10 мая 2023 года был утвержден порядок вынесения объявления предупреждения, выговора, отрешения OT должности муниципальных образований и местных администраций 225. Принятие данных нормативных правовых актов расширяет возможности контроля губернаторского корпуса над главами муниципалитетов, что еще больше уменьшает их автономию от региональной власти.

Стоит обратить внимание и на внесенный 16 декабря 2021 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который предлагал полностью ликвидировать поселенческий уровень местного самоуправления 226. В соответствии с законопроектом до 1 января 2028 года устанавливается переходный период, В течение которого осуществляется постепенная трансформация одноуровневой организации самоуправления. местного На момент написания диссертационного исследования законопроект так и не был принят. Последняя запись в Системе обеспечения законодательной деятельности датируется 21 февраля 2022 года и указывает, что он находится на стадии рассмотрения Советом Государственной Думы во втором чтении. По словам одного из авторов законопроекта, председателя Комитета по государственному

 $^{^{224}}$ *Об отдельных* вопросах организации публичной власти Пермского края [Электронный ресурс]: Проект Закона Перм. края от 12.04.2022 № 887-23/07. URL: https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT_ID=4727 (дата обращения: 11.05.2023).

²²⁵ *Об утверждении* Порядка вынесения губернатором Пермского края предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации, отрешения их от должности [Электронный ресурс]: Указ губернатора Перм. края от 10.05.2023 № 47. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900202305100001 (дата обращения: 11.05.2023).

²²⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти [Электронный ресурс]: Проект Федерал. Закона от 16.12.2021 40361-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8 (дата обращения: 11.05.2023).

строительству и законодательству Государственной Думы П.В. Крашенинникова «внесенный законопроект посвящен организации местного самоуправления и является следующим этапом в выстраивании единой системы публичной власти в стране» ²²⁷ . Подобные законотворческие инициативы демонстрируют потенциальное стремление еще больше инкорпорировать местное самоуправление в «вертикаль власти» и повысить ее управляемость со стороны государственных структур.

Таким образом, следует отметить, что по мере реформирования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации наметившийся на рубеже XX-XXI поворот к рецентрализации муниципального уровня управления был продолжен и реализовался не только в виде принятия новых законов, но и путем внесения многочисленных поправок, которые постепенно увеличивали финансовую, институциональную и политическую зависимость органов местного самоуправления от федерального центра и региональных властей. Изменения законодательства в 2010-х годах существенно сократили разнообразие форм организации муниципальных органов власти и наметили тренд к возвращению одноуровневой системы местного самоуправления и увеличению ее зависимости от государственного уровня управления.

²²⁷ Внесен законопроект о развитии местного самоуправления [Электронный ресурс]: Офиц. сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/news/53011/ (дата обращения: 02.03.2023).

2.2. Нормативно-правовое регулирование укрупнения муниципальных образований Пермского края

Как уже указывалось в предыдущем параграфе, во второй половине 2010-х формируются тренды к укрупнению муниципальных образований и фактической ликвидации поселенческого самоуправления, уровня оформившиеся законодательно принятием Федеральных законов № 62-ФЗ 228 и № 87-ФЗ 229. В контексте изучения этих тенденций на региональном уровне в конкретном Российской Федерации субъекте представляется рассмотреть не только процессы укрупнения после 2017 года, но и провести ретроспективный обзор, обратив внимание на предшествующий период муниципальной реформы.

Поскольку, в силу фактической ликвидации поселенческого уровня на момент проведения исследования, в фокусе настоящего исследования оказался Пермский край, стоит отметить, что дискуссии об укрупнении муниципальных образований были актуальны здесь задолго до 2017 года. Пермский край (тогда еще Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ) наряду с еще 46 субъектами федерации начал реализацию Федерального закона № 131-ФЗ еще с 1 января 2006 года. По мнению Н.В. Борисовой и К.А. Сулимова, «инициатива провести реформу в экспериментальном варианте исходила от тогда еще областных властей и была обусловлена, вероятно, стратегией администрации губернаторов Ю. Трутнева и О. Чиркунова на получение дополнительной (как

 $^{^{228}}$ *О внесении* изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 03.04.2017 № 62-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788 (дата обращения: 19.05.2022).

²²⁹ *О внесении* изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Федер. закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/ (дата обращения: 01.03.2023).

финансовой, так и политико-административной) поддержки федерального центра»²³⁰.

Муниципальная реформа кардинально меняла территориальную организацию местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, разделив ее на два уровня – поселенческий и районный (окружной). Кроме того, требовалось серьезное изменение регионального бюджетного законодательства, определенные дискуссии что вызывало И желание представителей муниципалитетов отложить внедрение реформы²³¹. Тем не менее, к 2006 году в Пермском крае появились 363 муниципальных образования, включая 315 муниципалитетов первого уровня (32 городских поселения и 283 сельских поселения) и 48 второго (6 городских округов и 42 муниципальных района).

Но уже в 2008 году в крае начался обратный процесс – укрупнение ряда сельских поселений в Пермском муниципальном районе. Так, к 2010 году в муниципалитете количество муниципальных образований первого уровня сократилось с 25 до 20. Общее количество муниципальных образований в Пермском крае сократилось к 2011 году до 358, к 2013 – до 347. Значимым является тот факт, что объединялись не только муниципалитеты поселенческого уровня, но и появились два новых городских округа. Так, в 2011 году был упразднён Лысьвенский муниципальный район. Входившие в его состав Лысьвенское городское поселение, Кормовищенское, Кыновское и Новорождественское сельские преобразованы поселения были их объединения в Лысьвенский городской округ ²³². В 2012 году произошло преобразование Губахинского муниципального района в округ. Процедура

 $^{^{230}}$ Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Политология. 2014. № 1 (25). С. 40-54.

 $^{^{231}}$ См. подробнее: Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Политология. 2014. № 1 (25). С. 40-54.

 $^{^{232}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Лысьвенский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 01.12.2011 № 865-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911534409 (дата обращения: 03.03.2023).

объединения несколько отличалась от Лысьвенского кейса. Так, сначала Губахинское городское поселение было выделено из состава муниципального района и преобразовано в городской округ ²³³. Затем к новому округу были присоединены Северо-Углеуральское городского поселения и Широковское сельское поселение²³⁴.

Проводимое краевыми властями объединение территорий из-за сокращения статусных позиций сообществе количества В локальном расходилось со стратегиями локальных политических игроков и, зачастую, приводило к затягиванию принятий решений о преобразовании, что подтверждается, Лысьвенском округе, вопрос объединения в частности, В которого «дебатировался около двух лет» 235 .

В проведенном анализе последствий территориальных преобразований в Лысьвенском и Губахинском округах А.С. Зуйкина и А.В. Якунина выделяют как положительные, так и негативные эффекты²³⁶. Так, авторы, с одной стороны, отмечают рост доходной части бюджетов за счет межбюджетных трансфертов, с другой, незначительное снижение численности муниципальных служащих. Таким, образом цель территориальной реформы была достигнута частично. А.С. Зуйкина и А.В. Якунина делают вывод о том, что ключевыми рисками преобразования района в округ являются сворачивание поселенческого уровня как «кузницы» муниципальных кадров», сращивание власти и бизнеса, сокращение населения в отдаленных населенных пунктах. В качестве

 $^{^{233}}$ *О преобразовании* Губахинского городского поселения в Губахинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 06.06.2012 № 41-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911536411 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{234}}$ *О преобразовании* Северо-Углеуральского городского поселения и Широковского сельского поселения путем объединения с Губахинским городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.08.2012 № 87-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911537511 (дата обращения: 03.03.2023).

²³⁵ Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Политология. 2014. № 1 (25). С. 40-54.

²³⁶ Зуйкина А.С., Якунина А.В. Эффекты территориальных преобразований муниципалитетов в Пермском крае: опыт Губахи и Лысьвы. Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1. С. 84-97.

преимуществ они называют «сосредоточение бюджетных ресурсов в одном центре и связанное с этим повышение возможности участия МО в региональных программах софинансирования; отсутствие внутриэлитных конфликтов районных / поселенческих властей; "понятность" для населения одного центра власти»²³⁷.

В целом, первый этап укрупнения муниципальных образований в Пермском крае представляется реакцией или «работой над ошибками» по отношению к экспериментальной и досрочной реализации муниципальной реформы на региональном уровне. Учитывая различные форматы объединения, можно предположить, что краевые власти пытались проводить поиск оптимальной модели организации местного самоуправления с учетом специфики субъекта.

Следующий этап дискуссии о необходимости укрупнения муниципальных образований начался со смены губернатора Пермского края в конце апреля 2012 года ²³⁸. Пришедший на смену О.А. Чиркунову экс-министр регионального развития Российской Федерации В.Ф. Басаргин уже в мае 2012 года на встрече с главами муниципальных образований заявил, что «надо идти по пути укрупнения муниципалитетов»²³⁹. По мнению Н.В. Борисовой и К.А. Сулимова, основной целью краевых властей при HOBOM губернаторе становится «обеспечение управляемости территорий края в контексте вертикали власти», но муниципалитетов основные усилия ПО укрупнению были все-таки переориентированы с районного на поселенческий 240. Это подтверждает и

²³⁷ Зуйкина А.С., Якунина А.В. Эффекты территориальных преобразований муниципалитетов в Пермском крае: опыт Губахи и Лысьвы. Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1. С. 84-97.

 $^{^{238}}$ *О досрочном* прекращении полномочий Губернатора Пермского края [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 28.04.2012 № 527. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205010008 (дата обращения: 28.02.2023).

²³⁹ Цит. по: Осторожно, идет реформа! // Новый компаньон. 2013. 5 март. [Электронный ресурс]. URL: http://www.newsko.ru/articles/society/city/05/03/2013/ostorozhno-idet-reforma.html (дата обращения: 11.05.2013).

²⁴⁰ Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Политология. 2014. № 1 (25). С. 40-54.

официальная статистика — количество муниципалитетов в регионе к 2014 году уменьшилось уже до 339, а к 2016 — до 337. Количество городских округов, муниципальных районов и городских поселений не изменилось, а вот количество сельских поселений сократилось с 270 в 2013 году до 260 в 2016 ²⁴¹. Далее, в течение трех лет количество муниципалитетов не менялось, а обсуждение укрупнения территорий вернулось в региональную повестку только осенью 2017 года. Активация объединения муниципальных образований была связана, с одной стороны, с изменением на федеральном уровне законодательства о местном самоуправлении, а с другой, со сменой высшего должностного лица Пермского края.

Как уже было описано выше, весной 2017 года был принят Федеральный закон № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», проведения референдума который исключал необходимость местного при принятии решения о преобразовании муниципальных образований²⁴². Таким образом, возможность выражения мнения жителей по вопросу объединения ограничивалась только решением местной легислатуры, что существенно упрощало процедуру укрупнения территорий. Кроме того, в феврале 2017 года временно (до вступления в должность лица, избранного губернатором Пермского края) исполняющим обязанности губернатора Пермского края был назначен $M.\Gamma$. Решетников 243 . В сентябре 2017 года он одержал победу на выборах и вступил в должность. Новый губернатор сразу же акцентировал внимание

²⁴¹ По данным Пермьстата: Муниципальная реформа в Пермском крае: 10 ступеней оптимизации. [Электронный ресурс]. URL: permstat.gks.ru. (дата обращения: 29.05.2022).

 $^{^{242}}$ *О внесении* изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 03.04.2017 № 62-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788 (дата обращения: 19.05.2022).

 $^{^{243}}$ *О досрочном* прекращении полномочий Губернатора Пермского края [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 06.02.2017 № 53. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/41676 (дата обращения: 28.02.2023).

на необходимости изменения муниципальной структуры региона и старался демонстрировать в этом процессе поддержку федерального центра²⁴⁴.

Официальная позиция краевых властей о целях преобразования была сформулирована на сайте Министерства территориального развития Пермского края, которое выступало куратором данной реформы на региональном уровне, и заключалась в создании «эффективной системы муниципального управления». Также подчеркивалась вовлеченность в работу по объединению не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и гражданского общества: органов территориального общественного самоуправления, сельских старост и активных граждан²⁴⁵.

Уже в 2018 году процесс преобразования муниципальных районов в городские округа в Пермском крае приобрел массовый характер. Так, по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю, к началу 2019 года количество городских округов выросло с 8 до 14, а количество других типов муниципальных образований существенно сократилось: муниципальных районов – с 40 до 32, городских поселений – с 29 до 21, сельских поселений – с 260 до 213²⁴⁶.

Первыми в рамках реформы муниципального устройства Пермского края на базе существовавших муниципальных районов были созданы Гремячинский и Кизеловский округа. Сначала, в феврале 2018 года, Гремячинское и Кизеловское городские поселения были преобразованы в городские округа²⁴⁷,

²⁴⁵ Укрупнение муниципальных образований [Электронный ресурс] // Офиц. сайт М-ва территор. развития Перм. края. URL: https://minter.permkrai.ru/deyatelnost/ukrupnenie-munitsipalnykh-obrazovaniy/ukrupnenie-munitsipalnykh-obrazovaniy (дата обращения: 19.02.2023).

²⁴⁴ Николай Цуканов прописал муниципалитетам укрупнение. Помощник президента поддержал местные реформы в Пермском крае // Коммерсантъ. 2018. 27 апреля. [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3618221 (дата обращения: 01.03.2023).

²⁴⁶ По данным Пермьстата: Муниципальная реформа в Пермском крае: 10 ступеней оптимизации. [Электронный ресурс]. URL: permstat.gks.ru. (дата обращения: 29.05.2022).

 $^{^{247}}$ О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 09.02.2018 № 190-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446617931 (дата обращения: 03.03.2023); О преобразовании Кизеловского городского поселения в городской округ «Город Кизел» Пермского края

затем в апреле к ним присоединили оставшиеся в муниципальных районах сельские поселения ²⁴⁸. По подобному сценарию в марте 2018 года было инициировано создание Горнозаводского²⁴⁹ и Чайковского городских округов²⁵⁰. Укрупнение муниципалитетов продолжилось уже в следующем месяце, когда начался процесс создания Краснокамского²⁵¹ и Оханского городских округов²⁵².

[Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 09.02.2018 № 190-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446617930 (дата обращения: 03.03.2023);

- 248 О преобразовании поселений, входящих в состав Гремячинского муниципального района, путем объединения с Гремячинским городским округом и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.04.2018 № 221https://docs.cntd.ru/document/446683173 (дата обращения: 03.03.2023); преобразовании поселений, входящих в состав Кизеловского муниципального района, путем объединения с городским округом «Город Кизел» и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Кизеловского городского поселения в городской округ «Город Кизел» [Электронный pecypc]: Закон Перм. 27.04.2018 № 222-ПК. URL: края https://docs.cntd.ru/document/446683174 (дата обращения: 03.03.2023).
- ²⁴⁹ *О преобразовании* Горнозаводского городского поселения в Горнозаводский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.04.2018 № 223-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683079 (дата обращения: 03.03.2023); *О преобразовании* поселений, входящих в состав Горнозаводского муниципального района, путем объединения с Горнозаводским городским округом Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Горнозаводского городского поселения в Горнозаводский городской округ Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 233-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106183 (дата обращения: 03.03.2023).
- ²⁵⁰ О преобразовании Чайковского городского поселения в Чайковский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 26.03.2018 № 212-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446661303 (дата обращения: 03.03.2023); О преобразовании поселений, входящих в состав Чайковского муниципального района, путем объединения с Чайковским городским округом Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Чайковского городского поселения в Чайковский городской округ Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 237-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106220 (дата обращения: 03.03.2023).
- ²⁵¹ О преобразовании Краснокамского городского поселения в Краснокамский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 26.03.2018 № 211-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446661302 (дата обращения: 03.03.2023); О преобразовании поселений, входящих в состав Краснокамского муниципального района, путем объединения с Краснокамским городским округом Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Краснокамского городского поселения в Краснокамский городской округ Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 234-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106201 (дата обращения: 03.03.2023).
- 252 О преобразовании Оханского городского поселения в Оханский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.04.2018 № 224-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683080 (дата обращения: 03.03.2023); О преобразовании поселений, входящих в состав Оханского муниципального района, путем объединения

Объединительные процессы в четырех указанных выше территориях окончательно были закреплены в краевом законодательстве в мае 2018 года.

Необходимо отметить, что в регионе происходила не только ликвидация поселенческого уровня в границах уже сложившихся муниципальных районов, но и происходили объединения муниципалитетов второго уровня друг с другом. Так, в мае 2018 года поселения Соликамского муниципального района были присоединены к Соликамскому городскому округу ²⁵³, а в июне поселения Усольского муниципального района – к городскому округу «Город Березники» Муниципальные районы, чьи поселения были присоединены к городским округам, утратили статус муниципальных образований.

Таким образом, исходя из процедуры преобразования муниципальных образований в Пермском крае сложились два сценария укрупнения территорий.

Первый сценарий заключался в создании городского округа путем (B объединения городского отдельных случаях сельского) поселения, выполняющего функции административного центра муниципалитета второго уровня, с другими поселениями этого муниципального района. Технически данный сценарий реализовывался в двух вариантах: либо поселение административный центр преобразовывался в городской округ, а остальные поселения присоединялись уже к нему (такой вариант использовался при объединении территорий в 2018 году), либо все поселения объединялись в одно городское поселение (на базе административного центра района) и уже оно

с Оханским городским округом Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Оханского городского поселения в Оханский городской округ Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 235-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106195 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁵³ *О преобразовании* поселений, входящих в состав Соликамского муниципального района, путем объединения с Соликамским городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 236-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106219 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{254}}$ О преобразовании поселений, входящих в состав Усольского муниципального района, путем объединения с муниципальным образованием «Город Березники» Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 21.06.2018 № 252-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550124417 (дата обращения: 03.03.2023).

наделялось статусом городского округа (данный вариант получил распространение в 2019 году). В первом варианте сначала принимался закон о преобразовании городского поселения в городской округ, а затем закон о преобразовании остальных поселений, входящих в состав муниципального района, путем объединения с городским округом. Во втором случае было достаточно принятия одного закона об образовании нового муниципального образования.

Второй сценарий предполагал объединение двух муниципалитетов верхнего уровня путем присоединения поселений, входивших в состав муниципального района к уже существующему городскому округу. При реализации такого варианта муниципальный район терял статус муниципального образования и прекращал свое существование.

В 2019 году процесс укрупнения продолжился — были созданы еще двенадцать городских округов. Так, в феврале были приняты законы об образовании Верещагинского ²⁵⁵, Осинского ²⁵⁶, Суксунского ²⁵⁷ и Чернушинского городских округов²⁵⁸. В марте были образованы Добрянский²⁵⁹, Ильинский²⁶⁰, Красновишерский²⁶¹, Октябрьский²⁶², Очерский²⁶³, Чердынский²⁶⁴

 $^{^{255}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Верещагинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 355-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123635 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{256}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Осинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 356-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123636 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{257}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Суксунский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 358-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123638 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁵⁸ *Об образовании* нового муниципального образования Чернушинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 357-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123637 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{259}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Добрянский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 369-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216190 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{260}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Ильинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 370-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216191 (дата обращения: 03.03.2023).

и Чусовской городские округа²⁶⁵, а в апреле — Нытвенский²⁶⁶. В указанных выше случаях образование городских округов проводилось по первому сценарию, но, в отличие от преобразованных в 2018 году бывших муниципальных районов, объединение проходил в один этап. Все поселения муниципального района преобразовывались в одно городское поселение, которое тем же законом наделялось статусом городского округа.

На этом этапе формирование новых городских округов было фактически завершено. Здесь стоит согласиться с А.С. Зуйкиной, которая обращает внимание на то, что сценарий объединения муниципальных районов в городские округа имел ограниченные возможности для маштабирования, поскольку в оставшихся муниципалитетах с двухуровневой системой значительную долю населения составляли жители сельских территорий, отличающиеся преимущественно аграрным укладом экономики²⁶⁷.

Но нормативно-правовые основы для создания одноуровневой системы местного самоуправления в сельских территориях были созданы уже весной 2019 года, когда 1 мая вступил в силу Федеральный закон № 87-ФЗ «О внесении

 $^{^{261}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Красновишерский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 371-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216192 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁶² *Об образовании* нового муниципального образования Октябрьский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 372-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216193 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{263}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Очерский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 373-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216194 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{264}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Чердынский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 374-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216195 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁶⁵ *Об образовании* нового муниципального образования Чусовской городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 375-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216196 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{266}}$ Об образовании нового муниципального образования Нытвенский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.04.2019 № 386-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123635 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{267}}$ Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края). Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 19-30.

изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»²⁶⁸. Данные поправки в Федеральный закон о местном самоуправлении вводили новый тип муниципального образования — муниципальный округ, адаптировав тем самым логику образования муниципальных округов к условиям сельских территорий. Как уже отмечалось выше, муниципальные округа, в отличие от городских, имеют большую долю сельских жителей и аграрный уклад экономики. Таким образом, в регионе появляется третий сценарий укрупнения территорий — создание муниципального округа путем объединения сельского поселения, являющегося административным центром района, с другими поселениями муниципального района.

Пермский край стал одним из первых регионов России, где были созданы муниципальные округа. Уже в мае 2019 года были образованы Александровский 269 , Березовский 270 и Ординский муниципальные округа 271 . Далее, в июне того же года был образован Уинский 272 муниципальный округ, а также были преобразованы шесть территорий Коми-Пермяцкого округа: Гайнский 273 , Косинский 274 , Кочевский 275 , Кудымкарский 276 , Юрлинский 277

 $^{^{268}}$ *О внесении* изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Федер. закон от 01.05.2019 № 87-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/ (дата обращения: 01.03.2023).

 $^{^{269}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Александровский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.05.2019 № 395-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561401299 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{270}}$ Об образовании нового муниципального образования Березовский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.05.2019 № 396-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561401300 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{271}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Ординский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.05.2019 № 397-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561401301 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{272}}$ Об образовании нового муниципального образования Уинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 428-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369207 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{273}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Гайнский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 423-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369232 (дата обращения: 03.03.2023).

и Юсьвинский муниципальные округа 278 . В ноябре того же года процесс преобразования коснулся территорий Бардымского 279 , Еловского 280 и Кишертского муниципальных районов 281 .

В начале 2020 года в Пермском крае произошла очередная смена губернатора: М.Г. Решетников ушел на повышение, возглавив федеральное министерство экономического развития, а временно исполняющим обязанности губернатора региона Указом Президента Российской Федерации был назначен Д.Н. Махонин²⁸². Смена первого лица субъекта не приостановила реализацию реформы муниципального устройства в крае: в марте 2020 года ожидаемо были приняты законы об образовании Карагайского²⁸³, Сивинского²⁸⁴, Частинского

 $^{^{274}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Косинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 429-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369174 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{275}}$ Об образовании нового муниципального образования Кочевский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 424-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369234 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{276}}$ Об образовании нового муниципального образования Кудымкарский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 425-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369205 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{277}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Юрлинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 426-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369235 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁷⁸ *Об образовании* нового муниципального образования Юсьвинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 427-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369206 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{279}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Бардымский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 05.11.2019 № 474-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561588301 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{280}}$ Об образовании нового муниципального образования Еловский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 05.11.2019 № 475-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561588302 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{281}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Кишертский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.11.2019 № 488-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561622697 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{282}}$ *Об исполняющем* обязанности Губернатора Пермского края [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 06.02.2020 № 99. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002070002 (дата обращения: 04.03.2023).

 $^{^{283}}$ Об образовании нового муниципального образования Карагайский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.03.2020 № 511-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561747688 (дата обращения: 03.03.2023).

муниципальных округов²⁸⁵, а в апреле — Куединского²⁸⁶. В декабре 2020 года поселения Кунгурского муниципального района были объединены с городским округом «Город Кунгур». Новое муниципальное образование получило статус муниципального округа ²⁸⁷. Таким образом, Кунгурский округ стал первым в регионе и вторым в стране муниципальным округом, образованным в результате объединения городского округа и поселений муниципального района. Процесс ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления в Пермском крае растянулся еще на два года. В апреле 2021 был создан Большесосновский муниципальный округ²⁸⁸, а еще через год последний оставшийся муниципальный район был преобразован в Пермский муниципальный округ²⁸⁹.

Отдельно стоит отметить, что в 2022 году произошло два объединения созданных задолго до последнего этапа реформы городских округов с новыми одноуровневыми муниципальными образованиями. В январе был принят региональный закон о создании нового муниципального образования Кудымкарский муниципальный округ²⁹⁰, в состав которого вошли территории образованных в 2005 и 2019 годах соответственно городского округа «Город

 $^{^{284}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Сивинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.03.2020 № 512-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561747690 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁸⁵ *Об образовании* нового муниципального образования Частинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.03.2020 № 513-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561747691 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁸⁶ *Об образовании* нового муниципального образования Куединский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 29.04.2020 № 534-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/570768641 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{287}}$ Об объединении всех поселений, входящих в состав Кунгурского муниципального района, с городом Кунгуром [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 09.12.2020 № 601-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/571031867 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁸⁸ *Об образовании* нового муниципального образования Большесосновский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 30.04.2021 № 647-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/574713678 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{289}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Пермский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 29.04.2022 № 75-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/406028946 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{290}}$ Об образовании нового муниципального образования Кудымкарский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.01.2022 № 40-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/578101625 (дата обращения: 03.03.2023).

Кудымкар»²⁹¹ и Кудымкарского муниципального округа²⁹². Затем, в марте путем объединения Гремячинского²⁹³ и Губахинского²⁹⁴ городских округов был создан Губахинский муниципальный округ Таким образом, укрупнение муниципалитетов в Пермском крае не ограничилось ликвидацией поселенческого уровня. Объединение в 2022 году двух муниципалитетов окружного уровня официально объяснялось ускорением социально-экономического территорий и повышением уровня жизни населения, что даже было закреплено в законах об объединении. Тем не менее, фактически произошло поглощение более ресурсными территориями своих более слабых соседей. Опираясь на данные, полученные в ходе глубинных интервью, можно предположить, что региональные власти исходили из задачи усиления контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны краевого центра за счет сокращения в территориях числа политических акторов и статусных позиций, продолжая, таким образом, встраивать муниципальный уровень управления в «вертикаль власти».

²⁹¹ *Об утверждении* границ и о наделении статусом муниципального образования «Город Кудымкар» Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Коми-Перм. авт. округа от 04.07.2005 № 54. URL: https://docs.cntd.ru/document/494903188 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{292}}$ Об образовании нового муниципального образования Кудымкарский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 425-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369205 (дата обращения: 03.03.2023).

²⁹³ О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 09.02.2018 № 190-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446617931 (дата обращения: 03.03.2023); О преобразовании поселений, входящих в состав Гремячинского муниципального района, путем объединения с Гремячинским городским округом и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ» [Электронный pecypc]: Закон Перм. края 27.04.2018 221-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683173 (дата обращения: 03.03.2023)

²⁹⁴ *О преобразовании* Губахинского городского поселения в Губахинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 06.06.2012 № 41-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911536411 (дата обращения: 03.03.2023); *О преобразовании* Северо-Углеуральского городского поселения и Широковского сельского поселения путем объединения с Губахинским городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.08.2012 № 87-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911537511 (дата обращения: 03.03.2023).

 $^{^{295}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Губахинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 22.03.2022 № 64-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/578172028 (дата обращения: 03.03.2023).

Следует укрупнение муниципалитетов встречало отметить, что сопротивление как со стороны профессионального сообщества политических экспертов и правозащитников²⁹⁶, так и стороны проактивно настроенных граждан и представителей элиты ряда относительно ресурсных поселений. Примерами консолидированный позиции населения и депутатов представительных органов самоуправления поселенческого уровня являются Кунгурский местного район Иванчинское Гайнского муниципальный сельское поселение муниципального района. Так, в январе 2018 года на публичных слушаниях жители не поддержали преобразование, а легислатуры всех 19 поселений района отклонили проект объединения. В Гайнском районе депутаты Иванчинского поселения также не поддержали укрупнение из-за позиции населения²⁹⁷. Как мы видим, в первом случае фактическое объединение было отложено до конца 2020 года, а вот в Гайнском районе позиция одного поселения не стала препятствием для создания муниципального округа. Причина тому кроется в тексте части 3.1-1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, которая гласит, что отсутствие согласия двух и более поселений является основанием для остановки процедуры объединения²⁹⁸.

В ряде наиболее ресурсных и успешных с точки зрения социальноэкономического развития поселений были созданы инициативные группы граждан, критиковавшие решения местных органов власти о преобразовании территорий. Так, недовольство ликвидацией поселенческого уровня высказывали

²⁹⁶ Краевые власти взяли курс на ликвидацию органов местного самоуправления в пермских сёлах и посёлках [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Пермской гражданской палаты. URL: https://pgpalata.ru/2019/02/20/kraevye-vlasti-vzyali-kurs-na-likvidatsiyu-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-permskih-syolah-i-posyolkah/ (дата обращения: 04.03.2023).

²⁹⁷ См. подробнее: Зуйкина А.С., Никитина Л.В. Роль института публичных слушаний в процессе территориальных преобразований муниципалитетов в Пермского крае. Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт: Сборник научных статей XI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Омск, 29 апреля 2020 года / Редколлегия: Н.В. Кефнер, Ю.В. Попова (отв. ред.) [и др.]. Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2020. С. 301-308.

 $^{^{298}}$ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 19.05.2022).

жители некоторых поселений Александровского, Верещагинского, Добрянского, Октябрьского, Оханского и других территорий края²⁹⁹.

Стоит согласиться с В.С. Ковиным ³⁰⁰, который отмечает, что «угроза сформированности ликвидации поселений проявила степень локальной идентичности и развитости политической субъектности локальных сообществ»³⁰¹. Так, следует упомянуть пример Полазненского городского поселения, жители которого собрали 5,5 тысяч подписей против объединения в Добрянский городской округ³⁰². Свой протест они выразили порчей бюллетеней на выборах в представительный орган объединенного муниципалитета 303, а также пытались ликвидацию в Конституционном Суде Российской оспорить поселения Федерации³⁰⁴.

В отличие от Полазны, в Зюкайском сельском поселении Верещагинского района и Яйвинском городском поселении Александровского района протестные настроения среди жителей и части местной элиты удалось конвертировать в дополнительные депутатские мандаты на выборах в легислатуры объединенных муниципалитетах и, как следствие, в расширение представительства на окружном уровне³⁰⁵.

 $^{^{299}}$ Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края). Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. \mathbb{N} 4. С. 19-30.

³⁰⁰ Ковин Виталий Сергеевич 25.11.2022 включен Минюстом России в реестр физических лиц, выполняющих функции иностранного агента.

³⁰¹ Ковин В.С. Политическая депопуляция муниципальной периферии: политические и электоральные последствия объединения муниципалитетов на примере Пермского края. Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 1. С. 122–149.

 $^{^{302}}$ Хроника сопротивления укрупнению: Полазна требует самостоятельности и царя // 59.RU. 2019. 20 марта. [Электронный ресурс]. URL: https://59.ru/text/politics/2019/03/20/66023710 (дата обращения: 05.03.2023).

³⁰³ Жители объединенных пермских территорий устроили новый протест // URA.RU. 2019. 10 сентября. [Электронный ресурс]. URL: https://ura.news/news/1052398713 (дата обращения: 05.03.2023).

 $^{^{304}}$ Пермяки пожаловались в Конституционный суд РФ. Они хотят отменить реформу экс-губернатора // URA.RU. 2020. 13 ноября. [Электронный ресурс]. URL: https://ura.news/news/1052458514 (дата обращения: 05.03.2023).

 $^{^{305}}$ Ковин В.С. Политическая депопуляция муниципальной периферии: политические и электоральные последствия объединения муниципалитетов на примере Пермского края. Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 1. С. 122–149.

Увеличение представительства бывших поселений в местных легислатурах можно рассматривать как неформальный инструмент торга между региональными властями и той частью локальной политической элиты, которая при поддержке населения выступала против укрупнения муниципальных образований. Однако, в большинстве территорий края объединительные процессы не встретили активного сопротивления граждан и органов местного самоуправления первого уровня. Отсутствие протестных настроений можно объяснить не только пассивностью населения и отсутствием ресурсов у местных элит, но и политикой регионального центра, в первую очередь, в сфере межбюджетных отношений.

В феврале 2018 года был принят Закон Пермского края № 191-ПК, который предполагал ряд мер поддержки преобразованным муниципальным образованиям и отдельным должностным лицам местного самоуправления 306. Во-первых, новым территориям в рамках трехлетних программ развития предоставлялись субсидии: на каждый сэкономленный от снижения расходов на содержание органов муниципального управления рубль регион также выделял один рубль. Порядок субсидии был утвержден предоставления Постановление Правительства Пермского края № 718-П в ноябре 2018 года 307 . По данным краевого Министерства территориального развития в 2019 году восемь преобразованных территорий получили субсидию на реализацию программ развития в размере 175,7 миллионов рублей. Кроме того, в бюджете Пермского края на 2020 год и плановые периоды 2021 и 2022 годов объем субсидии был увеличен до 1,7 млрд

 $^{^{306}}$ *О финансовом* обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.02.2018 № 191-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446639404 (дата обращения: 03.03.2023).

³⁰⁷ *Об утверждении* Порядка предоставления субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва Перм. края от 21.11.2018 № 718-п. URL: https://docs.cntd.ru/document/550245624 (дата обращения: 03.03.2023).

рублей 308. Во-вторых, главам и председателям представительных органов муниципальных образований, а также заместителям глав муниципальных районов на один год предоставлялись денежные пособия в размере фактической заработной платы 309 . Кроме того, компенсация выходного пособия была предусмотрена работникам органов местного самоуправления, уволенным в связи с ликвидацией либо сокращением штата³¹⁰. В-третьих, статья 3 Закона Пермского края № 191-ПК устанавливала порядок компенсации выпадающих доходов муниципальными образования преобразованными Таким образом, региональные власти хотя и использовали, в первую очередь, финансовые инструменты стимуляции местных административных элит к укрупнению территорий, в некоторых случаях прибегали и к методам политического инжиниринга, например, увеличению представительств тех или иных поселений в объединенных легислатурах.

Следует отметить, что тенденция на укрупнение муниципальных образований в Пермском крае существовала с 2008 года. При этом за первое десятилетие количество муниципалитетов сократилось всего на 26: с 363 до 337. Наиболее активный период укрупнения территорий датируется 2018 — 2022 годами, когда количество муниципальных образований в регионе уменьшилось на 294: с 337 до 43. Таким образом, к концу 2022 года муниципальное устройство Пермского края включало в себя 22 городских округа и 21 муниципальный округ.

³⁰⁸ *Развитие* преобразованных территорий [Электронный ресурс] // Офиц. сайт М-ва территор. развития Перм. края. URL: https://minter.permkrai.ru/deyatelnost/razvitie-preobrazovannykh-territoriy/razvitie-preobrazovannykh-territoriy (дата обращения: 05.03.2023).

 $^{^{309}}$ *Об утверждении* Порядка назначения и выплаты денежного пособия лицам, замещавшим отдельные муниципальные должности, должности муниципальной службы [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва Перм. края от 17.09.2018 № 503-п. URL: https://docs.cntd.ru/document/550186866 (дата обращения: 03.03.2023).

³¹⁰ Об утверждении Порядка распределения и предоставления из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края иных дотаций на компенсацию формированием эффективной связанных c структуры органов местного муниципальных образований Пермского края [Электронный самоуправления pecypc]: Постановление Перм. 10.07.2019 URL: Пр-ва края ОТ $N_{\underline{0}}$ 456-п. https://docs.cntd.ru/document/561420481 (дата обращения: 03.03.2023).

³¹¹ Данная статья была исключена Законом Пермского края от 07.10.2019 N 453-ПК.

Выделение и анализ содержания основных этапов трансформации системы самоуправления в современной России организации местного позволяет утверждать, что рецентрализация муниципального управления, начавшаяся в начале 2000-х годов, уже к концу первого десятилетия XXI в. приобретает черты долгосрочного тренда: увеличивается финансовая и политическая зависимость муниципальных органов власти от государства, существенно сокращается разнообразие моделей организации местного самоуправления, создается нормативно-правовая база для ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления в российских регионах.

Анализ реформирования системы местного самоуправления на региональном уровне на примере Пермского края (с 2008 года) позволил выделить несколько этапов укрупнения муниципальных образований. Наиболее активно процессы преобразования территорий проходили в период с 2018 по 2022 годы, когда количество муниципалитетов в регионе сократилось с 337 до 43 и был ликвидирован поселенческий уровень местного самоуправления.

На основе анализа материалов СМИ, федерального и регионального законодательства были выявлены три основных сценария укрупнения муниципальных образований: создание городского округа в границах поселений бывшего муниципального района, объединение городского округа с поселениями соседнего муниципального района при ликвидации последнего, создание муниципального округа в границах поселений бывшего муниципального района.

ГЛАВА 3. СТРУКТУРА ВНУТРИЭЛИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ ПЕРМСКОГО КРАЯ

3.1. Преобразование муниципальных районов в городские округа:

«эскалация» vs «поглощение»

Первая пара муниципальных образований Нытвенский и Чусовской городские округа были образованы путем объединения городских поселений – административных центров муниципальных районов с поселениями, входившими в состав этих районов в 2019 году 312. В каждом из муниципалитетов было проведено по 10 интервью с представителями локальных политических элит. Эмпирическое исследование проводилось на территории Нытвенского городского округа в ноябре 2021 года, а в Чусовском городском округе в августе 2022 года. Территории были выбраны для сравнения не только исходя из одинакового сценария объединения, но и по причине сходных структурных особенностей экономики – административные центры округов (города Нытва и Чусовой) моногородами территориями опережающего социальноявляются И экономического развития (далее – ТОСЭР)³¹³. Статус ТОСЭР Чусовой получил в 2017 году, а Нытва – в 2019³¹⁴. В обеих территориях преобладает вторичный сектор экономики (в соответствии с моделью Фишера – Кларка)³¹⁵.

 $^{^{312}}$ *Об образовании* нового муниципального образования Нытвенский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.04.2019 № 386-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123635 (дата обращения: 03.03.2023); *Об образовании* нового муниципального образования Чусовской городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 375-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216196 (дата обращения: 03.03.2023).

³¹³ В соответствии со ст. 34 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» и Постановлением Правительства РФ от 22.06.2015 № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» на части территории субъекта Российской Федерации в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения могут быть созданы территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).

 $^{^{314}}$ *О создании* территории опережающего социально-экономического развития «Чусовой» [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва РФ от 23.03.2017 № 329. URL:

По данным официального сайта Нытвенского округа, основу экономики хозяйство, лесная промышленность муниципалитета составляют сельское и металлургическое производство 316 . В административном центре округа общество (далее - АО) «Нытва» находится акционерное (Нытвенский завод), а в поселке Уральский ведет хозяйственную металлургический деятельность общество с ограниченной ответственностью (далее – OOO) «Свеза Уральский» (фанерный комбинат). Оба предприятия принадлежат крупным федеральным собственникам.

Ведущей отраслью экономики Чусовского округа является металлургия, также на территории муниципалитета ведут хозяйственную деятельность предприятия в сфере машиностроения и сельского хозяйства³¹⁷. Градообразующее предприятие (АО «Чусовской металлургический завод») находится в административном центре округа и также входит в состав крупного федерального холдинга, АО «Объединенная металлургическая компания», штаб-квартира которого находится в Москве

Обе территории можно отнести к высокоурбанизированным: доля городского населения в Нытвенском городском округе составляет 68%, а в Чусовском – $81\%^{318}$.

https://docs.cntd.ru/document/420394883 (дата обращения: 25.04.2023); O создании территории опережающего социально-экономического развития «Нытва» [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва РФ от 30.03.2019 № 387. URL: https://docs.cntd.ru/document/554041154 (дата обращения: 25.04.2023).

³¹⁵ Clark C. The Conditions of Economic Progress. London: Macmillan. 1940; Fisher A. Production, primary, secondary and tertiary. Economic Record 15.1. 1939. C. 24-38; Fisher A. The Clash of Progress and Security. London: Macmillan, 1935; Fourastié J. Le Grand Espoir du XXe siècle: Progrès technique, progrès économique, progrès social. Paris: Presses Universitaires de France, 1949.

³¹⁶ *Об округе* [Электронный ресурс]: Офиц. сайт Нытвенского городского округа. URL: https://admnytva.ru/ (дата обращения: 25.04.2023).

 $^{^{317}}$ *Об округе* [Электронный ресурс]: Офиц. сайт Чусовского городского округа. URL: https://chusokrug.ru/ (дата обращения: 22.03.2023).

³¹⁸ Рассчитано автором на основе анализа данных о численности населения России, федеральных округов, субъектов Российской Федерации, городских округов, муниципальных районов, муниципальных округов, городских и сельских поселений, городских населенных пунктов, сельских населенных пунктов с населением 3000 человек и более по итогам Всероссийской переписи населения 2020 года.

Большинство информантов в обеих территориях, оценивая уровень социально-экономического развития, называют муниципалитеты «крепкими середнячками» на краевом уровне.

В TO время как респонденты из Нытвенского округа отмечают определенную стагнацию в развитии муниципалитета, эксперты, опрошенные в Чусовском округе, считают, что динамика социально-экономического развития территории положительная. Наиболее значимым социально-экономическими проблемами информанты называют отъезд молодежи в более крупные города (60% в Нытвенском городском округе и 40% в Чусовском) и недостаток квалифицированных кадров (50% и 60% соответственно). Также респонденты в обоих округах отмечали низкое качество медицинского обслуживания, плохое состояние дорог, проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, неразвитость сферы услуг.

На момент проведения исследования политическая ситуация в обоих городских округах была стабильной, отсутствовали открытые внутриэлитные конфликты.

В Нытвенском городском округе единственная крупная группа влияния сформирована вокруг фигуры главы муниципалитета Р.М. Хаертдинова. Информанты отмечают дружеско-патронатный характер отношений с городской думой: «У нас создана фракция партии власти. Туда, конечно, не все входят. Но какой-то оппозиции нет. Чтобы занесли закон, а он не прошел, такого еще не было. Конструктивно, совместно все прорабатываем» ³¹⁹. Мандаты депутатов местной легислатуры распределены между работниками бюджетной сферы и предпринимателями, есть один представитель обрабатывающей компании. Кроме того, в состав думы объединенного округа также вошла часть бывших глав поселений: «В депутатский корпус вошли главы поселений бывшие» ³²⁰. Таким образом, они смогли сохранить свой «элитный» статус в структуре

³¹⁹ Интервью № 6, Нытвенский городской округ, 12.11.2021 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{320}}$ Интервью № 3, Нытвенский городской округ, 09.11.2021 // Из лич. арх. авт.

локальной власти. По мнению экспертов, крупные промышленные предприятия территории практически не участвуют в местной политике и ограничиваются вопросов, связанных непосредственной решением ИΧ деятельностью или социально-экономически развитием округа: «Крупный бизнес сразу сказал: мы аполитичны. На предложение войти в депутатский корпус... сказали, что они менеджеры и занимаются хозяйством»³²¹. Результаты интервью с экспертами политических демонстрируют отсутствие открытых конфликтов различными представителями локальной элиты: «Народ, конечно, озлобленный, но между элитами нет конфликтов сейчас» 322. Однако, в период обсуждения преобразования поселений муниципального района представители элиты Уральского городского поселения, на территории которого расположен фанерный комбинат, публично возражали против укрупнения: «По ним больно ударило, потому что на уровне района они были очень хорошо территорий процесс объединения развиты. других выигрышным»³²³, «В одном поселении у нас собирался целый будем так говорить «консилиум» — чуть силами не пошли на администрацию»³²⁴. Впрочем, окружной администрации удалось купировать конфликт, в том числе, за счет последующей реализации отдельной программы развития поселка в составе округа. Тем не менее, некоторые эксперты отмечают сохранившуюся напряженность.

Несмотря на стабильную политическую ситуацию и отсутствие острых внутриэлитных конфликтов, ряд информантов считает, что в округе все же существует потенциал для эскалации внутриэлитных отношений: «Если с ней (территорией – прим. авт.) не работать, то она (группа влияния – прим. авт.) может сформироваться. Если кто-то возьмет флаг и понесет, то, конечно,

³²¹ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Межэлитные взаимоотношения в локальных сообществах в условиях преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. № 4. С. 577-591.

 $^{^{322}}$ Интервью № 1, Нытвенский городской округ, 03.11.2021 // Из лич. арх. авт.

³²³ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Межэлитные взаимоотношения в локальных сообществах в условиях преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. № 4. С. 577-591.

 $^{^{324}}$ Интервью № 2, Нытвенский городской округ, 09.11.2021 // Из лич. арх. авт.

на этом фоне он сторонников сможет набрать» ³²⁵. Но большая часть респондентов считает, что процесс укрупнения уже не сможет стать катализатором усложнения внутриполитической обстановки.

округе В Чусовском городском наиболее крупные политические и экономические акторы связаны с административным центром округа. Это, как представляется, способствовало отсутствию серьезного сопротивления со стороны поселений в процессе объединения территории. Наиболее заметной в политической жизни муниципалитета является группа влияния городского округа С.В. Белова, который ранее занимал должность руководителя района. В группу влияния входят представители бюджетного сектора и ряд лояльных предпринимателей. Ядро группы составляет местная бюрократия: «Команда главы – это администрация, его заместители. Они в силу должностей оказывают большое влияние на жизнь округа»³²⁶.

Еще одним значимым центром влияния в локальном политическом пространстве городского округа является градообразующее предприятие -Чусовской металлургический завод. Эксперты сходятся во мнении, что это единственное предприятие, которое участвует в политической жизни округа: «Другие предприятия я бы не сказала, чтобы в политической жизни участвовали, вообще экономическим вопросам взаимодействуем но no а в политической жизни, я думаю, только завод» 327 . Тем не менее, информанты отмечают, что сейчас завод, в отличие от более ранних периодов, не оказывает значительного влияния на политический процесс, но имеет представительство в местной легислатуре и участвует в обсуждении вопросов развития территории: был «Раньше завод очень включён политику, сейчас по экономическим вопросам. Также председатель думы – он начальник отдела на заводе, поэтому есть какое-то политическое влияние»³²⁸.

 $^{^{325}}$ Интервью № 1, Нытвенский городской округ, 03.11.2021 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{326}}$ Интервью № 9, Чусовской городской округ, 12.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{327}}$ Интервью № 7, Чусовской городской округ, 11.08.2022 // Из лич. арх. авт. 328 Интервью № 2, Чусовской городской округ, 06.08.2022 // Из лич. арх. авт.

окружная Местная бюджетников дума состоит, В основном, ИЗ и предпринимателей, но также есть представители завода и партийные функционеры из ЛДПР и КПРФ. Эксперты отдельно выделяют сложившиеся рабочие отношения между главой округа и председателем думы К.А. Адаменко – представителем металлургического завода: «У главы и председателя думы хороший тандем. Это показатель того, что нужно уметь работать, находить общие точки соприкосновения, решение вопросов населения сегодня есть, ещё раз говорю — это правильная позиция, выстроенная главой»³²⁹, «Это не секрет, что председатель думы с главой в нормальных деловых отношениях. Нет конфликта. Если председатель думы понимает, что он не прав, то придёт и скажет. U наоборот»³³⁰.

В целом, отношения между окружной администрацией и представительным органом также характеризуются как достаточно конструктивные, при этом информанты обращают внимание, что дума является самостоятельным центром влияния в округе: «Не нужно говорить, что депутаты всё под козырёк... Они каждый со своим мнением. Там буквально может быть депутата 2, которые без мнения, которые руки поднимают и всё» 331. В представительном органе также есть депутаты, которые находятся в оппозиции к действующей окружной власти, но они находятся в меньшинстве: «Есть, конечно, оппозиция некоторая, их человек шесть из всего состава, но и с ними получается иногда продуктивно, конструктивно договориться» 332. К оппозиции информанты относят, в первую очередь, представителей местных отделений ЛДПР и КПРФ: «К оппозиции у нас можно отнести руководителя местного отделения ЛДПР. Более взвешенная позиция у руководителя ячейки коммунистов, но тоже оппозиция» 333.

 $^{^{329}}$ Интервью № 3, Чусовской городской округ, 08.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{330}}$ Интервью № 7, Чусовской городской округ, 11.08.2022 // Из лич. арх. авт.

³³¹ Там же.

³³² Там же.

³³³ *Интервью* № 3, Чусовской городской округ, 08.08.2022 // Из лич. арх. авт.

Тем не менее, респонденты отмечают, что глава является наиболее влиятельной фигурой в округе и ему, в целом, удалось консолидировать локальные элиты: «У нас впервые в истории элиты поняли, что администрация действительно работает, выполняет и их просьбы, и просьбы граждан» 334, «Когда был отчет главы, там же тоже присутствовала элита, вопросов острых не задавалось, не кричали, не выкрикивали, не проклинали, что не держите обещаний. Все более-менее в рабочих отношениях» 335 . Также ему в заслугу ставят и выстраивание отношений с наиболее крупным предприятиями, ведущими деятельность на территории: «Большие игроки сейчас всё равно есть – это тепличный комплекс, железные дороги, металлургический завод конечно. У администрации есть выстроенные хорошие рабочие отношения с руководством предприятий»³³⁶.

Что касается процесса объединения поселений района в округ, то он, по мнению, отдельных представителей местной элиты упростил практики внутриэлитных отношений, исключив конфликтность по линии «глава района» — «глава городского поселения», которая была характерна для муниципалитета: «Самое главное, что из-за объединения убрались эти противоречия, эти конфликты. Раньше, когда было единая власть, не было таких конфликтов. После реформы Козака, когда разъединили, этот конфликт изначально и зародился тогда»³³⁷.

Стоит отметить, что создание округа серьезно не поменяло конфигурацию локальных элит — С.В. Белов сумел консолидировать власть еще занимая должность руководителя муниципального района. Структура внутриэлитных отношений в Чусовском городском округе является типичной для старых промышленных территорий Урала — основные группы интересов сформированы вокруг местной администрации и градообразующего предприятия.

 $^{^{334}}$ Интервью № 1, Чусовской городской округ, 05.08.2022 // Из лич. арх. авт.

³³⁵ Интервью № 4, Чусовской городской округ, 09.08.2022 // Из лич. арх. авт.

³³⁶ Интервью № 3, Чусовской городской округ, 08.08.2022 // Из лич. арх. авт. ³³⁷ Интервью № 2, Чусовской городской округ, 05.08.2022 // Из лич. арх. авт.

Отличия внутриэлитных отношений изучаемых структуре муниципальных образованиях заключаются В степени влияния крупных промышленных предприятий на политический процесс локальных сообществ. Если в Нытвенском округе бизнес взаимодействует с местной администрацией в основном по вопросам, связанным с проблемами социально-экономического развития территории и ведением собственной хозяйственной деятельности, Чусовской металлургический то во втором обладает случае завод местной представительством легислатуре И имеет конструктивные взаимоотношения с группой влияния главы округа.

отношений того, воспроизводство структуры внутриэлитных в условиях преобразования муниципалитетов также отличалось. Поскольку на территории Нытвенского городского округа кроме административного центра (город Нытва) расположен еще один населенный пункт (поселок Уральский), имевший за счет размещения на его территории крупного предприятия (ООО «Свеза Уральский») некоторые ресурсы, ликвидация поселенческого уровня местного самоуправления и потеря элитой поселения своего статуса привели к обострению внутриэлитных противоречий, которые группа влияния Р.М. Хаертдинова вынуждена была купировать. В процессе создания Чусовского городского округа заметного сопротивления представителей элиты поселений выявлено не было – поселенческие элиты были приглашены во властные структуры образованного округа, утратив при этом свой элитный статус.

Таким образом, как видно из таблицы 1 в территориях, преобразованных по идентичному сценарию и обладающих сходными социально-экономическими характеристиками (структура экономики, уровень урбанизации), решающим фактором при выборе варианта взаимодействия местных элит в новых политико-институциональных условиях становится уникальный набор процедурных факторов. В обоих муниципалитетах отсутствовали острые внутриэлитные конфликты и сложилась похожая структура внутриэлитных отношений

монополистического типа при доминировании окружных администраций. Но именно наличие в Нытвенском округе политических акторов (в Уральском поселении), обладающих политически значимыми ресурсами и, как следствие, некоторой автономией в принятии решений, обусловливает выбор варианта «эскалации» во взаимодействии локальных элит.

Таблица 1 — Соотношение структурных и процедурных факторов и вариантов взаимодействия локальных политических элит в Нытвенском и Чусовском городском округах

	Структурные факторы		Процедурные факторы			
MO ³³⁸	Структура экономики	Уровень урбанизации	Наличие внутриэлитных конфликтов (до преобразования)	Особенности внутриэлитных отношений	Наличие / отсутствие ресурсной поселенческой элиты (до преобразования)	Вариант взаимодействия локальных элит
Нытвенский городской округ	Вторичный сектор экономики	Высокий	Нет	Монополистическ ий тип структуры внутриэлитных отношений при доминировании административной власти	Есть	«эскалация»
Чусовской городской округ	Вторичный сектор экономики	Высокий	Нет	Монополистическ ий тип структуры внутриэлитных отношений при доминировании административной власти	Нет	«поглощение»

Анализ эмпирических данных, касающихся Нытвенского и Чусовского городских округов, демонстрирует наличие вариативности выбора стратегий поведения и принципов взаимодействия элит в условиях укрупнения муниципальных образований, реализованных по одному сценарию.

_

 $^{^{338}}$ Прим. автора: 308 и далее в таблицах 2 и 3 « 4 МО» расшифровывается как « 4 Муниципальные образования»

3.2. Объединение городских округов и муниципальных районов: «поглощение» vs «инкорпорирование»

Второй сценарий преобразования предполагал фактическое присоединение поселений муниципального района, который затем лишался статуса муниципального образования, к соседнему городскому округу. Такой вариант был реализован в Березниковском и Соликамском городских округах ³³⁹. В рамках выполнения эмпирического исследования октябре-ноябре 2021 года в Березниках было проведено 10 интервью с представителями местной элиты, а в августе 2022 года еще 10 интервью в Соликамске.

Березниковский округ является вторым после Перми муниципальным образованием по численности населения, а Соликамский – третьим. При этом, доля городского населения составляет 95% и 88% соответственно ³⁴⁰. Основу экономики обеих территорий составляет тяжелая промышленность, в первую очередь предприятия горно-химического профиля. Оба муниципалитета можно также отнести к территориям с преобладающим вторичным сектором экономики.

В муниципальном образовании «Город Березники» среди наиболее значимых промышленных предприятий можно выделить публичное акционерное общество (далее – ПАО) «Уралкалий», филиал «Азот» АО «ОХК Уралхим», филиал «АВИСМА» ПАО «Корпорация ВСПМО-АВИСМА», АО

 $^{^{339}\} O\ npeoбpaзoвaнии$ поселений, входящих в состав Усольского муниципального района, путем объединения с муниципальным образованием «Город Березники» Пермского края [Электронный pecvpcl: Закон Перм. края ОТ 21.06.2018 $N_{\underline{0}}$ 252-ПК. https://docs.cntd.ru/document/550124417 (дата обращения: 03.03.2023); О преобразовании поселений, входящих в состав Соликамского муниципального района, путем объединения с Соликамским городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 236-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106219 (дата обращения: 03.03.2023).

³⁴⁰ Рассчитано автором на основе анализа данных о численности населения России, федеральных округов, субъектов Российской Федерации, городских округов, муниципальных районов, муниципальных округов, городских и сельских поселений, городских населенных пунктов, сельских населенных пунктов с населением 3000 человек и более по итогам Всероссийской переписи населения 2020 года.

«Березниковский содовый завод» ³⁴¹. Все указанные компании принадлежат крупным федеральным холдингам. Также в округе (в том числе не территории бывшего Усольского муниципального района) ведется добыча нефти ООО «Лукойл-Пермь». Наличие предприятий крупного бизнеса и высокая по краевым меркам покупательная способность населения обуславливают достаточно высокий уровень развития малого и среднего предпринимательства.

Основу экономики Соликамского городского округа составляют горнохимическая, лесная, металлургическая промышленность и машиностроение ³⁴². ПАО «Уралкалий» также ведет деятельность на территории округа и является одним из наиболее значимых работодателей. Другое важное для экономики муниципалитета предприятие, АО «Соликамскбумпром», ведет деятельность в сфере целлюлозно-бумажной промышленности и зарегистрировано непосредственно в Соликамске. Также на территории округа ведут деятельность АО «Соликамский завод «Урал», ОАО «Соликамский магниевый завод» и структурные подразделения ООО «Лукойл-Пермь».

Эксперты высоко оценивают уровень развития обеих территорий, однако мнения о динамике социально-экономического развития разделились. Так, в Березниках большинство респондентов отмечают положительные тенденции, а в Соликамске мнения информантов разделились поровну.

Проблемы социально-экономического развития территорий онжом разделить на типичные для большинства муниципалитетов края и на характерные для каждого из округов. Так, информанты из обоих муниципальных образований в качестве наиболее актуальных проблем называют нехватку квалифицированных кадров, отток талантливой молодежи, низкое качество дорог в отдаленных населенных пунктах. При этом, в Березниках существуют специфические проблемы сфере жилищно-коммунального хозяйства развития И

³⁴¹ *O городе* [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации города Березники. URL: https://adm-brz.ru/o-gorode/berezniki-segodnya/ (дата обращения: 24.04.2023).

³⁴² *Экономика* [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации Соликамского городского округа. URL: https://adm.solkam.ru/city/ekonomika/ (дата обращения: 24.04.2023).

инфраструктуры: увеличение инфраструктуру расходов на связи с преобразованием муниципалитета (40% среди опрошенных), влияние проседаний грунта и техногенных землетрясений на состояние жилищного фонда (40%). Несмотря на то, что на первый взгляд локальное политическое пространство и структура местной элиты обоих округов также представляются схожими, конфигурация власти в объединенных муниципалитетах имеет ряд существенных отличий.

Политическая жизнь в Березниковском городском округе достаточно развита, локальная политическая элита многочисленна и состоит из различных групп влияния, при этом явные внутриэлитные конфликты отсутствуют. Находящийся на должности главы округа с 2020 года, К.П. Светлаков, долгое время работал в структурах «Уралхима. Такая карьерная траектория первого лица округа является традиционной для Березников – предыдущий руководитель города, С.П. Дьяков, занимавший кресло главы муниципалитета с 2010 по 2020 годы, до этого более 30 лет занимал различные позиции в ПАО «Уралкалий». Местная легислатура состоит, В основном, ИЗ выходцев из крупных промышленных предприятий, ведущих СВОЮ деятельность на территории представители малого и муниципалитета, но есть и среднего бизнеса и бюджетной сферы: «У нас большинство депутатов в Единой России, хотя шли не no партийным спискам, и это представители градообразующий предприятий» ³⁴³. По мнению информантов, отношения между городской администрацией и легислатурой характеризуются отсутствием политических конфликтов и конструктивным взаимодействием: «Нормальные отношения с главой в думе. У нас в этом направлении давно уже нет конфликтов. Большинство (депутатов – прим. авт.) представляет промышленников. Есть совет директоров. Все вопросы решаются»³⁴⁴.

 $^{^{343}}$ Интервью № 1, Муниципальное образование «Город Березники», 08.10.2021 // Излич. арх. авт.

 $^{^{344}}$ Интервью № 3, Муниципальное образование «Город Березники», 11.10.2021 // Излич. арх. авт.

Несмотря на многочисленность и разнообразие политических акторов и центров влияния, наиболее значимой в политическом пространстве округа является группа влияния главы муниципалитета. Такая структура внутриэлитных отношений обуславливается сложившимся компромиссом среди купных промышленных предприятий и может характеризоваться как консенсус элит: «На самом деле сейчас обстановка уникальная в какой-то мере, в округе сложился компромисс, дума — это альянс, в котором все работают в диалоге» 345.

Процесс объединения с Усольским муниципальным районом реализовывался по принципу поглощения более ресурсным муниципалитетом менее ресурсного. Уровень социально-экономического развития Усольского района был существенно ниже, чем в Березниках, а политические элиты района не имели достаточных лоббистских возможностей на краевом уровне, чтобы отстоять самостоятельность муниципалитета: «Оно (объединение – прим. авт.) бы не произошло, если бы в районе были сильные политические элиты. Они бы тогда в крае доказывали свою самодостаточность»³⁴⁶.

Для населения объединение муниципальных образований не послужило триггером к росту протестных настроений. Тем не менее, отдельные респонденты отмечают, интеграционных что В начале процессов именно жители существовавшего городского округа были обеспокоены объединением с более бедной территорией. Тезис о необходимости тратить средства города на развитие района звучит и у ряда информантов: «Для города, наверное, отрицательных моментов больше. Деньги, которые можно было потратить на развитие города, надо отправлять туда (в район – прим. автора), а доходов с новой территории не так много»³⁴⁷, «Дорожная сеть увеличилась кратно, хозяйство увеличилось

 $^{^{345}}$ Интервью № 2, Муниципальное образование «Город Березники», 08.10.2021 // Излич. арх. авт.

 $^{^{346}}$ Интервью № 10, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Излич. арх. авт.

 $^{^{347}}$ Интервью № 2, Муниципальное образование «Город Березники», 08.10.2021 // Излич. арх. авт.

кратно получается, а содержать это надо из тех же самых средств» ³⁴⁸. Информанты отмечают, что среди бывших глав поселений района были противники объединения с Березниками, но оказать хоть сколько-то серьезного влияния на это решение они не могли: «Те, кто были главами поселений — царьками сидели у власти 20-30 лет. Понятно, что им не хотелось никаких преобразований, но вариантов у них не было» ³⁴⁹.

Элита Усольского района была фактически включена в существовавшую в городе внутриполитическую систему отношений и не сформировала отдельного Часть бывших влияния. глав поселений получили должности в территориальных отделах, а некоторые депутаты поселений занялись общественной работой в качестве сельских старост: «Конечно, были территории, где глава поселения воспринимался как отец, но со временем это сошло на нет, после объединения некоторые из них ушли работать в территориальные отделы» 350, «Мы реализуем институт старост, которые по сути, заменяют депутатов. Кстати, многие бывшие депутаты и стали старостами, поэтому глас народа никуда не исчез» 351 . Информанты сходятся во мнении, что преобразование не изменило внутриэлитную конфигурацию в территории и не повлияло на субъектность ключевых политических акторов городского округа. В случае с присоединением поселений Усольского района к городу Березники речь фактически идет не об объединении, а о процессе поглощения экономически и политически более сильным муниципалитетом менее ресурсного соседнего.

Структура внутриэлитных отношений в Соликамском городском округе также достаточно сложна, но обусловлена длительным конфликтом между

 $^{^{348}}$ Интервью № 3, Муниципальное образование «Город Березники», 11.10.2021 // Излич. арх. авт.

 $^{^{349}}$ Интервью № 10, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Излич. арх. авт.

 $^{^{350}}$ Интервью № 9, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Излич. арх. авт.

 $^{^{351}}$ Интервью № 6, Муниципальное образование «Город Березники», 15.10.2021 // Излич. арх. авт.

группами влияния двух крупнейших предприятий муниципального образования — ПАО «Уралкалий» и АО «Соликамскбумпром». Данное противостояние проявляется в борьбе за формальные позиции в системе органов местного самоуправления: Это, наверное, какая-то исторически сложившаяся ситуация (конфликт между предприятиями). Бывший глава города был представителем бумкомбината. Был конкурентный конкурс. То есть «калийщики» проталкивали своего кандидата, «бумажники» настаивали на сохранении прежнего главы на должности» 352.

Так, изначально преобразованный муниципалитет возглавил А.Н. Федотов, аффилированный группе влияния АО «Соликамскбумпром», но уже через два года по истечению срока своих полномочий проиграл в борьбе за должность представителю ПАО муниципалитета «Уралкалий» руководителя Е.Н. Самоукову. Это стало возможным благодаря большему представительству депутатов «Уралкалия» местной думе, которая выбирала будущего руководителя округа из кандидатов, допущенных конкурсной комиссией: «У калийщиков, видимо, цель была – забрать большинство кресел в депутатском корпусе. И, соответственно, раз они это провели, то и главу назначили» 353 .

Кроме представителей двух предприятий в местной легислатуре есть также предприниматели и бюджетники, но большинство контролируется именно химической компанией: «Главенствует «Уралкалий», депутатов городской Думы у них большинство. Меньшинство представляет «Соликамскбумпром», но есть там у нас и врачи, и педагоги. Но, знаете, это ощущается, как мне кажется, только в какой-то определенной степени, потому что «калийщики», можно сказать, возглавляют Думу» 354. По сведениям информантов, за голоса части неопределившихся депутатов представительного органа была борьба между фракциями обоих предприятий в представительном органе: «Было интересно

 $^{^{352}}$ Интервью № 1, Соликамский городской округ, 12.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{353}}$ Интервью № 2, Соликамский городской округ, 15.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{354}}$ Интервью № 4, Соликамский городской округ, 17.08.2022 // Из лич. арх. авт.

наблюдать, когда шли выборы именно главы, битва-то была именно за них, за этих неопределившихся, и там кто кого перетянет. Что кто наобещает.... И некоторые продались некрасиво, конечно, ну, ладно» ³⁵⁵. Также оба противоборствующих предприятия имеют лоббистские возможности и на региональном уровне – представители компаний имеют депутатские мандаты в Законодательном Собрании Пермского края.

Другие значимые для экономики города предприятия на момент проведения исследования не участвовали в процессе принятия решений в локальном политическом пространстве округа и, по мнению, респондентов, дистанцировались от городской политики: «Завод «Урал» последнее время активизировался. Может быть, в следующем составе Думы мы и увидим этих представителей, а может и нет. Соликамский магниевый завод, к сожалению, последние годы, аполитичен. В Думу сильно они не рвались и городу, я бы не сказала, что очень сильно помогали» 356.

Что касается процесса объединения муниципалитетов, то оно изначально было поддержано не только на уровне уже существовавшего Соликамского городского округа, но и административными элитами соседнего Соликамского муниципального района. Ряд экспертов обращает внимание, что кулуарно ходили слухи о том, что именно глава района О.И. Поляков возглавит объединенный муниципалитет, но на краевом уровне было принято другое решение: «Если говорить прямо, то край просто «кинул» руководство района. Сначала говорили, что вы первые в рейтингах, вы будете решать задачу по объединению, а после кинули и пошли по пути наименьшего сопротивления и все отдали городу» ³⁵⁷. Глава Соликамского муниципального района пользовался поддержкой как среди населения, так и среди местных элит. Сформированная вокруг его персоны на основе формально-иерархических связей группа влияния была доминирующей в территории: «Глава района, он всё-таки имел большое

 $^{^{355}}$ Интервью № 2, Соликамский городской округ, 15.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{356}}$ Интервью № 3, Соликамский городской округ, 16.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{357}}$ Интервью № 6, Соликамский городской округ, 17.08.2022 // Из лич. арх. авт.

политическое влияние, он консолидировал элиты, сдружил людей» ³⁵⁸. Представительный орган района состоял, в основном, из бюджетников: «В районе недопонимания вообще не было. У нас в районе было 15 депутатов, все они были представители социальной сферы» ³⁵⁹. Таким образом, ядро группы составляли представители местной бюрократии, а ее доминирование основывалось на принципах административно-управленческой подчиненности.

Крупный бизнес на территории района был представлен ООО «Лукойл-Пермь» и ПАО «Уралкалий», которые, не стремились оказывать влияние на политический процесс в районе. Их отношения с руководством района информанты характеризуют как взаимовыгодные: «Ну, «калийщики» были близки с главой, у них был общий язык по крайней мере... Было взаимовыгодное *сотрудничество*»³⁶⁰. Тем не менее, после объединения с округом бывший глава фактически ушел из локальной политики: «Он полностью ушёл, но ... бизнес у него остался, но какого-то такого вот влияния особого нет» ³⁶¹. Несмотря на недовольство политическими результатами объединения муниципалитетов, представители локальной элиты Соликамского района не выбрали какой-либо общей стратегии, выстраивали профессиональные траектории свои самостоятельно: «На территории района объединение прошло хорошо и быстро. Но депутаты, получается, были введены в заблуждение, потому что все считали, что главой объединённой территории будет именно глава района... Если бы все знали, что будет не так, я уверен на 100 процентов, что объединение бы не прошло. Я думаю, что эта обида осталась. И многие, кто поддерживал главу района, изначально не попали в объединённую администрацию. Кто-то добровольно не пошёл, потому что хотели идти только в команде главы района 362 .

 $^{^{358}}$ Интервью № 1, Соликамский городской округ, 12.08.2022 // Из лич. арх. авт.

³⁵⁹ Там же.

 $^{^{360}}$ Интервью № 2, Соликамский городской округ, 15.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{361}}$ Интервью № 10, Соликамский городской округ, 19.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{362}}$ Интервью № 2, Соликамский городской округ, 15.08.2022 // Из лич. арх. авт.

Часть команды О.И. Полякова уже при новом руководителе округа, Е.Н. Самоукове, постепенно была инкорпорирована административноуправленческую элиту объединенного муниципалитета: «У действующего сейчас главы из пяти заместителей два человека из района. Председатель думы, это тоже человек, который работал в администрации района» ³⁶³. Новый глава округа за счет большинства «калийщиков» в представительном органе, приглашения представителей районной элиты в свою управленческую команду и хороших контактах на краевом уровне сумел сформировать собственную группу влияния и купировать дальнейшую внутриэлитную эскалацию в округе. Эксперты отмечают, что на момент проведения исследования острая фаза конфликта между предприятиями прошла и связывают это с завершением электорального цикла и значительным преимуществом химического предприятия в местной думе: делить?! Иногда «Выборы уже прошли, что «бумажники» что-то и саботируют, но это уже не имеет значения, потому что большой перевес *у «Уралкалия»* ³⁶⁴ . Тем не менее, «Соликамскбумпром» не выстраивает взаимодействие с новым руководством округа даже по вопросам развития территории: «Когда был предыдущий глава округа, Федотов, поддержка «бумажников» ощущалась, сейчас никаких контактов с политической точки зрения и с материальной вообще с городом нет»³⁶⁵.

Таким образом, не смотря на фактическую «приватизацию» исполнительной и представительной власти в муниципальном образовании «Уралкалием», конфликт между предприятиями в объединенном округе всего лишь заморожен на определенный срок и остается главным драйвером политического процесса. При этом процесс объединения территорий кардинально не изменил внутриэлитную конфигурацию, хотя и существенно усложнил ее за счет представителей локальной элиты бывшего района.

 $^{^{363}}$ Интервью № 3, Соликамский городской округ, 16.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{364}}$ Интервью № 2, Соликамский городской округ, 15.08.2022 // Из лич. арх. авт.

 $^{^{365}}$ Интервью № 3, Соликамский городской округ, 16.08.2022 // Из лич. арх. авт.

Структура внутриэлитных отношений в рассмотренных примерах обусловлена, первую очередь, характером взаимоотношений крупных промышленных предприятий. Так, отсутствие конфликтов среди бизнес-элиты в Березниках позволяет обеспечить на продолжительном отрезке времени статускво и консенсус среди локальной политической элиты. В Соликамском округе, напротив, противостояние двух наиболее заметных в политической жизни территории предприятий приводит к длящемуся внутриэлитному конфликту.

Также значимую роль в структуре внутриэлитных отношений объединяемых муниципалитетов играет и консолидация локальных элит бывших районов. Если в первом случае районная элита была либо вытеснена из политического пространства округа, либо путем предоставления определенных (далеко не самых ключевых) позиций во властной вертикали была включена в орбиту влияния главы и теряла влияние на процессы принятия решений, то во втором случае отдельные представители локальной элиты были успешно инкорпорированы как в исполнительные, так и в представительные органы местного самоуправления и сохранили свой «элитный» статус.

В рассмотренных различие В выборе выше примерах вариантов взаимодействия обусловлено разным набором локальных ЭЛИТ также процедурных факторов (см. таблицу 2).

Таблица 2 — Соотношение структурных и процедурных факторов и вариантов взаимодействия локальных политических элит в Березниковском и Соликамском городском округах

	Структурные факторы		Процедурные факторы			
МО	Структура экономики	Уровень урбанизации	Наличие внутриэлитных конфликтов (до преобразования)	Особенности внутриэлитных отношений	Наличие / отсутствие ресурсной поселенческой элиты (до преобразования)	Вариант взаимодействия локальных элит
Городской округ «Город Березники»	Вторичный сектор экономики	Высокий	Нет	Монополистическ ий тип структуры внутриэлитных отношений при доминировании бизнеса	Нет	«поглощение»
Соликамский городской округ	Вторичный сектор экономики	Высокий	Да	Плюралистически й тип структуры внутриэлитных отношений	Нет	«инкорпорирова ние»

Так, в Березниках в условиях монополистической структуры внутриэлитных отношений (при доминировании коалиции крупного бизнеса) и бесконфликтного политического пространства происходит «поглощение» более сильной и организованной городской элитой районных акторов. В Соликамске «инкорпорирование» районных элит во властную верхушку объединенного муниципалитета происходит на фоне конкурентной борьбы между двумя крупными элитными группами и может рассматриваться как способ усиления одной из этих групп. Таким образом, именно процедурные факторы определяют вариативность взаимодействия элит.

3.3. Создание муниципальных округов: новые названия и старые конфликты

Третий сценарий преобразования предполагал создание муниципальных округов путем объединения поселения, являющегося административным центром района, с другими поселениями того же муниципального района. Так были образованы Уинский и Юсьвинский муниципальные округа ³⁶⁶. Интервью с представителями локальных политических элит обоих округов (по 10 в каждой территории) были проведены в октябре-ноябре 2021 года.

Оба муниципалитета являются типичными аграрными территориями края, в структуре экономики преобладает первичный сектор, городское население отсутствует. Структура промышленного производства Уинского муниципального округа представлена в основном пищевой, лесной хозяйством ³⁶⁷ . промышленностью и и деревообрабатывающей сельским В Юсьвинском округе основу экономики также составляют лесозаготовительная промышленность и сельское хозяйство³⁶⁸. В обеих территориях ведется добыча нефти. В Уинском округе расположены структурные подразделения ООО «Лукойл-Пермь», а в Юсьвинском округе работает бригада ООО «Уралойл».

Проблемы социально-экономического развития, которые выделяют респонденты, типичны для всех высокодотационных сельских муниципалитетов Пермского края. Наиболее актуальными проблемами в обеих территориях, по их мнению, являются отток молодежи (свыше 80% в обоих округах), отсутствие квалифицированных кадров (свыше 60%), отсутствие промышленного производства (свыше 50%). Кроме того, информанты обращают внимание

³⁶⁶ Об образовании нового муниципального образования Уинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 428-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369207 (дата обращения: 03.03.2023); Об образовании нового Юсьвинский муниципального образования муниципальный округ Пермского края [Электронный pecypc]: Закон Перм. края 20.06.2019 $N_{\underline{0}}$ 427-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369206 (дата обращения: 03.03.2023).

³⁶⁷ *Об Уинском* округе [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации Уинского муниципального округа. URL: https://uinsk.ru/o-rajone/istoriya-rajona/ (дата обращения: 24.04.2023).

³⁶⁸ *Общие сведения* [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации Юсьвинского муниципального округа. URL: https://admuswa.ru/ (дата обращения: 20.02.2023).

на упадок сельского хозяйства и отдаленность от федеральных и региональных трасс. Типичной для подобных муниципалитетов является и апелляция к краевым властям (реже — крупному бизнесу) как к основному источнику ресурсов для развития территории. Подобные подходы среди местных элит ярко демонстрирует цитата одного из информантов: «Откуда у нас деньги, ресурсы? Мы — маленькие и бедные. Нам остается уповать только на край и нефтяников. Сами мы только дыры латать можем»³⁶⁹.

Несмотря на идентичный сценарий объединения, сходные структуру экономики и уровень социально-экономического развития, политический процесс в объединенных территориях имеет ряд существенных отличий.

В Уинском округе политическая ситуация является, по мнению экспертов, стабильной: «Район³⁷⁰ достаточно спокойный с точки зрения политики. Есть мелкие вспышки, но их конфликтами сложно назвать»³⁷¹.

внутриэлитных Структура отношений округе явный имеет монополистический характер, выраженный в доминировании в политическом процессе коалиции, сформированной вокруг фигуры главы округа А.Н. Зеленкина на основе его формального статуса, что характерно для небольших сельских территорий. Группа представлена сотрудниками влияния окружной администрации, руководителями бюджетных учреждений и частью депутатов.

В состав местной легислатуры входят, в основном, работники бюджетной сферы и пенсионеров, но есть также предприниматели и руководители сельскохозяйственных предприятий. По мнению респондентов, взаимодействие администрации с большинством депутатского корпуса носит конструктивный характер. Тем не менее, ряд депутатов от оппозиционных партий находится

 $^{^{369}}$ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

³⁷⁰ Прим. автора: многие информанты по инерции называют округа районами.

 $^{^{371}}$ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Межэлитные взаимоотношения в локальных сообществах в условиях преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. № 4. С. 577-591.

в напряженных взаимоотношениях с А.Н. Зеленкиным: «За последние выборы появилась напряженность с депутатами от оппозиционных партий. Нечто с окрасками конфликта» ³⁷². Тем не менее, данный конфликт не оказывает серьезного влияния на политический процесс в территории: «Ну цапаются периодически, ну и что? Никому от этого ни жарко, ни холодно» ³⁷³.

Несмотря на то, что на территории округа ведет хозяйственную деятельность подразделение ООО «Лукойл-Пермь», внутриполитические процессы в округе не вызывают интереса у крупного бизнеса. Тем не менее, представитель «Лукойла» является депутатом Законодательного Собрания Пермского края: «Нефтяники свои задачи решают на другом уровне. Округ им не интересен. Руку, конечно, на пульсе держат, с социалкой помогают, но не более»³⁷⁴.

Поскольку большинство экс-глав сельских поселений получили различные должности в структурах администрации округа, ликвидация поселенческого уровня не привела к внутриэлитной эскалации, а опасения населения были нивелированы активной информационной кампаний со стороны администрации и лично главы: «Жители сначала возмущались, но потом глава проехал по поселениям, все объяснил. Жителям какая разница, как это называется? Им, главное, чтобы можно было справку получить, как и раньше»³⁷⁵.

Большинство информантов не заметили серьезного влияния преобразования на структуру внутриэлитных отношений в округе, но некоторые из них отмечают потенциальное усиление роли депутатского корпуса окружной думы: «Я думаю, что роль депутата будет усиливаться. Раньше их сколько было? В каждом

 $^{^{372}}$ Интервью № 10, Уинский муниципальный округ, 03.11.2021 // Из лич. арх. авт.

³⁷³ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

³⁷⁴ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

³⁷⁵ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

поселении по несколько штук. Их уговаривать приходилось. А теперь всего 15 на весь округ» 376 .

Анализ интервью показывает, что внутриполитическую ситуацию в Юсьвинском муниципальном округе отличают отсутствие крупных групп влияния, фрагментация и малочисленность элит. В ходе эмпирического исследования было установлено, что в политическом пространстве округа функционирует только одна относительно крупная и устойчивая группа влияния, которая сложилась «на основе формального статуса главы округа и зависимых от него лиц с учетом естественной административной иерархии»³⁷⁷. Стоит отметить, что глава муниципалитета М.Н. Евсин возглавляет территорию уже более 10 лет. В состав его группы влияния входят сотрудники администрации и представители бюджетного сектора.

Депутатский корпус составляют сотрудники государственных и муниципальных учреждений, предприниматели и пенсионеры. В составе думы можно выделить оппозиционно настроенную по отношению к М.Н. Евсину группу депутатов: «Часть депутатов уже пыталась сместить главу. У них очень серьезный конфликт» Эксперты считают, что предпосылкой эскалации конфликта между депутатами и главой мог стать переход на одноуровневую систему организации местного самоуправления, поскольку часть поселенческой элиты потеряла свой статус и не получила компенсации в виде должностей в объединенной администрации.

Единого мнения по поводу причин конфликта среди респондентов выявить не удалось, в качестве наиболее вероятной версии стоит рассматривать борьбу

 $^{^{376}}$ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

³⁷⁷ Красильщиков Г.Г. Межэлитные взаимоотношения в локальных сообществах в условиях преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. № 4. С. 577-591.

 $^{^{378}}$ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

за ограниченные ресурсы и усталость от длительного нахождения главы у в власти: «В районе сплошная война. Когда депутаты сбиваются в коалиции, чтобы снять главу. Это усталость и недоверие к властии»³⁷⁹. Так, оппозиционно настроенные к главе депутаты указывают именно на усталость от фигуры главы: «Я против главы как человека ничего не имею. Я раньше сам его поддерживал, но нельзя оставаться столько лет на одной должности и не потерять хватку» ³⁸⁰. Представитель группы влияния главы акцентирует внимание на профессиональных аспектах деятельности депутатов: «У меня к ним вопросы как к профессионалам, как к депутатами. Их деятельность совершенно не идет во благо округу и жителям»³⁸¹. Представители элиты, занимающие нейтральную позицию, склоняются к версии о личной неприязни и внутриэлитной борьбе за ограниченные ресурсы в условиях сокращения количества статусных и относительно ресурсных позиций: «Часть глав поселений осталась не удел. Им ничего не предложили, никуда не позвали. Где теперь топать ногами? Понятно, что в думе. Понятно, что это усилило конфликт»³⁸².

Несмотря на эскалацию внутриэлитных отношений, более 70% опрошенных представителей политической элиты Юсьвинского округа положительно отнеслись к созданию муниципального округа.

В целом, внутриэлитные взаимоотношения в обоих округах имеют типичные для сельских территорий Пермского края черты: отсутствие крупных ресурсных акторов, разобщенность и малочисленность политических элит,

 $^{^{379}}$ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Межэлитные взаимоотношения в локальных сообществах в условиях преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. № 4. С. 577-591.

³⁸⁰ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

³⁸¹ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

 $^{^{382}}$ Цит. по: Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

весомая роль органов местного самоуправления в политическом процессе, при его низкой динамике. Тем не менее, воспроизводство структуры внутриэлитных отношений в муниципалитетах складывалось по-разному.

Так, в Уинском округе преобразование территории практически не повлияло на властную конфигурацию и не привело к развитию внутриэлитных конфликтов. Это объясняется не только отсутствием ресурсов и политической воли у глав и депутатов поселений, но и их включением в новую модель управления территорией.

Процесс объединения в Юсьвинском округе, наоборот, послужил триггером к усложнению структуры внутриэлитных отношений и привел к переходу конфликта между главой округа и группой депутатов представительного округа из латентного в открытое состояние. Одной из причин обострения конфликта эксперты называют потерю частью представителей локальной политической своего формального статуса и расширением за счет этого оппозиционно настроенной по отношению к главе округа части элиты.

Выбор вариантов взаимодействия местных элит в Уинском и Юсьвинском округах в условиях преобразования также зависит от различных особенностей сложившихся структур внутриэлитных отношений, а именно от наличия или конфликтных взаимоотношений отсутствия между ключевыми акторами политического процесса, сложившихся еще проведения процедуры до преобразования (см. таблицу 3).

Таблица 3 — Соотношение структурных и процедурных факторов и вариантов взаимодействия локальных политических элит в Уинском и Юсьвинском муниципальных округах

	Структурные факторы		I			
МО	Структура экономики	Уровень урбанизации	Наличие внутриэлитных конфликтов (до преобразования)	Особенности внутриэлитных отношений	Наличие / отсутствие ресурсной поселенческой элиты (до преобразования)	Вариант взаимодействия локальных элит
Уинский муниципальн ый округ	Первичный сектор экономики	Низкий	Нет	Монополистическ ий тип структуры внутриэлитных отношений при доминировании административной власти	Нет	«поглощение»
Юсьвинский муниципальн ый округ	Первичный сектор экономики	Низкий	Да	Монополистическ ий тип структуры внутриэлитных отношений при доминировании административной власти	Нет	«эскалация»

Таким образом, даже в сугубо аграрных территориях, характеризующихся слабой динамикой политического процесса, ключевую роль в вариативности взаимодействия элит играют не сценарии преобразования структурные особенности экономики, а процедурные факторы.

В изучаемых сообществах процесс укрупнения муниципальных образований кардинально не изменил констелляцию ключевых и характер взаимоотношений между ними, но привел к усложнению или упрощению внутриэлитных отношений. Большинство информантов отмечают влияние поселенческого уровня самоуправления упразднения на внутриполитические процессы, но не согласны с тезисом об исчезновении локальной политики: «Я считаю, что политическая борьба не исчезает. Остаются общественного лидеры мнения, остаются общественники, оппозиционеры» 383 ; «Политика — это в первую очередь желание людей. От их активности и готовности интересы формируется отстаивать свои

 $^{^{383}}$ Интервью № 6, Юсьвинский муниципальный округ, 04.10.2021 // Из лич. арх. авт.

политика» 384. Более того, часть экспертов заявляет о потенциальном увеличении субъектности местных легислатур: «Политическая борьба стала во всех смыслах еще жестче... У нас депутатский корпус состоит из многомандатных округов. Поэтому за каждым бывшим главой стоит даже не один депутат. Борьба только усугубилась» 385. Следует, однако, отметить, что данное мнение встречается среди представителей элиты округов, созданных в границах бывших районов. Эксперты из Березниковского и Соликамского городских округов с данным тезисом не соглашаются: «Для нас это нехарактерно. Большинство депутатов представляют город, но если субъектность представительного органа и растет, то вне зависимости от этих агломерационных процессов. Депутаты становятся более грамотными, более профессиональными» 386.

Влияние социально-экономических эффектов укрупнения территорий на структуру внутриэлитных отношений В данный момент оценивать преждевременно, поскольку муниципалитеты на момент проведения исследования продолжали получать из краевого бюджета субсидии в рамках трехлетних программ развития преобразованных территорий ³⁸⁷. Более того, окончание предоставления субсидий является, по мнению информантов, одной из наиболее сложных и стратегических проблем, которые придется решать объединенным администрациям.

Еще одним политическим последствием ликвидации поселенческого уровня респонденты видят в чрезмерной концентрации и персонификации ответственности главы за все происходящие в округе процессы: «Когда были главы поселений, они какую-то зону ответственности закрывали. Когда низшего

 $^{^{384}}$ Интервью № 3, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Излич. арх. авт.

 $^{^{385}}$ Интервью № 3, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Из лич. арх. авт.

³⁸⁶ Там же.

 $^{^{387}}$ *О финансовом* обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.02.2018 № 191-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446639404 (дата обращения: 01.11.2021).

звена не стало, больше негатива идет к главе округа» 388. Уже существующие организационные патологии местного самоуправления (зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов, низкая ресурсная обеспеченность, кадровый голод) помноженные на отсутствие каналов канализации ответственности, потенциально могут повлиять на рост негативного отношения населения к главам объединенных территорий.

Кроме того, в исследовании были выявлена вариативность взаимодействия локальных элит в условиях преобразования муниципальных образований, представленная в аналитической схеме на рисунке 1. Варианты взаимодействия способы формирующие различные воспроизводства внутриэлитных отношений, как видно из аналитической схемы, определяются вариативностью сочетания процедурных факторов, тогда как одинаковый набор структурных факторов не гарантирует инвариативного поведения местных акторов. Это подтверждается в каждой из исследуемых пар муниципальных образований – особенности структуры внутриэлитных отношений, выраженные в наличии / отсутствии конфликтов между ключевыми акторами политического монополистических и плюралистических процесса, типах структуры внутриэлитных отношений и степени автономии локальных политических элит на поселенческом уровне, обладающих экономическим, финансовым и властными ресурсами, определяют выбор различных стратегий поведения внутри местной элиты даже в тех муниципалитетах, которые прошли процедуру преобразования по одному сценарию и обладают сопоставимыми социально-экономическими характеристиками (сходные структуры экономики и уровень урбанизации территорий).

 $^{^{388}}$ Интервью № 6, Юсьвинский муниципальный округ, 04.10.2021 // Из лич. арх. авт.

Рисунок 1 — Вариативность взаимодействия локальных политических элит в муниципальных образованиях Пермского края.

Сценарий преобразования

Структура экономики

Уровень урбанизации

Наличие конфликтов (до преобразования)

Особенности внутриэлитных отношений

Наличие ресурсной поселенческой элиты

Варианты взаимодействия элит

Сценарий 1: Нытвенский и Чусовской городские округа

Сценарий 2: Березниковский и Соликамский городские округа

Сценарий 3: Уинский и Юсьвинский муниципальные округа

Взаимодействие «поглощения» предполагает фактическую ПО типу интеграцию более многочисленной И обладающей экономическими и политическими ресурсами элитой политических акторов присоединяемых муниципалитетов (в зависимости от сценария преобразования либо поселений, районов) в собственную властно-управленческую систему, лишая их элитного статуса. Такой выбор во всех указанных случаях обусловлен высокой степенью концентрации власти и экономических ресурсов в руках одной коалиции сформированной вокруг персоны главы муниципалитета. Районные и поселенческие элиты в рассматриваемых примерах не обладали необходимым ресурсом для защиты своей автономии. Процесс преобразования (укрупнения) в подобных случаях фактически сводится к изменению системы муниципального управления и ее территориального измерения и не оказывает сильного влияния на внутриэлитные взаимоотношения.

Условно более мягкая вариация взаимодействия элит характеризуется «инкорпорированием» части представителей элиты одной территории в элиту другой. Примером такого подхода является процесс объединения поселений Соликамского муниципального района с городским округом. В данном случае часть представителей ЭЛИТЫ района заняла ряд статусных позиций в административно-управленческой иерархии, что не подразумевает появления новой группы влияния в локальном политическом пространстве. Причины такого выбора заключаются в специфике внутриэлитных отношений, сформированных в муниципальном районе и городском округе еще до преобразования. Так, представители доминирующей, но сформированной основе на административно-управленческой иерархии, группы влияния главы района индивидуальные стратегии поведения в процессе объединения предпочли в свою очередь, длящийся конфликт между с городом. В Соликамске, ПАО «Уралкалий» и АО «Соликамскбумпром» создал предпосылки дальнейшего включения в группу влияния главы города политических лидеров района.

Взаимодействие в логике «эскалации» предполагает, что изменение местного самоуправления становится триггером повышению К конфликтности во внутриэлитных отношениях И, возможному, переходу латентных противостояний в открытую фазу. Для реализации данного варианта на территории должны быть представлены группы или центры влияния, имеющие противоречия с ключевым актором политического процесса (как правило, это группа влияния главы муниципалитета, сформированная на основе формальностатусной иерархии), либо представители элиты бывших поселений, обладающих значительными ресурсами. Данная конфигурация внутриэлитных отношений не всегда приводит к открытым конфликтам и может быть купирована крупными группами влияния. Примерами ограниченной эскалации являются Нытвенский городской и Юсьвинский муниципальный округа. Тем не менее, причины поведения акторов в территориях разнятся. Так, в Нытве конфликт был вызван нежеланием поселенческой элиты достаточно ресурсного Уральского поселения терять свой статус, а в Юсьвинском округе преобразование стало триггером эскалации давнего противостояния между главой и группой депутатов земского собрания.

Также, стоит отметить, что при рассмотрении структуры внутриэлитных отношений характер построения властных коалиций в локальных сообществах в процессе укрупнения не изменился. Так, в большинстве рассмотренных примеров (кроме Березниковского и Соликамского городских округов) структуры внутриэлитных отношений имеют монополистический характер при доминировании административной власти. В Березниках конфигурация власти также является монополистической, но в локальном политическом пространстве доминирует коалиция крупного бизнеса. Только в Соликамском округе можно выделить характеристики плюралистической модели, которые проявляются в соперничестве двух крупных промышленных предприятий.

Таким образом, результаты анализа структуры внутриэлитных отношений в рассмотренных выше локальных сообществах демонстрируют, что одинаковые сценарии укрупнения и схожие структуры экономик не гарантируют выбор одинаковых вариантов взаимодействия локальных элит. Так, в каждой паре муниципалитетов придерживались локальные ЭЛИТЫ разных моделей взаимодействия: в первой паре (Нытвенский и Чусовской округа) – «эскалация» и «поглощение», во второй (Березники и Соликамск) – «поглощение» третьей (Уинский Юсьвинский и «инкорпорирование», В И округа) «поглощение» и «эскалация». Выявленная вариативность взаимодействия элит

обусловлена сложившейся еще до объединения структурой внутриэлитных отношений и ресурсной обеспеченностью элит присоединяемых муниципалитетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет уточнить понятие «локальная политическая элита», которая рассматривается как неоднородная (состоящая из различных коалиций политических акторов) ассоциированная с локальным сообществом социальная группа, которая обладает властными полномочиями и (или) ресурсами для относительно самостоятельного принятия тех или иных политических решений в локальном политическом пространстве. Кроме того, в работе уточняются определения «внутриэлитных отношений» и «воспроизводства структуры внутриэлитных отношений».

Система организации местного самоуправления рассматривается в работе в ретроспективном ключе, что позволяет выявить содержание основных этапов ее трансформации и рассматривать начавшуюся в начале 2000-х годов рецентрализацию муниципального управления как продолжительный и долгосрочный тренд.

Поскольку в качестве генеральной совокупности для проведения эмпирического исследования были выбраны муниципалитеты Пермского края, в работе были проанализированы основные этапы реформирования местного самоуправления в регионе. Наиболее активно объединение муниципальных образований проходило в период с 2018 по 2022 годы. Именно в данный период в Пермском крае фактически был ликвидирован поселенческий уровень местного самоуправления.

ходе исследования были определены институциональные рамки преобразования муниципальных образований и, в зависимости от процедуры и типа муниципальных образований, выявлены три сценария укрупнения: создание городского округа в границах поселений бывшего муниципального района, объединение городского округа cпоселениями соседнего муниципального района при ликвидации последнего, создание муниципального округа в границах поселений бывшего муниципального района. Укрупнение образований, муниципальных рассматриваемое как серьезная политикоинституциональная трансформация системы организации местного самоуправления, имело ряд политических последствий. Так, информанты отмечают в муниципальных и городских округах, созданных по первому и третьему сценариям, потенциальное увеличение субъектности окружных легислатур за счет уменьшения количества статусных позиций в структуре муниципальной власти.

По мнению самих представителей локальной элиты, населенные пункты, потерявшие статус муниципального образования, но имеющие определенные ресурсы и сохранившие политическое представительство, в случаях реконфигурации структуры внутриэлитных отношений могут становиться очагами политической напряженности и роста протестных настроений среди населения. Кроме того, укрупнение муниципалитетов может рассматриваться как предпосылка к обострению уже существовавших внутриэлитных противоречий.

Процедура укрупнения муниципалитетов по первому и третьему сценариям, то есть объединение поселений в городские и муниципальные округа в границах бывших муниципальных районов, не привела к значительному изменению структуры внутриэлитных отношений, но послужила фактором их усложнения или упрощения. Таким образом, преобразование территорий в подобных локальных сообществах можно рассматривать как триггер эскалации или, наоборот, деэскалации внутриэлитных конфликтов. Сокращение формальных позиций в структуре местной власти и перераспределение ресурсов территории в пользу объединенной администрации заставляет представителей элиты бывших стратегии поселений использовать различные поведения В отношениях с районной (в перспективе окружной) властью: поиск консенсуса в обмен на сохранение элитного статуса / материальных благ или эскалация в случае угрозы потери статуса и ресурсов (более характерно для представителей поселений, обладающих определенными ресурсами и автономией от района). Кроме того, эскалация конфликта может рассматриваться как приемлемая стратегия для некоторых элитных групп в случае уже существующих конфликтов

и может рассматриваться в качестве повода для изменения собственных позиций во властной иерархии муниципалитета. Деэскалация внутриэлитных конфликтов происходит за счет ликвидации реальной или потенциальной напряженности по линии «глава муниципального района — глава поселения (как правило, административного центра района)» и уменьшения количества акторов с формальными позициями и статусом, чьи интересы и мнения необходимо учитывать при принятии ключевых решений. Кроме того, бывшие главы поселений, которые тем или иным образом остаются в системе муниципальной власти становятся зависимы от руководства объединенных округов не только финансово, но и на основе административной подчиненности.

В случае объединения двух муниципалитетов второго уровня (второй сценарий) структуры внутриэлитных отношений меняются за счет изменения позиций локальных политических элит бывших районов. Так, административная часть политического истеблишмента либо инкорпорируется в состав окружной элиты, либо утрачивает свой «элитный статус» и перестает оказывать влияние на процесс принятия решений в сообществе. Стоит заметить, что такие стратегии поведения характерны именно для местной бюрократии бывших районов (и поселений, входивших в их состав), в то время как характер представительства в структуре власти свойственный для бизнес-элит практически не меняется. Это объясняется тем, что и Усольский, и Соликамский муниципальные районы рассматривались крупными промышленными предприятиями исключительно как территории присутствия, при этом, попыток монополизации власти бизнесом не предпринималось, а наиболее крупные группы влияния, сформированные вокруг глав районов, состояли, в основном, из представителей бюджетной сферы.

Также стоит обратить внимание, что в процессе преобразования всех рассматриваемых территорий характер распределения власти не меняется — ее монополистический или плюралистический характер сохраняется и после укрупнения. Таким образом, можно утверждать, что укрупнение муниципальных образований как контекстный факторы в той или иной степени изменяет

структуры внутриэлитных отношений в локальных сообществах, но не влияет на характер власти.

В ходе исследования были выявлены и типологизированы варианты поведения локальных акторов в условиях преобразования муниципалитетов: «поглощение», «инкорпорирование» и «эскалация». «Поглощение» заключается во встраивании политических акторов присоединяемого муниципалитета в новую систему организации местного самоуправления и фактическом лишении их элитного статуса. «Инкорпорирование», наоборот, предполагает включение части акторов в политическую элиту объединенной территории. «Эскалация» возможна в условиях наличия противоречий между группой влияния главы территории и другими акторами / группами влияния. Таким образом, преобразование территории является триггером к обострению внутриэлитной борьбы.

заключении стоит отметить, что политико-институциональная трансформация системы организации местного самоуправления как ключевой структурный фактор, оказывающий влияние на организацию локальной власти, слабо детерминирует с изменениями структур внутриэлитных отношений в муниципальных образованиях. Гораздо большую роль в их воспроизводстве играют процедурные факторы, а именно групповые и индивидуальные стратегии поведения представителей локальной элиты, обусловленные сложившейся еще до преобразования структурой внутриэлитных отношений И ресурсной обеспеченностью элит присоединяемых муниципальных образований.

Таким образом, результаты исследования подтверждают исследовательскую гипотезу о том, что несмотря на одинаковые сценарии преобразования и сходные структуры экономики существует вариативность выбора стратегий поведения и моделей взаимодействия элит в условиях укрупнения муниципальных образований.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

Нормативно-правовые акты и официальные документы

- 1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 19.05.2022).
- 2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти [Электронный ресурс]: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 02.03.2023).
- 3. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный pecypcl: Федер. закон 03.02.2015 $N_{\underline{0}}$ 8-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 174852/ (дата обращения: 02.03.2023).
- 4. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524 (дата обращения: 19.01.2023).
- 5. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный

- ресурс]: Федер. закон от 07.05.2009 № 90-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87571/ (дата обращения: 01.03.2023).
- 6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/ (дата обращения: 01.03.2023).
- 7. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 03.04.2017 № 62-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788 (дата обращения: 19.05.2022).
- 8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814 (дата обращения: 19.05.2022).
- 9. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788 (дата обращения: 19.05.2022).
- 10. О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федер. $N_{\underline{0}}$ 107-Ф3. [Электронный pecypc]: закон ОТ 04.08.2000 URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 28092/ (дата обращения: 01.03.2023).

- 11. О местном самоуправлении в РСФСР [Электронный ресурс]: Закон от 06.07.1991 № 1550-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 12. О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75. URL: https://base.garant.ru/6318516/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 13. О порядке назначения глав администраций [Электронный ресурс]: Указ Президента РСФСР от 25.11.1991 № 239. URL: https://base.garant.ru/6318947/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 14. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 11.04.1998 № 55-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18399/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 15. О территориях опережающего развития в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ. URL: https://base.garant.ru/70831204/ (дата обращения: 25.03.2023).
- 16. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16217/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 17. Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 19.05.2022).

- 19. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.08.1995 № 154-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 20. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 21.12.2021 № 414-Ф3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 01.03.2023).
- 21. О досрочном прекращении полномочий Губернатора Пермского края [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 28.04.2012 № 527. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201205010008 (дата обращения: 28.02.2023).
- 22. О досрочном прекращении полномочий Губернатора Пермского края [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 06.02.2017 № 53. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/41676 (дата обращения: 28.02.2023).
- 23. О реформе представительных органов власти и органов местного Российской самоуправления В Федерации [Электронный pecype]: Указ РΦ 1617. Президента ОТ 09.10.1993 No URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 2562/ (дата обращения: 28.02.2023).
- 24. Об исполняющем обязанности Губернатора Пермского края [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 06.02.2020 № 99. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002070002 (дата обращения: 04.03.2023).
- 25. О создании территории опережающего социально-экономического развития «Чусовой» [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва РФ от 23.03.2017 № 329. URL: https://docs.cntd.ru/document/420394883 (дата обращения: 25.04.2023).

- 26. О создании территории опережающего социально-экономического развития «Нытва» [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва РФ от 30.03.2019 № 387. URL: https://docs.cntd.ru/document/554041154 (дата обращения: 25.04.2023).
- 27. Об особенностях создания территорий опережающего социальноэкономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва РΦ 22.06.2015 No 614. URL: ОТ https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71007924/ обращения: (дата 25.03.2023).
- 28. Устав Пермского края [Электронный ресурс]: принят Законодат. Собр. Перм. края от 27.04.2017 № 32 ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911516853 (дата обращения: 04.10.2021).
- 29. О внесении изменений в Закон Пермского края «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края 07.10.2019 № 453-ПК. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900201910100001 (дата обращения: 03.03.2023).
- 30. О преобразовании Горнозаводского городского поселения в Горнозаводский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.04.2018 № 223-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683079 (дата обращения: 03.03.2023).
- 31. О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 09.02.2018 № 190-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446617931 (дата обращения: 03.03.2023).
- 32. О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ [Электронный ресурс]: Закон Перм. края

- от 09.02.2018 № 190-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446617931 (дата обращения: 03.03.2023).
- 33. О преобразовании Губахинского городского поселения в Губахинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 06.06.2012 № 41-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911536411 (дата обращения: 03.03.2023).
- 34. О преобразовании Губахинского городского поселения в Губахинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 06.06.2012 № 41-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911536411 (дата обращения: 03.03.2023).
- 35. О преобразовании Кизеловского городского поселения в городской округ «Город Кизел» Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 09.02.2018 № 190-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446617930 (дата обращения: 03.03.2023).
- 36. О преобразовании Краснокамского городского поселения в Краснокамский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 26.03.2018 № 211-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446661302 (дата обращения: 03.03.2023).
- 37. О преобразовании Оханского городского поселения в Оханский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.04.2018 № 224-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683080 (дата обращения: 03.03.2023).
- 38. О преобразовании поселений, входящих в состав Горнозаводского муниципального района, путем объединения с Горнозаводским городским округом Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Горнозаводского городского поселения в Горнозаводский городской округ Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 233-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106183 (дата обращения: 03.03.2023).

- 39. О преобразовании поселений, входящих в состав Гремячинского муниципального района, путем объединения с Гремячинским городским округом и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.04.2018 № 221-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683173 (дата обращения: 03.03.2023)
- 40. О преобразовании поселений, входящих в состав Гремячинского муниципального района, путем объединения с Гремячинским городским округом и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Гремячинского городского поселения в Гремячинский городской округ» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.04.2018 № 221-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683173 (дата обращения: 03.03.2023).
- 41. О преобразовании поселений, входящих в состав Кизеловского муниципального района, путем объединения с городским округом «Город Кизел» и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Кизеловского городского поселения в городской округ «Город Кизел» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.04.2018 № 222-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446683174 (дата обращения: 03.03.2023).
- 42. О преобразовании поселений, входящих в состав Краснокамского муниципального района, путем объединения с Краснокамским городским округом Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Краснокамского городского поселения в Краснокамский городской округ Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 234-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106201 (дата обращения: 03.03.2023).
- 43. О преобразовании поселений, входящих в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О преобразовании Оханского городского поселения в Оханский городской округ

- Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 235-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106195 (дата обращения: 03.03.2023).
- 44. О преобразовании поселений, входящих в состав Соликамского муниципального района, путем объединения с Соликамским городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 236-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106219 (дата обращения: 03.03.2023).
- 45. О преобразовании поселений, входящих в состав Соликамского муниципального района, путем объединения с Соликамским городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 236-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550106219 (дата обращения: 03.03.2023).
- 46. О преобразовании поселений, входящих в состав Усольского муниципального района, путем объединения с муниципальным образованием «Город Березники» Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 21.06.2018 № 252-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550124417 (дата обращения: 03.03.2023).
- 47. О преобразовании поселений, входящих в состав Усольского муниципального района, путем объединения с муниципальным образованием «Город Березники» Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 21.06.2018 № 252-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/550124417 (дата обращения: 03.03.2023).
- О преобразовании поселений, входящих в состав Чайковского муниципального района, путем объединения с Чайковским городским округом Пермского края И 0 внесении изменений В Закон Пермского «О преобразовании Чайковского городского поселения в Чайковский городской округ Пермского края» [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.05.2018 № 237-ПК URL: https://docs.cntd.ru/document/550106220 обращения: (дата 03.03.2023).
- 49. О преобразовании Северо-Углеуральского городского поселения и Широковского сельского поселения путем объединения с Губахинским

городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.08.2012 № 87-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911537511 (дата обращения: 03.03.2023).

- 50. О преобразовании Северо-Углеуральского городского поселения и Широковского сельского поселения путем объединения с Губахинским городским округом Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.08.2012 № 87-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911537511 (дата обращения: 03.03.2023).
- 51. О преобразовании Чайковского городского поселения в Чайковский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 26.03.2018 № 212-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/446661303 (дата обращения: 03.03.2023).
- 52. \mathbf{O} финансовом обеспечении В связи c отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае [Электронный pecypc]: Закон Перм. 28.02.2018 $N_{\underline{0}}$ 191-ПК. URL: края OThttps://docs.cntd.ru/document/446639404 (дата обращения: 03.03.2023).
- обеспечении 53. 0 финансовом В связи c отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае [Электронный 28.02.2018 191-ПК. pecypc]: Закон Перм. $N_{\underline{0}}$ URL: края OThttps://docs.cntd.ru/document/446639404 (дата обращения: 01.11.2021).
- 54. Об образовании нового муниципального образования Александровский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.05.2019 № 395-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561401299 (дата обращения: 03.03.2023).
- 55. Об образовании нового муниципального образования Бардымский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 05.11.2019 № 474-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561588301 (дата обращения: 03.03.2023).

- 56. Об образовании нового муниципального образования Березовский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.05.2019 № 396-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561401300 (дата обращения: 03.03.2023).
- 57. Об образовании образования нового муниципального Большесосновский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края 30.04.2021 No 647-ПК. URL: ОТ https://docs.cntd.ru/document/574713678 (дата обращения: 03.03.2023).
- 58. Об образовании нового муниципального образования Верещагинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 355-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123635 (дата обращения: 03.03.2023).
- 59. Об образовании нового муниципального образования Гайнский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 423-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369232 (дата обращения: 03.03.2023).
- 60. Об образовании нового муниципального образования Губахинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 22.03.2022 № 64-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/578172028 (дата обращения: 03.03.2023).
- 61. Об образовании нового муниципального образования Добрянский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 369-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216190 (дата обращения: 03.03.2023).
- 62. Об образовании нового муниципального образования Еловский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 05.11.2019 № 475-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561588302 (дата обращения: 03.03.2023).

- 63. Об образовании нового муниципального образования Ильинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 370-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216191 (дата обращения: 03.03.2023).
- 64. Об образовании нового муниципального образования Карагайский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.03.2020 № 511-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561747688 (дата обращения: 03.03.2023).
- 65. Об образовании нового муниципального образования Кишертский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 28.11.2019 № 488-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561622697 (дата обращения: 03.03.2023).
- 66. Об образовании нового муниципального образования Косинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 429-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369174 (дата обращения: 03.03.2023).
- 67. Об образовании нового муниципального образования Кочевский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 424-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369234 (дата обращения: 03.03.2023).
- 68. Об образовании нового муниципального образования Красновишерский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 371-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216192 (дата обращения: 03.03.2023).
- 69. Об образовании нового муниципального образования Кудымкарский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 425-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369205 (дата обращения: 03.03.2023).

- 70. Об образовании нового муниципального образования Кудымкарский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.01.2022 № 40-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/578101625 (дата обращения: 03.03.2023).
- 71. Об образовании нового муниципального образования Куединский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 29.04.2020 № 534-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/570768641 (дата обращения: 03.03.2023).
- 72. Об образовании нового муниципального образования Лысьвенский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 01.12.2011 № 865-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/911534409 (дата обращения: 03.03.2023).
- 73. Об образовании нового муниципального образования Нытвенский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.04.2019 № 386-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123635 (дата обращения: 03.03.2023).
- 74. Об образовании нового муниципального образования Октябрьский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 372-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216193 (дата обращения: 03.03.2023).
- 75. Об образовании нового муниципального образования Ординский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 27.05.2019 № 397-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561401301 (дата обращения: 03.03.2023).
- 76. Об образовании нового муниципального образования Осинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 356-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123636 (дата обращения: 03.03.2023).

- 77. Об образовании нового муниципального образования Очерский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 373-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216194 (дата обращения: 03.03.2023).
- 78. Об образовании нового муниципального образования Пермский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 29.04.2022 № 75-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/406028946 (дата обращения: 03.03.2023).
- 79. Об образовании нового муниципального образования Сивинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.03.2020 № 512-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561747690 (дата обращения: 03.03.2023).
- 80. Об образовании нового муниципального образования Суксунский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 358-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123638 (дата обращения: 03.03.2023).
- 81. Об образовании нового муниципального образования Уинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 428-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369207 (дата обращения: 03.03.2023).
- 82. Об образовании нового муниципального образования Частинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.03.2020 № 513-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/561747691 (дата обращения: 03.03.2023).
- 83. Об образовании нового муниципального образования Чердынский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 374-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216195 (дата обращения: 03.03.2023).

- 84. Об образовании нового муниципального образования Чернушинский городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 23.02.2019 № 357-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553123637 (дата обращения: 03.03.2023).
- 85. Об образовании нового муниципального образования Чусовской городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 375-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216196 (дата обращения: 03.03.2023).
- 86. Об образовании нового муниципального образования Чусовской городской округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 25.03.2019 № 375-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553216196 (дата обращения: 03.03.2023).
- 87. Об образовании нового муниципального образования Юрлинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 426-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369235 (дата обращения: 03.03.2023).
- 88. Об образовании нового муниципального образования Юсьвинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 427-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369206 (дата обращения: 03.03.2023).
- 89. Об образовании нового муниципального образования Юсьвинский муниципальный округ Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 20.06.2019 № 427-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/553369206 (дата обращения: 03.03.2023).
- 90. Об объединении всех поселений, входящих в состав Кунгурского муниципального района, с городом Кунгуром [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 09.12.2020 № 601-ПК. URL: https://docs.cntd.ru/document/571031867 (дата обращения: 03.03.2023).

- 91. Об утверждении границ и о наделении статусом муниципального образования «Город Кудымкар» Пермского края [Электронный ресурс]: Закон Коми-Перм. авт. округа от 04.07.2005 № 54. URL: https://docs.cntd.ru/document/494903188 (дата обращения: 03.03.2023).
- 92. Об утверждении Порядка вынесения губернатором Пермского края предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации, отрешения их от должности [Электронный ресурс]: Указ губернатора Перм. края от 10.05.2023 № 47. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900202305100001 (дата обращения: 11.05.2023).
- 93. Об утверждении Порядка назначения и выплаты денежного пособия лицам, замещавшим отдельные муниципальные должности, должности муниципальной службы [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва Перм. края от 17.09.2018 № 503-п. URL: https://docs.cntd.ru/document/550186866 (дата обращения: 03.03.2023).
- 94. Об утверждении Порядка предоставления субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва Перм. края от 21.11.2018 № 718-п. URL: https://docs.cntd.ru/document/550245624 (дата обращения: 03.03.2023).
- 95. Об утверждении Порядка распределения и предоставления из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края иных дотаций на компенсацию расходов, связанных с формированием эффективной структуры органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края [Электронный ресурс]: Постановление Пр-ва Перм. края от 10.07.2019 № 456-п. URL: https://docs.cntd.ru/document/561420481 (дата обращения: 03.03.2023).

- 96. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Часть І / Под общей редакцией В.С. Тимченко. М.: Издание Государственной Думы. 2011. 208 с.
- 97. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти [Электронный ресурс]: Проект Федерал. Закона от 16.12.2021 40361-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8 (дата обращения: 11.05.2023).
- 98. Об отдельных вопросах организации публичной власти Пермского края [Электронный ресурс]: Проект Закона Перм. края от 12.04.2022 № 887-23/07. URL: https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT_ID=4727 (дата обращения: 11.05.2023).

Сайты органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций

- 99. Внесен законопроект о развитии местного самоуправления [Электронный ресурс]: Офиц. сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/news/53011/ (дата обращения: 02.03.2023).
- 100. Всероссийская перепись населения 2020 года [Электронный ресурс] Офиц. сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (Росстат). URL: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul (дата обращения: 05.03.2023).
- 101. Данные об исполнении местных бюджетов [Электронный ресурс] Офиц. сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/operational/municipalities/ (дата обращения: 05.03.2023).
- 102. Краевые власти взяли курс на ликвидацию органов местного самоуправления в пермских сёлах и посёлках [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Пермской гражданской палаты. URL: https://pgpalata.ru/2019/02/20/kraevye-vlasti-

- vzyali-kurs-na-likvidatsiyu-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-permskih-syolah-i-posyolkah/ (дата обращения: 04.03.2023).
- 103. О городе [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации города Березники. URL: https://adm-brz.ru/o-gorode/berezniki-segodnya/ (дата обращения: 24.04.2023).
- 104. Об округе [Электронный ресурс]: Офиц. сайт Нытвенского городского округа. URL: https://admnytva.ru/ (дата обращения: 25.04.2023).
- 105. Об округе [Электронный ресурс]: Офиц. сайт Чусовского городского округа. URL: https://chusokrug.ru/ (дата обращения: 22.03.2023).
- 106. Об Уинском округе [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации Уинского муниципального округа. URL: https://uinsk.ru/o-rajone/istoriya-rajona/ (дата обращения: 24.04.2023).
- 107. Общие сведения [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации Юсьвинского муниципального округа. URL: https://admuswa.ru/ (дата обращения: 20.02.2023).
- 108. По данным Пермьстата: Муниципальная реформа в Пермском крае: 10 ступеней оптимизации. [Электронный ресурс]. Офиц. сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат). URL: permstat.gks.ru. (дата обращения: 29.05.2022).
- 109. Развитие преобразованных территорий [Электронный ресурс] Офиц. сайт Министерства территориального развития Перм. края. URL: https://minter.permkrai.ru/deyatelnost/razvitie-preobrazovannykh-territoriy/razvitie-preobrazovannykh-territoriy (дата обращения: 05.03.2023).
- 110. Укрупнение муниципальных образований [Электронный ресурс] Офиц. сайт Министерства территориального развития Перм. края. URL: https://minter.permkrai.ru/deyatelnost/ukrupnenie-munitsipalnykh-obrazovaniy/ukrupnenie-munitsipalnykh-obrazovaniy (дата обращения: 19.02.2023).

111. Экономика [Электронный ресурс]: Офиц. сайт администрации Соликамского городского округа. URL: https://adm.solkam.ru/city/ekonomika/ (дата обращения: 24.04.2023).

Материалы средств массовой информации

- 112. Жители объединенных пермских территорий устроили новый протест // URA.RU. 2019. 10 сентября. [Электронный ресурс]. URL: https://ura.news/news/1052398713 (дата обращения: 05.03.2023).
- 113. Николай Цуканов прописал муниципалитетам укрупнение. Помощник президента поддержал местные реформы в Пермском крае // Коммерсантъ. 2018. 27 апреля. [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3618221 (дата обращения: 01.03.2023).
- 114. Осторожно, идет реформа! // Новый компаньон. 2013. 5 марта. [Электронный pecypc]. URL: http://www.newsko.ru/articles/society/city/05/03/2013/ostorozhno-idet-reforma.html (дата обращения: 11.05.2013).
- 115. Пермяки пожаловались в Конституционный суд РФ. Они хотят отменить реформу экс-губернатора // URA.RU. 2020. 13 ноября. [Электронный ресурс]. URL: https://ura.news/news/1052458514 (дата обращения: 05.03.2023).
- 116. Хроника сопротивления укрупнению: Полазна требует самостоятельности и царя // 59.RU. 2019. 20 марта. [Электронный ресурс]. URL: https://59.ru/text/politics/2019/03/20/66023710 (дата обращения: 05.03.2023).

Интервью

- 117. Интервью № 1, Муниципальное образование «Город Березники», 08.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 118. Интервью № 1, Нытвенский городской округ, 03.11.2021 //Из лич. арх. авт.

- 119. Интервью № 1, Соликамский городской округ, 12.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 120. Интервью № 1, Уинский муниципальный округ, 12.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 121. Интервью № 1, Чусовской городской округ, 05.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 122. Интервью № 1, Юсьвинский муниципальный округ, 08.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 123. Интервью № 6, Юсьвинский муниципальный округ, 04.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 124. Интервью № 2, Муниципальное образование «Город Березники», 08.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 125. Интервью № 2, Нытвенский городской округ, 09.11.2021 // Из лич. арх. авт.
- 126. Интервью № 2, Соликамский городской округ, 15.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 127. Интервью № 2, Уинский муниципальный округ, 14.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 128. Интервью № 2, Чусовской городской округ, 05.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 129. Интервью № 2, Юсьвинский муниципальный округ 08.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 130. Интервью № 3, Муниципальное образование «Город Березники», 11.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 131. Интервью № 3, Нытвенский городской округ, 09.11.2021 // Из лич. арх. авт.
- 132. Интервью № 3, Соликамский городской округ, 16.08.2022 // Из лич. арх. авт.

- 133. Интервью № 3, Чусовской городской округ, 08.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 134. Интервью № 3, Юсьвинский муниципальный округ, 26.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 135. Интервью № 4, Соликамский городской округ, 17.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 136. Интервью № 4, Уинский муниципальный округ, 18.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 137. Интервью № 4, Чусовской городской округ, 09.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 138. Интервью № 3, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Из лич. арх. авт.
- 139. Интервью № 5, Уинский муниципальный округ, 15.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 140. Интервью № 5, Юсьвинский муниципальный округ, 08.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 141. Интервью № 6, Муниципальное образование «Город Березники», 15.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 142. Интервью № 6, Нытвенский городской округ, 12.11.2021 // Из лич. арх. авт.
- 143. Интервью № 6, Соликамский городской округ, 17.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 144. Интервью № 6, Уинский муниципальный округ, 20.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 145. Интервью № 7, Уинский муниципальный округ, 20.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 146. Интервью № 7, Чусовской городской округ, 11.08.2022 // Из лич. арх. авт.

- 147. Интервью № 8, Нытвенский городской округ, 12.11.2021 // Из лич. арх. авт.
- 148. Интервью № 9, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Из лич. арх. авт.
- 149. Интервью № 9, Чусовской городской округ, 12.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 150. Интервью № 9, Юсьвинский муниципальный округ, 28.10.2021 // Из лич. арх. авт.
- 151. Интервью № 10, Муниципальное образование «Город Березники», 07.11.2021 // Из лич. арх. авт.
- 152. Интервью № 10, Соликамский городской округ, 19.08.2022 // Из лич. арх. авт.
- 153. Интервью № 10, Уинский муниципальный округ, 03.11.2021 // Из лич. арх. авт.

Литература

- 154. Алексеева Т.А., Лошкарёв И.Д., Пареньков Д.А. Дилеммы современной теории политических элит: что дальше? Полис. Политические исследования. 2021. № 5. С. 78-93.
- 155. Ачкасов В.А. Роль элит в провоцировании и эскалации этнополитических конфликтов. Власть и элиты. 2015. Т. 2. С. 209-233.
- 156. Ашин Г.К. Современные теории элиты: Критический очерк. М.: Международные отношения, 1985. 256 с.
- 157. Бадовский Д.В., Шутов А.Ю. Региональные элиты в постсоветской России. Кентавр. 1996. № 6. С. 3-23.
- 158. Белановский С.А. Глубокое интервью. М.: Никколо-Медиа. 2001. 320 с.

- 159. Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Политология. 2014. № 1 (25). С. 40-54.
- 160. Борисова Н.В., Сулимов К.А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2014. № 1. С. 40–54.
- 161. Борисова Н.В., Сулимов К.А., Ковина О.В. Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2011. № 1. С. 5-14.
- 162. Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан: Очерки политической социологии капитализма. М.: Мысль, 1985. 384 с.
- 163. Бычкова О.В., Гельман В.Я. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России. Неприкосновенный запас. 2010. № 70(2). С. 73-82.
- 164. Вебер М. Хозяйство и общество. Очерки понимающей социологии. В 4-х т. Т.4. / Пер. с нем. под ред. Л.Г. Ионина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2019. 542 с.
 - 165. Веблен Т. Теория праздного класса. Москва: Прогресс, 1984. 384 с.
- 166. Витковская Т.Б. Корпоративные депутатские группы в представительных органах МСУ (на примере Пермского края). Власть и элиты. 2017. Т. 4. С. 129-146.
- 167. Витковская Т.Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит. Социум и власть. 2011. № 1. С. 41–46.
- 168. Витковская Т.Б. От лоббистов до статистов: основные группы муниципальных депутатов в российских муниципалитетах. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 406–422.

- 169. Витковская Т.Б. Политические стратегии крупного бизнеса в малых российских городах. Ars Administrandi. Искусство управления. 2022. Т. 14. № 3. С. 532-553.
- 170. Витковская Т.Б. Политическое пространство промышленных городов Урала: крупные предприятия в политике и управлении. Власть и элиты. 2019. Т. 6. № 1. С. 197-215.
- 171. Витковская Т.Б., Рябова О.А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УрО РАН, 2011. 262 с.
- 172. Витковская, Т.Б. Представительная власть и предприятиянедропользователи в промышленных городах Урала. Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2020. № 4. С. 86-91.
- 173. Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии. Полис. Политические исследования. 2000. №. 3. С. 97-103.
- 174. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты в фокусе компаративного анализа. Очерки теории и истории. М.: Аспект Пресс, 2020. 570 с.
- 175. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке. Политическая наука. 2016. № 2. С. 38-73.
- 176. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 448 с.
- 177. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты: эволюция теоретических концепций. М. РАГС, 1996. 416 с
- 178. Гельман В.Я. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа. 2010. № 70(2). С. 53-62.
- 179. Гельман В.Я. Трансформация и режимы: неопределенность и ее последствия. Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред.: В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, М. Бри. Москва. "Весь мир", "Berliner Debatte Wissenschaftsverlag". 2000. С. 16-60.
- 180. Гельман В.Я., Ланкина Т.В. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима. Институциональное строительство и

- выборы мэров в городах России. Полис. Политические исследования. 2007. No. 6. C. 86-109.
- 181. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и "вертикаль власти" в современной России. Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2010. Т. 6. № 4. С. 130-151.
- 182. Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России. 1991–2001. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2002. 384 с.
- 183. Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.
- 184. Гилев А. В., Шевцова И. К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России. Политическая наука. 2021. № 2. С. 260-281.
- 185. Дука А. В. Теоретические проблемы в исследованиях властных элит. Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. 11, № 1. С. 50-70.
- 186. Дука А. В. Трансформация постсоветских политикоадминистративных элит. Актуальные проблемы Европы. 2017. № 2. С. 14-54.
- 187. Зуйкина А.С. Взаимоотношения местных элит в преобразованных муниципалитетах: ведет ли укрупнение территорий к элитной консолидации? (на примере муниципальных образований Пермского края). Современный город: власть, управление, экономика. 2020. Т. 1. С. 282-302.
- 188. Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края). Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 19-30.
- 189. Зуйкина А.С., Никитина Л.В. Роль института публичных слушаний в процессе территориальных преобразований муниципалитетов в Пермского крае. Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт: Сборник научных статей XI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Омск, 29 апреля 2020 года

- / Редколлегия: Н.В. Кефнер, Ю.В. Попова (отв. ред.) [и др.]. Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2020. С. 301-308.
- 190. Зуйкина А.С., Якунина А.В. Эффекты территориальных преобразований муниципалитетов в Пермском крае: опыт Губахи и Лысьвы. Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1. С. 84-97.
- 191. Казаков, М. А. Процесс становления региональных политических элит России. Нижний Новгород: Изд-во ВВАГС, 2010. 147 с.
- 192. Казаков М.А., Балуева И.В. Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики. Регионология. 2017. Т. 25, № 1 (98). С. 6-22.
- 193. Коваленко С.Г. Гайд-интервью как источник анализа самоидентификации и поведенческих моделей постсоветской региональной элиты. Архонт. 2018. № 3(6). С. 57-66.
- 194. Ковин В.С. Политическая депопуляция муниципальной периферии: политические и электоральные последствия объединения муниципалитетов на примере Пермского края. Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 1. С. 122–149.
- 195. Ковин В.С., Петрова Р.И. Конкурсная модель рекрутирования глав в политическом пространстве промышленных городов Урала: специфика и типология. Ars Administrandi. Искусство управления. 2019. Т. 11. № 2. С. 267-286.
- 196. Красильщиков Г.Г. Межэлитные взаимоотношения в локальных сообществах в условиях преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. № 4. С. 577-591.
- 197. Красильщиков Г.Г. Локальные элиты в сельских территориях Пермского края в контексте преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2022. № 1 С. 49-57.

- 198. Красильщиков Г.Г., Марасанова И.В., Троицкая Е.А. Реализация проектов инициативного бюджетирования: практика информационного сопровождения. Вопросы управления. 2018. № 3 (52). С. 70-77.
- 199. Красильщиков Г.Г., Сабиров А.А. Основные тренды в организации моделей местного самоуправления в России, Австрии, ФРГ и Швейцарии: сравнительный анализ. Ars Administrandi. 2012. № 2. С. 64-72.
- 200. Красильщиков Г.Г., Троицкая Е.А. Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края). Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 319-334
- 201. Кросстон, М., Сельцер Д.Г. "Свои" vs. "чужие", "местные" vs. "варяги": политические конфликты в России на локальном уровне. Вестник Тамбовского университета. Серия Политические науки и право. 2015. № 3(3). С. 5-15.
 - 202. Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М. 2005. 216 с.
- 203. Лапина Н.Ю. Региональные элиты России. М.: ИНИОН РАН, 1997. 63 с.
- 204. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: Экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000. 200 с.
- 205. Ледяев В.Г. Социология власти: теория городских политических режимов. Социологический журнал. 2006. № 3-4. С. 46-68.
- 206. Ледяев В.Г. Городские политические режимы: Теория и опыт эмпирического исследования. Россия и современный мир. 2008. № 4. С. 129-143.
- 207. Ледяев В.Г. Концептуальный анализ власти: Проблематика и современные тенденции. Политическая наука. 2019. № 3. С. 14-29.
- 208. Ледяев В.Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля. Социологический журнал. 2002. № 3. С. 31-68.

- 209. Ледяев В.Г. Социология власти: Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.
- 210. Ледяев, В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования. Политическая наука (Локальная политика, местное самоуправление: российский и зарубежный опыт). 2008. № 3. С. 32-60.
- 211. Ледяев В.Г., Ледяева О.М. Репутационный метод в эмпирических исследованиях власти в городских общностях // Журнал социологии и социальной антропологии. 2002. Т.5. №4. С. 173.
- 212. Лейн Д. Элиты, классы и гражданское общество в период трансформации государственного социализма. Социология: теория, методы, маркетинг. 2006. № 3. С. 14–32.
- 213. Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам. Полис. 1998. №1. С. 6-38.
- 214. Миллс Ч. Социологическое воображение / Пер. с англ. О. А. Оберемко. Под ред. Г. С. Батыгина. Москва: Издательский Дом NOTA BENE, 2001. 264 с.
- 215. Минаева Э.Ю. Стратегии элитных групп и локальные режимы в малых и средних промышленных городах Пермского края. Проблемы реформирования местного самоуправления в России: сб. ст. / под ред. Э. Маркварта, В.П. Мохова, П.В. Панова. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та. 2015. С. 237-254.
- 216. Моска Γ . История политических доктрин: монография. М.: РУСАЙНС, 2016. 257 с.
- 217. Моска, Г. Правящий класс. Социологические исследования. 1994. № 12. С. 97-117.

- 218. Мохов В.П. Государственное начало в местном самоуправлении: неразрешимая дилемма? Современный город: власть, управление, экономика. 2014. Т. 1. С. 5-17.
- 219. Мохов В.П. Местная политическая элита в России: понятие, структура, численность. PolitBook. 2012. № 4. С. 19-33.
- 220. Мохов В.П. Проблемы анализа российских региональных элит в переходный период: к вопросу о методологических основаниях.. Пермский вариант-2. Пермь, 2004. С. 4-14.
- 221. Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945-1991 годы). Пермь: Пермское книжное изд-во, 2003. 240 с.
- 222. Мохов В.П., Бурылова Л.А. Городская администрация и группы интересов: проблема институционализации отношений. Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 5(85). С. 23-28.
- 223. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М.: Изд. дом РОССПЭН, 1997. 640 с.
- 224. Панкевич Н.В. Местное самоуправление в системе государственной власти. Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 62-77.
- 225. Панов П. В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города. Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95-106.
- 226. Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях. Политическая наука. 2008. № 3. С. 9-31.
- 227. Панов П.В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города. Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95-107.
- 228. Панов П.В., Петрова Р.И. Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2017. № 2. С. 111-122.

- 229. Парето В. Трактат по общей социологии [Выдержки] / Осипова Е.В. Социология Вильфредо Парето: Политический аспект. СПб.: Алетейя, 2004. 160 с.
- 230. Парето В. Трансформация демократии / Пер. с итал. М. Юсима. М.: Территория будущего, 2011. 206 с.
- 231. Парк Р. Город как социальная лаборатория. Социологическое обозрение. 2002. № 3. С. 3-12.
- 232. Подвинцев О.Б. Попытка формирования новых политических элит в регионах РФ: цели, механизмы, результаты (2012–2014 гг.). Власть и элиты. 2015. Т. 2. С.171-189.
- 233. Подвинцев О.Б., Витковская Т.Б., Рябова О.А. Политические проблемы городского развития. Современный город: власть, управление, экономика. 2013. Т. 1. С. 20-31.
- 234. Подвинцев О.Б., Рябова О.А. Тенденции трансформации лоббистских структур в органах местного самоуправления малых российских городов (на примере Пермского края). Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2018. № 3. С. 138–147.
- 235. Попова О.В. Карьерные стратегии субфедеральных политических элит. Вестник СПбГУ. Серия 6. 2013. №1. С. 49-56.
- 236. Пустовойт Ю. А. Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах. Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 104-118.
- 237. Региональные элиты Северо-Запада России / Под. ред. Дуки А.В. СПб, 2001. 352 с.
- 238. Россия регионов: Трансформация политических режимов / Общ. ред. Гельман В., Рыженков С., Бри М. М. 2000. 375 с.
- 239. Савельев А.И. Местное самоуправление как субъект политического пространства. Регионология. 2009. № 2. С. 66-73
- 240. Салина Н.В. Налоговые доходы местных бюджетов Российской Федерации: специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»:

- диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Санкт-Петербург. 2012. 195 с.
- 241. Самые влиятельные люди России 2003 / Науч. рук. О.В. Гаман-Голутвина. М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004. 696 с.
- 242. Сельцер Д.Г. Малые города современной России: трансформация локальных элит. Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. Т. 187. С. 89-99.
- 243. Сельцер Д.Г. Прорабы и конструкции: локальная элита и муниципальная власть в России. Рго Nunc. Современные политические процессы. 2014. № 1. С. 163-176.
- 244. Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или "кто в доме хозяин?". Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С.60-81.
- 245. Стародубровская И.В., Жаворонков С.В. и др. Муниципальные доходы в контексте налоговой реформы / Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. 2003. С. 27-37.
- 246. Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35-51.
- 247. Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима. Рго Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1(14). С. 82-98.
- 248. Туровский Р.Ф. Поселение как субъект локальной политики: теоретические основы исследований. Политическая наука. 2019. № 2. С. 13-30.
- 249. Уорнер У. Живые и мертвые. Спб: Университетская книга, 2000. 665 с.

- 250. Фадеева А.П. Выборы в Пермскую городскую Думу пятого созыва как механизм согласования внутри элитных процессов. Вестник Пермского университета. Серия: Политология. Пермь. 2012. № 1. С. 128-142.
- 251. Фадеева А.П. «Коалиции роста» в городской политике (на примере Перми). Вестник Пермского университета. Серия: Политология. Пермь. 2013. № 2. С. 66-78.
- 252. Фадеева А.П. Формы взаимодействия бизнеса и местной представительной власти (на примере Перми). Человек, сообщество, управление. Краснодар. 2011. № 3. С. 73-86.
- 253. Фадеева Л.А. Город в политологическом измерении. Полис. Политические исследования. 2014. № 1. С. 178-181.
- 254. Фадеева Л.А. Региональные политические исследования в Прикамье. Политическая наука. 2003. № 3. С. 153-163.
- 255. Хоффман-Ланге У. Ценностные ориентации и поддержка демократии среди элитных и массовых групп в новых и старых демократиях. Сравнительная политика. 2012. № 3. С. 4-23.
 - 256. Чирикова А.Е. Региональные элиты. М.: Аспект Пресс, 2010. 271 с.
- 257. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2017. 414 с.
- 258. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления. Мир России. Социология. Этнология. 2021а. Т. 30, № 1. С. 29-48.
- 259. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Лидерство в локальных сообществах: в ком сегодня нуждается муниципальная власть в России. Полис. Политические исследования. 2021. № 2. С. 157-170.
- 260. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Топ-менеджмент градообразующих предприятий и легислатуры малых городов: персоны имеют значение. Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2022. Т. 18. № 1. С. 4-22.

- 261. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Рябова О.А. Моногорода Среднего Урала: власть, лидерство, эффективность. Власть и элиты. 2020. Т. 7. № 1. С. 123-162.
- 262. Шевцова И.К., Гилев А.В., Завадская М.А. Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации. Мир России. 2022. Т. 31. № 2. С. 75-96.
- 263. Шкель С. Н. Политические установки муниципальных элит в современной России (на примере муниципалитетов Пермского края). Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 119-134.
- 264. Шумпетер Й. Капитализм, Социализм и Демократия. Пер. с англ. под ред. В.С. Автономова. М.: Экономика. 1995. 540 с.
- 265. Элиты и власть в российском социальном пространстве: материалы пятого Всерос. семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» (15–16 декабря 2006 года, Санкт-Петербург) / Под ред. А. В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2008. 268 с.
- 266. Agger R.E., Goldrich D., Swanson B.E. The Rulers and the Ruled. N.Y.: John Wiley and Sons, 1964.
- 267. Aiken M., Mott R E. Introduction. The Structure of Community Power / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970. P. 193-202.
- 268. Bell D. The coming of post-industrial society: A venture of social forecasting. N.Y.: Basic Books, 1973
- 269. Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. Chicago: University of Chicago Press, 1908.
- 270. Bentzen T., Lo C., Winsvold M. Strengthening local political leadership through institutional design: How and why. Local Government Studies. 2020. Vol. 46, № 3. P. 483-504.
- 271. Best H. New Challenges, New Elites? Changes in the Recruitment and Career Patterns of European Representative Elites. Comparative Sociology. 2007. No. 6. P. 85-113.

- 272. Best H., Higley J. Handbook of Political Elite. London: Palgrave Macmillan, 2018. 698 p.
 - 273. Castells M. City Class and Power. L.: Macmillan, 1978.
 - 274. Clark C. The Conditions of Economic Progress. London: Macmillan. 1940.
 - 275. Cockburn C. The Local State. L.: Pluto, 1977.
- 276. Cotta M. Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- 277. Dahl R. Who Governs? Democracy & Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961
- 278. Domhoff G. W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick (NJ): Transaction Books. 1978.
- 279. Dowding K. Explaining Urban Regimes. International Journal of Urban and Regional Research. 2001. Vol. 25. № 1. P. 7-19.
- 280. Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H. Rational Choise and Community Power Structure. Political Studies. 1995. Vol. 43. №. 2. P. 273.
 - 281. Fisher A. The Clash of Progress and Security. London: Macmillan, 1935.
- 282. Fisher A. Production, primary, secondary and tertiary. Economic Record 15.1. 1939. C. 24-38.
- 283. Fourastié J. Le Grand Espoir du XXe siècle: Progrès technique, progrès économique, progrès social. Paris: Presses Universitaires de France, 1949.
- 284. Gerlich M. How Elite Configurations Explain Shifts from Democracy to Authoritarian or Totalitarian Regimes: Turkey as a Case Study. Open Journal of Political Science. 2021. No 02. P. 273-300.
- 285. Goldsmith M. Autonomy and City Limits. Theories of Urban Politics. L.: Sage Publications. 1995. P. 228-252.
- 286. Grant B., Dollery B., Kortt M. 2016. Recasting Leadership Reform in Australian Local Government: A Typology from Political Theory. Local Government Studies. Vol. 42. No 6. P. 1024-1046.

- 287. Harding A. Regime Formation in Manchester and Edinburgh. The New Politics of British Local Government / ed. by G. Stoker. Basingstoke; L.: Macmillan, 2000. P.54-71.
- 288. Hawley W.D., Wirt F.M. Methodological problems in specifying patterns of community power. The search for community power. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1974. P. 129-138.
- 289. Higley J. Continuities and Discontinuities in Elite Theory. The Palgrave Handbook of Political Elites. London: Palgrave Macmillan. 2018. P. 25-39.
- 290. Higley J., Lengyel G. Elites after State Socialism. Theories and Analysis. New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2000. 252 p.
- 291. Hill R.C. Fiscal Collapse and Political Struggle in Decaying Central Cities in the United States. Marxism and the Metropolis / ed. by W.K. Tabb, L. Sawers. N.Y.: Oxford University Press, 1978. P. 213-240.
- 292. Hlynsdottir E. Leading the locality: Icelandic local government leadership dilemma. Lex Localis Journal of Local Self-Government. 2016. Vol. 14. № 4. P. 807-826.
- 293. Hunter F. Community Power Structure. A Study of Decision-makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.
- 294. Keller S. Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society. New York: Random House, 1963.
 - 295. Lasswell H.D. Power and Personality. Norton. 1976.
- 296. Logan, J., Molotch, H. Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press. 1987.
- 297. Lojkine J. La Politique Urbaine dans la Region Parisienne 1945-1972. Paris: Mounton, 1972.
- 298. Michels R. Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. NewYork, 1959.
- 299. Miller D.C. International Community Power Structure. Comparative Studies of Four World Cities. Bloomington. L.: Indiana University Press, 1970.

- 300. Mills C.W. The Power Elite. New York: Oxford University Press, 1956.
- 301. Molotch H. The City as Growth Machine. American Journal of Sociology. 1976. Vol. 82. No. 2. P. 309-355.
- 302. Mosca G. The Ruling Class (Elementi De Scienze Politica). N.Y.: McGraw-Hill Book Company, Inc, 1939.
- 303. Orum A.M. Introduction to Political Sociology. The Social Anatomy of the Body Politics. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1978.
- 304. Pareto V. The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology. L.: Routledge, Taylor&Francis Group, 2017.
- 305. Presthus R.V. Men at the Top. A Study in Community Power. N.-Y.: Oxford University Press, 1964.
- 306. Putnam R.D. The Comparative Study of Political Elites. New Jersey: Prentice Hall. 1976. P. 14.
- 307. Ricci D.M. Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis. N.Y.: Random House. 1971.
- 308. Riesman D. The Lonely Crowd. A Study of Changing American Character / D. Riesman, N. Glazer, R. Denney. New York: Doubleday, 1953.
- 309. Shubenkova A. Y. Changes in the model of municipal system in Russia. Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Cham: Springer, 2021. P. 1–15.
- 310. Stone C. N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- 311. Strom E. In Search of the Growth Coalition. American Urban Theories and the Redevelopment of Berlin. Urban Affairs Review. 1996. Vol. 31. No. 4. P. 455-481.

Приложение А. Гайд экспертного интервью

I. Социально-экономическая ситуация в муниципальном образовании:

1.1. Общая характеристика муниципального образования:

- 1.1.1. Какие уникальные черты характеризуют муниципальное образование?
- 1.1.2. Можете назвать конкурентные преимущества и отличительные черты муниципального образования?
- 1.2. Оценка уровня социально-экономического развития муниципального образования:
- 1.2.1. Как Вы оцениваете уровень социально-экономического развития муниципального образования?
- 1.2.2. Как Вы оцениваете динамику социально-экономического развития муниципального образования за последние 3–5 лет?
- 1.3. Характеристика основных отраслей экономики муниципального образования:
- 1.3.1. Какие ключевые отрасли составляют основу экономики муниципального образования?
- 1.3.2. Представлен ли в муниципальном образовании крупный региональный и (или) федеральный бизнес?
- 1.3.3. Оказывает ли бизнес из других территорий влияние на социальноэкономическое развитие муниципального образования?
- 1.4. Характеристика бюджетных отраслей муниципального образования:
- 1.4.1. Как Вы оцениваете уровень развития образования в муниципальном образовании?
- 1.4.2. Как Вы оцениваете уровень развития здравоохранения в муниципальном образовании?

- 1.4.3. Как Вы оцениваете уровень развития культуры и спорта в муниципальном образовании?
- 1.5. Характеристика наиболее актуальных социально-экономических проблем муниципального образования:
- 1.5.1. Назовите наиболее актуальные проблемы социально-экономического развития муниципального образования?
- 1.5.2. Как Вы оцениваете динамику удовлетворенности населения уровнем социально-экономического развития муниципального образования за последние 3–5 лет.
- 1.6. Оценка влияния укрупнения муниципального образования на социально-экономическое развитие:
- 1.6.1. Как Вы оцениваете влияние укрупнения муниципального образования на социально-экономическое развитие?
- 1.6.2. Назовите положительные аспекты влияния укрупнения муниципального образования на социально-экономическое развитие?
- 1.6.3. Назовите отрицательные аспекты влияния укрупнения муниципального образования на социально-экономическое развитие?
- II. Структура внутриэлитных отношений в муниципальном образовании:
- 2.1. Характеристика структуры и специфики административных и бизнес-элит муниципального образования:
- 2.1.1. Кто, на Ваш взгляд, входит в локальную элиту в муниципальном образовании?
 - 2.1.2. Какие существуют «пути в элиту» в муниципальном образовании?
- 2.1.3. Можете ли Вы отнести себя к локальной элите? Если да, то как Вы в неё попали?
- 2.1.4. Кого из представителей администрации муниципального образования можно отнести к локальной элите?

- 2.1.5. Кого из представителей бизнеса можно отнести к локальной элите?
- 2.1.6. Кого из представителей бюджетной сферы и некоммерческих организаций можно отнести к локальной элите?
- 2.1.7. Назовите наиболее уважаемых, авторитетных представителей локальный элиты в муниципальном образовании? Почему Вы назвали именно этих людей?
 - 2.1.8. Какие группы влияния существуют в муниципальном образовании?
- 2.1.9. Какие внутриэлитные конфликты есть в муниципальном образовании? В какой стадии они находятся? Есть ли оппозиция Главе муниципального образования?
- 2.1.10. Изменилась ли структура и специфика внутриэлитных отношений в муниципальном образовании после преобразования территория? Какие факторы на это повлияли?
- 2.1.11. Какие политические акторы сохранили свой элитный статус, а какие перестали быть частью локальной политической элиты? Какие факторы на это повлияли?
- 2.2. Характеристика депутатского корпуса представительного органа муниципального образования:
- 2.2.1. Можете охарактеризовать состав представительного органа муниципального образования?
- 2.2.2. Депутаты от каких политических партий есть в представительном органе муниципального образования?
- 2.2.3. Какие из депутатов представительного органа муниципального образования аффилированы местному, региональному и (или) федеральному бизнесу?
- 2.2.4. Существуют ли конфликты между депутатами представительного органа муниципального образования? Если да, то назовите причины?
- 2.2.5. Транслируют ли депутаты представительного органа муниципального образования позиции различных групп влияния внутри локальной элиты?

2.2.6. Изменились ли отношения представительного органа (отдельных депутатов) с другими структурами локальной власти в процессе преобразования муниципального образования? Какие факторы на это повлияли?

2.3. Характеристика взаимодействия между органами государственной и муниципальной власти:

- 2.3.1. Как Вы оцениваете отношения между администрацией и представительным органом? Есть ли какие-либо конфликты?
- 2.3.2. Как Вы оцениваете отношения между органами местного самоуправления и Администрацией губернатора Пермского края? Есть ли какиелибо конфликты?
- 2.3.3. Как Вы оцениваете отношения между органами местного самоуправления и депутатами Законодательного Собрания Пермского края? Есть ли какие-либо конфликты?
- 2.3.4. Как Вы оцениваете отношения между органами местного самоуправления и силовыми структурами? Есть ли какие-либо конфликты?

2.4. Характеристика взаимодействия между хозяйствующими субъектами в муниципальном образовании:

- 2.4.1. Как Вы оцениваете роль бизнеса в принятии решений на уровне муниципального образования?
- 2.4.2. Существуют ли какие-то конфликты между хозяйствующими субъектами в муниципальном образовании?
- 2.4.3. Как Вы оцениваете отношения между органами местного самоуправления и бизнесом? Есть ли какие-либо конфликты?

2.5. Характеристика взаимодействия между административными и бизнес-элитами и структурами гражданского общества в муниципальном образовании:

2.5.1. Какие структуры гражданского общества в муниципальном образовании Вы можете назвать?

- 2.5.2. Как Вы оцениваете отношения между органами местного самоуправления и структурами гражданского общества? Есть ли какие-либо конфликты?
- 2.5.3. Как Вы оцениваете отношения между бизнесом и структурами гражданского общества? Есть ли какие-либо конфликты?
- 2.6. Оценка влияния укрупнения муниципального образования на общественно-политическую жизнь и внутриэлитные взаимоотношения:
- 2.6.1. Как Вы оцениваете влияние укрупнения муниципального образования на общественно-политическую жизнь и внутриэлитные взаимоотношения?
- 2.6.2. Назовите положительные аспекты влияния укрупнения муниципального образования на общественно-политическую жизнь и внутриэлитные взаимоотношения?
- 2.6.3. Назовите отрицательные аспекты влияния укрупнения муниципального образования на общественно-политическую жизнь и внутриэлитные взаимоотношения?