

**«КОГДА ОДНИ НЕ МОГУТ,
А ДРУГИЕ НЕ ХОТЯТ, ДОМИНИРУЕТ ТРЕТИЙ»:
К ПРОБЛЕМЕ СУБЪЕКТНЫХ РОЛЕЙ В РЕФОРМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ПЕРМИ И ПЕРМСКОМ КРАЕ¹**

.....

Борисова Н. В., Петрова Р. И., Сулимов К. А.

Борисова Надежда Владимировна,
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15. Эл. почта: nadezhda2@yandex.ru

Петрова Регина Игоревна,
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15. Эл. почта: rance.regina@mail.ru

Сулимов Константин Андреевич,
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15. Эл. почта: ksulimov@yandex.ru

В статье рассматривается проблема публично-политического взаимодействия региона и муниципалитетов в условиях современной России на материале критически важного для обеих сторон вопроса о порядке формирования муниципальной власти. Этот вопрос приобрел особую актуальность в контексте федеральных новаций 2014–2015 гг., давших субъектам РФ дискреционные полномочия, но во многих регионах он имел значимую историю. Решение этого вопроса в Перми развернулось в пространстве взаимодействия трех групп акторов: собственно региональной и городской политических элит, а также общественной коалиции. Все они претендовали на субъектную роль через формирование и репрезентацию собственных повесток публичных обсуждений и повесток последующих необходимых политических действий. Совпадения и разрывы этих повесток и образуют сюжет трансформации институционального устройства МСУ в Перми и Пермском крае. Совпадение трех публичных повесток в 2012 г., открывавшее возможность для реализации устраивавшей всех институциональной формы, сменилось разрывом повесток, где крайние полюса заняли: общественная коалиция, настаивавшая на необходимости прямых выборов глав муниципалитетов, и региональная исполнительная власть, продавливавшая прямо противоположный вариант. Произошла кристаллизация субъектности заинтересованных сторон. «Городской политической класс» продемонстрировал, что не является таковым, будучи случайным конгломератом множества партикулярных и индивидуальных интересов, у которого отсутствует единство инструментария, ресурсов и воли. Прежняя претензия на публичную позицию была легко де-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 14-13-59006 «Дифференциация стратегий региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае: факторы, условия, результаты и эффекты».

завуирована, поскольку не была позицией всего «класса», а была тактическим ходом его отдельных представителей в рамках иной стратегической цели — индивидуальное «выживание» в контексте любых институциональных форм. Общественная коалиция не нашла союзников — и из-за своеобразия муниципального «политического класса», и из-за узости собственной базы и крайней ригидности позиции, закрывавшей возможность любых компромиссов. На региональном уровне действительным субъектом оказалась только исполнительная власть, которая легко продавала собственное решение в условиях оппортунистического настроения и слабости остальных сил.

Ключевые слова: политическая власть, политические субъекты, местное самоуправление, стратегии политического взаимодействия, политические элиты, городская политика.

Взаимоотношения между разными уровнями публичной власти — одна из ключевых предметных областей политической науки. В современной России, с одной стороны, налицо тенденция выстраивания «вертикали власти», т.е. стремление выстроить субординацию. С другой стороны, властная вертикаль имеет очевидные пределы. Региональная власть способна устанавливать приоритеты и обеспечивать субординацию лишь в отдельных сферах политики, но не в состоянии полностью контролировать муниципалитеты, в том числе региональные столицы, которые почти всегда занимают особое положение среди муниципальных образований региона. Значительная часть публичных городских проблем решается на местах, и существенная часть публичных ресурсов по факту распределяется городскими властями. Практика взаимоотношений между региональными властями и муниципалитетами может быть рассмотрена как соотношение «части» и «целого». Симбиотический характер отношений региона и его столицы, как частный случай таких отношений, усиливается фактически тем, что именно в городе — столице региона — физически локализованы органы и учреждения региональной власти, а также территориальных управлений федеральных государственных структур. Эта локализация так или иначе усиливает статус столичного города как «части», интегрированной в регион как политическую единицу — «целое». В рамках настоящего исследования, отношения между столичным городом (Пермь) и регионом (Пермский край) описываются в категориях самостоятельности («автономия») и подчинения в рамках властной иерархии («субординация»). При этом, мы допускаем, что муниципальная автономия — это всегда относительная самостоятельность и свобода, ограниченная субординацией по отношению к региону как политической единице. Ни субординация, ни автономия не являются абсолютными и не исключают друг друга. Взаимоотношения между краем и Пермью как региональной столицей динамичны по своей природе: в контексте тематически разнообразных ситуаций (градостроительство, выборы, ЖКХ, образование, бюджеты, политико-институциональное строительство и др.) эти отношения по-разному выстраиваются с точки зрения соотношения выбираемых регионалами и муниципалами стратегий самостоятельности / субординации, что проявляется в процессе установления городской повестки дня как самостоятельного феномена и одновременно как части краевой политической повестки. При этом для нас важным является вопрос о носителях (субъектах) повестки.

Пермский казус городской политики как процесса согласования интересов стал одним из эмпирических случаев, с помощью которых верифицировались положения теории городских режимов на российском материале (Борисова, 2010; Борисова, Ковина, Сулимов 2011; Borisova, 2011; Фадеева 2011; Фадеева 2013). Важным элементом развития локального режима в Перми виделась активизация общественного участия и правозащитной деятельности в 2000-е гг., что можно было рассматривать как ростки стихийно формирующейся прогрессистской коалиции. При этом ее роль в рамках локального режима не следовало переоценивать: очевидно это была «роль второго плана», значимая лишь в отдельные моменты. Важным, однако, было наличие в городе относительно значимых групп / сил, которые не сводимы ни к деятельности зависимых от властей распределительных коалиций, ни к деятельности политических и экономических акторов, конкурирующих друг с другом в борьбе за власть и ресурсы. (Борисова, 2010). Таким образом, в пространстве взаимодействия между городом и регионом могли оказаться не только очевидные игроки: локальная и региональная элита в виде городской и региональной властей, но и иные игроки, претендующие на субъектность и участие. В связи с этим, интерес представляют два связанных друг с другом вопроса: 1) какие поддерживающие коалиции стратегии (по линии самостоятельность / субординация) склонны выбирать российские локальные и региональные политические и бизнес-элиты, а также представители городской общественности в изменившемся политико-институциональном контексте первой половины 2010-х гг. и 2) как выбор стратегии влияет на процесс установления повестки дня (agenda setting)?

Под повесткой мы понимаем набор тем, подлежащих обсуждению, и вслед за М. Говлетом и М. Рамешем различаем системную (или публичную) и институциональную (или формальную / административную) «повестки». «Публичная повестка дня является регламентом для обсуждения, а институциональная — повесткой дня для действия, что указывает на начало процесса политики относительно этой проблемы» (Казаков, 2012). Важным отличием является и то, кто выступает субъектом повестки. И если системная повестка задается обществом², поскольку она затрагивает в первую очередь важные для общества вопросы, то субъектом институциональной повестки является власть³. Мы исходим из трех возможных вариантов соотношения повесток: 1) совпадение повесток, когда проблемы, актуальные для общества (групп), поддерживаются властью через принятие решения; 2) ситуация, когда власть идет на некоторые уступки, что обеспечивает частичную трансформацию публичной повестки в институ-

² Под обществом подразумеваются составляющие его элементы: социальные группы, группы интересов, гражданские организации, общественность в широком смысле этого слова, индивидуумы и т.п., которые являются носителями системной повестки и в некоторой констелляции репрезентируют её доминирующую версию, которая, впрочем, может и отсутствовать.

³ В лице конкретных властных органов, действующих в контексте нормативных правил и полномочий.

циональную, причем такой вариант, скорее всего, допускается властью в целях легитимации существующего политического прядка; 3) ситуация, когда происходит «разрыв повестки» — публичная повестка оказывается противоположной административной. В качестве метафорического это выражение используется в политическом лексиконе, а также в ряде научно-публицистических работ, посвященных изучению общественного мнения (Качкаева, 2008). Под «разрывом повестки» мы понимаем ситуационный случай полного несовпадения и пересечения публичной и административной повесток при решении значимых для местного (городского) сообщества вопросов и проблем, что выражается в фактическом игнорировании и / или выталкивании на периферию местной политики субъектов публичной повестки, но не влечет за собой пересмотр коалиционных соглашений и переконфигурацию городского режима.

Современный российский контекст значительно отличается от контекста западного, как минимум, в том смысле, что сложившийся в 2000-е гг. политический режим чаще всего маркируется экспертами и исследователями как гибридный (например, «электоральный авторитаризм») (Голосов, 2008; Умланд, 2009; Levitsky, Way, 2010; Ворожейкина, 2010; Гельман, 2012а; Гельман, 2012b; Рогов, 2014). Но намного важнее иная особенность современного российского общества — это предельно низкий градус *общественного (публичного)* интереса к проблемам местного (городского) значения, который бы трансформировался в реальное не только обсуждение, но и участие граждан в решении этих вопросов. Так, например, по данным исследования ИНСОР, проведенного в 2009 г., остается устойчивым и распространенным в российском общественном сознании «противопоставление власти и населения, недооценка возможности и ограниченность стремления влиять на власть и участвовать в принятии ею решений, высокий уровень иждивенческих настроений» (Российское местное самоуправление, 2008). Явный дефицит устойчивого и равноправного институционализированного диалога-сотрудничества между обществом и властью, также задают контекст взаимодействия региональных и локальных элит, а также влияют на субъектный характер последних в отношении установления повестки как части политико-управленческого цикла.

В качестве исследовательских случаев выступают два значимых и взаимосвязанных для Перми и Пермского края сюжета: реформа МСУ и принятие Устава г. Перми в 2010–2015 гг.

Новейший этап реформы МСУ был задан федеральным центром в конце 2013 г. в ежегодном послании президента Федеральному Собранию. Вместе с тем, проблема организации и конфигурации местной власти, например, в Пермском крае и его территориях актуализировалась задолго до старта федеральной реформы 2014–2015 гг. В регионе наиболее дискутируемым стал вопрос о порядке избрания / наделения полномочиями глав муниципалитетов.

В Перми прямые выборы мэра были отменены еще в 2010 г. с подачи губернатора Олега Чиркунова по решению Пермской городской думы. Со стороны краевых властей было оказано достаточно жесткое давление на городских политиков, в результате чего были внесены изменения в устав города, изменившие процедуру избрания градоначальника. Прямые выборы мэра были заменены на выборы мэра из числа депутатов Пермской городской думы. Это решение было принято без учета альтернативных позиций. Так, опрос «Левада-Центра» в Перми весной 2010 г. показал, что 79% пермяков на вопрос о том, нужны ли городу прямые выборы мэра, ответили «да» («Левада-Центр» установил, 2010). В свою очередь, по данным пермского аналитического агентства «СВОИ» 69,2% опрошенных пермяков ратовали за сохранение прямых выборов мэра (Нода, 2010). Горожане явно выражали широко распространенное нормативистское, но не актуализированное представление об устройстве городской власти. Вопрос был в том, сможет ли кто-то конкретизировать его в прагматической плоскости. Опросы были инициированы невластными субъектами (в том числе сформировавшейся группой правозащитников, политических экспертов и ученых, бывших депутатов, городских активистов), которые таким образом реагировали на процесс отмены прямых выборов мэра Перми. Проведение опросов и, что более важно, публичная активность по представлению их результатов являлось формой включения в публичную городскую повестку вопроса о возвращении прямых выборов мэра города. Эта повестка оказалась по своему содержанию альтернативной той, что предлагала администрация губернатора. Субъектами публичной повестки стали сторонники возвращения прямых выборов, объединившиеся в коалицию «За прямые пермские выборы». Членами коалиции предпринимался целый спектр действий, чтобы обратить внимание власти на важный, с их точки зрения, для города вопрос. Были проведены пикеты со сбором подписей в поддержку возвращения прямых выборов, в центре города был установлен «позорный столб» для депутатов гордумы, которые заявили о намерении отменить выборы главы города вопреки мнению большинства пермяков. Помимо публичных акций, пермские активисты обратились в районный суд с иском о признании незаконными изменения в Уставе Перми, которые повлекли за собой отмену выборов, но получили отказ в удовлетворении иска. В итоге жалоба была направлена в Конституционный суд РФ, однако суд не принял его к рассмотрению, поскольку посчитал вопрос не входящим в компетенцию Конституционного суда РФ (Астахов, 2011). Таким образом, многочисленные действия и старания общественников в проведении публичных акций, судебных разбирательств не способствовали включению вопроса о возвращении прямых выборов в институциональную повестку.

Главным же вопросом институциональной повестки был вопрос не о возвращении прямых выборов мэра, а их отмена. Субъектами институциональной повестки в тот момент были региональные власти, которые предпочли вообще не реагировать сколько-нибудь публично на требования / запросы сторонни-

ков прямых выборов. Позицию местных властей в тот момент с точки зрения стратегии, которой они следовали, можно описать как «подчинение», что означало отсутствие субъектной роли у городских политических элит (депутатов гордумы, мэра г. Перми И. Шубина) в процессе обсуждения вопроса о правилах формирования городской власти. События 2010 и 2011 гг. являются примером того, когда в городском политическом пространстве сформировалась альтернативная институциональной публичная повестка дня, ключевым вопросом которой сначала стали прямые выборы мэра Перми, а с 2011 г. и губернатора Пермского края.

Возможность превращения публичной повестки в институциональную наметилась в августе 2012 г., когда идея возвращения прямых выборов была поддержана главой города И. Сапко (в Перми создают рабочую группу по подготовке и внесению поправок в Устав города, 2012) и была создана рабочая группа по внесению изменений в Устав Перми, куда были включены представители общественной коалиции. На тот момент градоначальник активно высказывался в СМИ, участвовал в заседаниях рабочей группы, готовился представить поправки перед городской думой (Изотов, 2012). «Пермь, Пермский край — это одна из самых либеральных территорий, где уровень гражданского общества достаточно высокий. Это мое решение, и я буду активно убеждать депутатов в его правильности. Мы прожили определенный важный этап и сегодня мы готовы к тому, чтобы в Перми ввести прямые выборы главы города» (Изотов, 2012) — утверждал И. Сапко. В свою очередь губернатор В. Басаргин, только вступивший в свою должность, неоднократно высказывался в пользу прямых выборов глав муниципальных образований, подчеркивая, что «я, сторонник прямых выборов, поддерживаю институт создания сити-менеджеров. Прямые выборы должны быть обязательно» (Ромашкина, 2012). Через год губернатор подтвердил свою позицию относительно прямых выборов, написав в блоге: «Следующие выборы главы города в Перми должны быть прямыми. Я давно выступал с такой инициативой и все ветви власти поддерживают эту идею. Всё остальное — это технические моменты» (Басаргин, 2013). Изменение позиций региональных властей по вопросу о выборах мэра краевой столицы, равно как и фактическая претензия избранного уже по новым правилам (из числа депутатов гордумы) мэра Перми И. Сапко на приобретение субъектной роли в формировании городской повестки, происходило в качественно иных публично-политических условиях: состоялись все значимые федеральные, региональные и городские электоральные кампании (цикл осени 2011 — весны 2012 г.). Это означало, что публичные дискуссии и включение в них представителей региональной и городской властей были безопасными, поскольку даже положительное решение вопроса о возврате прямых выборов не означало немедленное проведение выборов по новым правилам. Более того, вновь назначенному губернатором Пермского края «варягу» В. Басаргину, равно как и не прошедшему «огонь и медные трубы»

прямых мэрских выборов И. Сапко, участие в такой дискуссии *тактически* добавляло очков их легитимности.

В свою очередь общественные активисты продолжали действия по воплощению публичной повестки в институциональную. Еще в августе 2011 г. при Пермской городской думе по инициативе мэра И. Сапко был создан Общественный совет, куда вошли представители пермских НКО, деятели науки и социальной сферы, с целью обсуждения вопросов, входящих в компетенцию ПГД. Предполагалось, что такой совет станет выполнять посреднические функции между городскими властью и обществом. В числе вопросов, которые этот совет должен был обсуждать, в 2012 г. стал вопрос об изменении устава города. Спустя пару месяцев была создана отдельная рабочая группа по подготовке и внесению изменений в устав, куда были включены, как уже было сказано, представители общественной коалиции, итогом работы которой стал согласованный пакет поправок, включая возвращение прямых выборов главы города. На тот момент, казалось, что классическая схема, описанная в западной литературе по трансформации системной (общественной) повестки в институциональную (административную), наконец-то произойдет. Но «встреча повесток» не закончилась включением вопроса о возвращении прямых выборов мэра Перми в административную повестку. Мэр И. Сапко, ссылаясь на отсутствие необходимых поправок в Федеральном законе (ФЗ № 131), так и не обратился с пакетом поправок в городскую думу в 2012 г. (Полина, 2012). Взаимодействие в 2013 г. было продолжено в формате разработки технического задания для подрядчика, который займется написанием нового Устава. Причем по замыслу авторов новая конституция города должна была не просто претерпеть частичные изменения, а быть полностью переписанной (исходя из реальных нужд современного города и его сообщества). Помимо возвращения прямых выборов главы города, эксперты предложили «найти варианты для исключения рисков отклонения бюджета в думе», провести активное публичное обсуждение проекта нового устава и сократить сроки разработки документа, чтобы оптимизировать и не затягивать процесс (Полина, 2013). Но на рубеже 2013–2014 гг. стало ясно, что местное самоуправление ожидают большие федеральные новации, и в 2014 г. городские политики опять заняли выжидательную позицию, отказываясь от инициативных действий, несмотря на еще имевшиеся возможности. И хотя сопротивление инициативной группы по изменению устава вновь продолжилось через двойное инициирование референдума (впоследствии инициативная группа получила на это двойной отказ), за эти годы борьбы, несмотря на кажущееся сближение повесток, фактически публичная повестка так и не приобрела формат институциональной. Причина тому в отсутствии среди городской политической элиты фактических субъектов принятия решения, а значит и субъектов повестки.

Отмена сначала прямых выборов губернаторов, а потом и прямых выборов мэров (прежде всего региональных столиц) сформировала особую конфигу-

рацию отношений региональных и местных властей в современной России, где и те, и другие были (вторые продолжают) неизбираемыми всенародным образом политиками и в силу этого обстоятельства явно ограничены в возможности участия в формировании публичной повестки (для этого у них просто нет электоральной арены). Будучи исключительно администраторами, высшие должностные лица региона и муниципалитетов не имеют политических стимулов к тому, чтобы обеспечивать «встречу» административной и публичной повесток. В этой ситуации сохраняются политико-институциональные условия для *доминирования стратегий подчинения*, когда муниципалы — городские чиновники и депутаты — не приобретают и/или не актуализируют потенциально существующую возможность быть субъектом повестки и решения. Но при этом они исключительно *тактически* ориентированы на легитимацию своих позиций, что ведет к таким акциям, как: 1) публичное согласие с тем, что обсуждать вопрос о возврате прямых выборов нужно и полезно; 2) приглашение представителей коалиции «За прямые пермские выборы» к обсуждению возможных программ развития города, составления техзадания на формирование нового Устава Перми и т.п.

Такое тактическое поведение городских властей, с одной стороны, обеспечивает институциональные возможности для формального участия субъектов публичной повестки в обсуждении локально значимых вопросов, касающихся не только Устава Перми, вопроса о возврате прямых выборов, но и вопросов из области градостроительства, образования, ЖКХ или культуры. Представители общественности широко включены в различного рода общественные советы при думе, мэре, губернаторе и т.д. Но, с другой стороны, выбор местных элит в пользу стратегии «подчинения» по отношению к региональным (прежде всего, властям) и фактический отказ от политической субъектности блокирует появление у реальных субъектов публичной повестки (в нашем случае это коалиция «За прямые пермские выборы») институциональных возможностей для продвижения желаемого решения, поскольку все эти общественные советы правом законодательной инициативы не обладают. Получается, что связанные и взаимообусловленные отсутствующая политическая субъектность муниципалов и их выбор в пользу стратегии подчинения делают институты представительства и участия граждан в решении местных вопросов имитационными по своему характеру.

Новый этап реформы местного самоуправления, который получил в мае 2014 г. законодательное оформление, — ФЗ № 136 (О внесении изменений в ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ»), вновь актуализировал дискуссию о процедурах формирования органов исполнительной власти. Но на этот раз федеральный законодатель дал возможность каждому

субъекту самостоятельно подготовить проект закона, который будет принят непосредственно в каждом субъекте, т.е. сформировать ту модель местного самоуправления, которая отвечает специфике региона (Решетникова, 2014). По словам заместителя председателя Госдумы С. Неверова, «кардинальные различия, например, между регионами страны, не позволяют "упаковать" всю муниципальную проблематику в одну-две схемы... Теперь же регионы могут установить, как широкий перечень полномочий МСУ, так и ограничить его минимальным объемом, закрепленным федеральным законом» (Неверов, 2014).

В Пермском крае реформа МСУ вызвала интерес: было предложено пять вариантов проекта закона. Четыре инициативы были подготовлены депутатами Законодательного собрания края А. Бурнашовым, И. Шулькиным, А. Луканиным и фракцией КПРФ. Общим содержательным моментом этих инициатив было предложение по установлению прямых выборов глав городских округов и муниципальных районов. Пятый проект, внесенный в Законодательное собрание Пермского края от Совета муниципальных образований Пермского края (Совета МО), фактически был инициирован администрацией губернатора и «настойчиво рекомендован депутатам Законодательного собрания в качестве базового для принятия в первом чтении» (Повальный сити-менеджмент, 2014).

Экспертные интервью, с главами муниципалитетов⁴, которые и входят в состав Совета МО, свидетельствуют о фактическом разрыве между обсуждавшимся и фактически реализованным вариантом реформы. По словам самих глав, «в территориях действительно проводились обсуждения, были дискуссии, споры, относительно лучшей модели организации власти на местном уровне, однако большинство сходилось во мнении необходимости сохранения прямых выборов как формы непосредственного волеизъявления народа, как неотъемлемой части самоуправления, даже не части, а основы». То есть речь идет о том, что в территориях края, в т.ч. и за пределами региональной столицы локальные политические элиты публично озвучивали, хотя и с опасением, свои предпочтения в отношении сохранения прямых выборов глав муниципалитетов, а их аргументация, как правило, строилась на нормативном представлении об институциональном устройстве и функционале МСУ. Эксперты отмечают, что их мнением только лишь поинтересовались, но фактически не учли при принятии решений: «Процесс обсуждения происходил, но почему-то приняли все наоборот. ... В администрации губернатора свои правила: нас никто не спрашивал. Вернее, про мнение спросили, но про него потом забыли...». В целом надо отметить, что у муниципалов достаточное количество претензий к новому закону, которые при разговоре они эмоционально выражают. Например, говорят об отсутствии четкого распределения полномочий и ответственности за их исполнения как между органами самоуправления и государственной властью, так и между муниципали-

⁴ Экспертные интервью проводились зимой-весной 2015 г. в Перми и территориях Пермского края (выборка составила 12 интервью).

татами в зависимости от их статуса административного управления: «Местное самоуправление сейчас — «мальчик для битья» — полномочия, прописанные в законе «разъезжаются»: отвечает один, полномочия у другого, а спрашивают с третьего. Причем зачастую приехавший с проверкой представитель региональной власти не знает в сельское или городское поселение он приехал. И вообще люди «на верху» не знают, что у нас происходит, да им это и не интересно». «Если бы хоть один депутат ЗС понимал работу глав муниципальных районов или дела на этом уровне, никогда бы не приняли такую схему...».

Другая претензия, которую озвучивают главы муниципалитетов, касается недостаточного финансирования и справедливого замечания относительно взаимозависимой связи между развитием демократических норм, институтов (например, возможность избрания путем прямого всеобщего голосования) и финансовой автономией. «Нет бюджета для исполнения полномочий, какой смысл тогда самоуправления?» (Неверов, 2014) или «нет финансовых полномочий, невозможно устанавливать народовластие». Эксперты отмечают прямую зависимость между их политической лояльностью и финансовым обеспечением вверенной им территории: «Денег больше получает тот, кто выражает лояльность к региональной власти»; «Нужно ведь еще понимать, что, высказывая свое мнение, не дай бог попадешь в черный список».

В первоначальном варианте проект Совета МО устанавливал, что посредством прямого волеизъявления граждан формируется представительный орган муниципалитета. А порядок избрания глав предлагалось сохранить таким, каким он уже установлен в уставах муниципальных образований на момент принятия закона. Важно отметить, что изначально из 48 глав муниципальных районов в 41 муниципалитете избирали главу прямым способом (Пояснительная записка к проекту закона «О порядке формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований в Пермском крае», 2014). Таким образом, принципиальное отличие этого проекта от «депутатских» заключалось не в отказе от выборов, а в статусе избранного главы. Проект предусматривал повсеместное введение так называемых сити-менеджеров (глав администраций, назначаемых по результатам конкурса), т.е. как бы глава не был избран, после этого должен возглавить представительный орган. Однако депутат Законодательного собрания Г. Кузьмицкий от фракции КПРФ внес поправку о том, что «глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава», что фактически отменяло прямое избрание глав во всех районах, городах и поселениях Пермского края. Примечательно, что Кузьмицкий входил в 2010–2012 гг. в коалицию «За прямые пермские выборы», но главное — эта поправка оказалась совершенно неожиданной для большинства участников публичного обсуждения вопроса.

Реакция общественных деятелей (представители Пермской гражданской палаты, Центра ГРАНИ, политологи, научные и культурные деятели) на поправку

последовала незамедлительно, и губернатору было направлено открытое письмо с просьбой не подписывать законопроект, вернуть его на доработку (Аверкиев, Агишева, Ковин, Маковецкая, Подвинцев, Сулимов, 2014). Уполномоченный по правам человека Т. Марголина также выразила несогласие с инициативой (Новость от 21 ноября 2014 г.). Однако это возмущение не получило сколь-нибудь значимого распространения как минимум в публичном медийном пространстве, которое к 2014 г. было серьезным образом переформатировано и взято под контроль администрацией губернатора в лице заместителя главы администрации губернатора К. Маркевича. Тот же сегмент медийного рынка, который оказался в зоне контроля относительно автономных по отношению к губернатору политиков краевого уровня, прежде всего депутата ЗСПК Д. Скриванова, ограничен технологически: издание даже в интернет-версии пары-тройки газет не заменяет ТВ-трансляции. Да и сам Д. Скриванов не был в числе депутатов — авторов альтернативных законопроектов о реформе МСУ в Пермском крае, что, полагаем, свидетельствует минимум об отсутствии у него на тот момент интереса к локальной политике. Это означает, что публичная повестка как «повестка на предъявителя» осталась без последнего. Закон был принят в ноябре 2014 г. с поправкой Г. Кузьмицкого (Закон Пермского края от 26.11.2014 г. № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края»).

Показательной оказалась история с изменением Устава Перми в 2015 г. Разработкой проекта изменений городского Устава, выиграв муниципальный конкурс, занялось пермское отделение «Ассоциации юристов России». Члены рабочей группы по подготовке и внесению изменений в устав, которые участвовали в разработке технического задания, фактически были исключены из этого процесса. В новом варианте устава была предложена новая схема формирования городской думы. Разработчики предложили ввести смешанную систему, где 22 депутата будут избираться по одномандатным округам, а 14 по партийным спискам. Такой вариант формирования городской думы оказался неожиданным для общественников — экс-членов рабочей группы по изменению устава. За пару дней до официальных публичных слушаний они организовали альтернативные слушания, в которых любой горожанин мог принять участие в обсуждении нового проекта устава. Участники альтернативных слушаний отмечали, что несмотря на то, что существует достаточное количество вариантов и форм взаимодействия власти с жителями города, прописаны они не системно и формально, есть те формы, которые не реализуются на деле (референдумы) (Лазарев, 2015). Например, известный пермский гражданский активист и учредитель фонда «Дедморозим» Д. Жебелев справедливо указывал на то, что любая форма взаимодействия не будет работать без политических рычагов, а точнее без возможности прямого избрания главы города. Политические эксперты, принимавшие участие в альтернативном обсуждении проекта Устава, отмечали, что новая схема формирования гордумы принимается конкретно под выборы

2016 г.: «в основе лежит создание ситуации неопределённости, чтобы поиграть с нарезкой округов и заставить депутатов конкурировать друг с другом, получить для себя преимущества» (Лазарев, 2015).

Официальные публичные слушания, организованные городскими властями, дали положительную оценку проекту устава. Группа общественников (организаторов альтернативного обсуждения) подала в суд на нарушения процедуры проведения публичных слушаний. Но суд не увидел оснований в удовлетворении иска и отказал в повторном проведении публичных слушаний. Депутаты же проголосовали за предложенный администрацией проект Устава Перми без сколько-нибудь серьезного его обсуждения.

Наконец, в марте 2015 г., после очередной федеральной новации, в региональный закон о порядке избрания глав муниципальных образований (№ 401-ПК) была внесено изменение, согласно которому «глава муниципального образования Пермского края избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса». Не обсуждая здесь предметно содержание этой новеллы, необходимо отметить, что речь идет о довольно серьезной трансформации самой логики устройства муниципальной власти, сложившейся с момента муниципальной реформы 2003 г. Если до этого момента вся борьба шла в пространстве привычных и устоявшихся моделей формирования и взаимодействия муниципальных органов, то сейчас был введен в действие сначала федеральным законодателем как возможность в ряду других, а потом региональным законодателем как инвариант принципиально новый формат. Но значимого публичного обсуждения, не говоря уже о борьбе, по этому поводу не было. Региональная дискреция не встретила никого сопротивления.

Таким образом, можно отметить несколько важных моментов. Во-первых, г. Пермь можно рассматривать как основной объект реформы и место взаимодействия основных носителей повестки и то пространство, где повестки находили свое выражение, тем самым определить и выделить его как городское измерение повестки. Во-вторых, в пространстве городского измерения повестки важным является вопрос о возвращении / сохранении прямых выборов мэра города. В-третьих, можно говорить о формировании и наличии в городском измерении двух повесток: *публичная* повестка, носителем которой является общественность г. Перми (коалиция «За прямые пермские выборы», ученые, правозащитники, общественные активисты). Содержательно их повестка заключается в возвращении прямых выборов. И *институциональная* повестка, носителем последней является региональная власть (в основном в лице администрации губернатора), позиция которой корректируется федеральным центром, и в данном случае выступающая за отмену / невозвращение прямых выборов.

Процесс реформирования системы МСУ в Пермском крае свидетельствует о том, что публичная и административная повестки крайне редко оказываются

совпадающими. Публичная повестка (в данном случае — ожидания о возвращении / сохранении прямых выборов) оказывается противоположной институциональной в силу несовпадения их субъектов. При всем видимом «плюрализме» и конкуренции идей, победу одерживают и попадают в административное поле повестки те варианты решений, которые содержательно иницируются и / или поддерживаются региональной властью.

В связи с этим, представляется, что условия формирования ситуации, метафорически описываемой как «разрыв повестки», связаны с потерей и / или не приобретением субъектности и наличием / отсутствием стимулов у акторов (преимущественно у городских пермских политиков) к реальным политическим действиям. Попытки овладения субъектной ролью в процессе реформы не раз предпринимали общественники, правозащитники, гражданские активисты, действуя на основе вполне нормативных стимулов — вернуть возможность голосовать и выбирать главу города, но у них как у акторов нет политико-институциональных возможностей довести до институционального состояния этот вопрос, поскольку необходимо участие в этом процессе политиков и чиновников, как обладающих институциональными и процедурными возможностями для завершения политико-управленческого цикла принятием решения. Следует отметить, что попытка приобрести субъектную роль была предпринята депутатами ЗСПК через инициирование альтернативных законопроектов о МСУ. Однако стимулы и цели, которыми руководствовались депутаты, по большей части, носили не нормативный, но утилитаристский характер, и, как и в случае с активностью мэра Перми И. Сапко в 2012 г., это была не стратегия, а скорее тактические действия. Каждый из них, скорее всего, понимал невозможность превращения своего проекта в базовый, но использовал право на инициативу в интересах наращивания своего публично-политического веса, узнаваемости. Главы и спикеры ассамблей муниципалитетов Прикамья, будучи вовлеченными в процесс обсуждения законопроекта о МСУ, в своих действиях руководствовались также не нормативными, а утилитаристскими стимулами. Для них ключевой задачей является проблема выживания, которая напрямую связана с финансированием МО и бюджетной зависимостью от региональной власти. Находясь в положении такого политико-экономического подчинения, муниципальные власти сталкиваются с выхолащиванием своей политической субъектности.

Резюмируя, можно отметить, что решения, которые принимались относительно реформы МСУ и нового Устава Перми оказались схожими. Действия происходили практически по одному и тому же сценарию: сближение публичной и институциональной повесток на начальном этапе взаимодействий, активное участие и поддержка властями общественных ожиданий, затем резкий откат, исключение общественников и оппозиционных политиков из процесса обсуждения реформы / устава и форсированное принятие решения с кардинально иным содержанием.

Основным носителем административной повестки и субъектом принятия решений в обоих случаях является региональная власть (администрация губернатора), использующая в этих случаях исключительно стратегию субординации. Ее главный стимул к действию продиктован чисто технической и прагматической целью — контролировать расклад сил на предстоящих федеральных и региональных выборах. Именно под эту цель были отменены прямые выборы и принята новая схема избрания депутатов. И если в первом случае агентами краевой власти выступили Совет муниципальных образований и депутат Г. Кузьмицкий, за счет которых удалось провести проект, закрепляющий отмену прямых выборов, то в случае с уставом эту роль выполнили неполитизированная «Ассоциация юристов России». И несмотря на то, что общественники как носители публичной повестки исходят из своей активной гражданской позиции, руководствуются нормативными стимулами создать «работающий» устав, субъектная политическая роль в сложившейся политико-институциональной ситуации им не принадлежит.

Библиографический список

1. Аверкиев, И. В., Агишева, Н. В., Ковин, В. С., Маковецкая, С. Г., Подвинцев, О. Б., Сулимов, К. А. (2014). Открытое письмо губернатору Пермского края (24 ноября). Режим доступа: <http://www.pgpalata.ru/news/241114>
2. Астахов, Д. (2011). Конституционный суд не стал рассматривать иск об отмене прямых выборов мэра (7 ноября). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1832718>
3. Басаргин, В. (2013). Блог Губернатора Пермского края (19 ноября). Режим доступа: <http://basargin.livejournal.com/31195.html>
4. Борисова, Н. (2010). Пермь: локальный режим в крупном российском городе. *Неприкосновенный запас*, 70, 92–103.
5. Борисова, Н., Ковина, О., Сулимов, К. (2011). Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов. *Вестник Пермского университета. Сер. Политология*, 1, 5–14.
6. В Перми будет создана рабочая группа по подготовке и внесению поправок в Устав города (2012, 28 августа). Режим доступа: <http://glava.perm.ru/news/2012/08/53354/>
7. Ворожейкина, Т. (2010). Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и отличия (25 мая). Режим доступа: http://www.polit.ru/article/2010/05/25/vorozheikina#_ednref3
8. Гельман, В. (2012а). Режим, оппозиция и вызовы электоральному авторитаризму в России. *Неприкосновенный запас*, 84, 4–15.
9. Гельман, В. (2012б). Расцвет и упадок электорального авторитаризма. *Полития*, 4, 65–88.
10. Голосов, Г. (2008). Электоральный авторитаризм в России. *Pro et Contra*, 1, 22–35.
11. Изотов, И. (2012). Глава Перми намерен вернуть прямые выборы мэра (12 июля). Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/07/12/reg-pfo/perm-sapko-anons.html>

12. Казаков, А. А. (2012). Теоретико-методологический потенциал категории «медийная повестка дня»: возможности и ограничения. *Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4. История*, 1, 138–143.
13. Качкаева, А. Г. (2008). *Идентичность в «виртуальной реальности» телевидения и социальных сетей: «драматический разрыв повесток дня»*. Москва: МГУ.
14. Лазарев, И. (2015). Изъяны «городской конституции» (8 июля). Режим доступа: <http://zvzda.ru/articles/3c2bbd6330c6>.
15. «Левада-Центр» установил, что пермяки — за прямые выборы главы города. (2010, Май). Режим доступа: <http://pgpalata.ru/news/100525>
16. Неверов, С. (2014). «Самоуправление: модель для сборки» (20 мая). Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/05/20/model.html>
17. Новость от 21 ноября 2014 г. Режим доступа: <http://ombudsman.perm.ru/news/2014/11/21/5208/>
18. Нода, А. (2010). Пермяки за прямые выборы мэра (16 мая). Режим доступа: <http://pgpalata.ru/news/1005191>
19. Повальный сити-менеджмент, репрессии для «Перми-36» и путешествие Ордена Ленина. Топ-5 самых громких конфликтов года в Прикамье (2014, 29 декабря). Режим доступа: http://fedpress.ru/news/conflict_map/socpolitical_conflicts/1419863832-rovalnyi-siti-menedzhment-repressii-dlya-permi-36-i-puteshestvie-ordena-leni
20. Полина, Д. (2013). Рабочая группа при гордуме утвердила техзадание для новой редакции Устава Перми (4 декабря). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2360026>
21. Полина, Д. (2012). Выборы не лезут в пакет (10 ноября). Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2064718>
22. Пояснительная записка к проекту закона «О порядке формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований в Пермском крае» (2014). Режим доступа: <http://zakon.zsperm.ru/data/docs/31641.pdf>
23. Решетникова, Н. (2014). Муниципальный выбор (15 мая). Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/05/15/reg-sibfo/samoupravlenie.html>
24. Рогов, К. (2014). Ресурсы электорального авторитаризма. *Общая тетрадь*, 1, 48–55.
25. Ромашкина, Л. (2012). Пермский край по версии Виктора Басаргина (30 апреля). Режим доступа: <http://59.ru/text/news/513936-print.html>
26. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. (2008). Режим доступа: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>
27. Умланд, А. (2009). Электоральный авторитаризм на постсоветском пространстве (15 апреля). Режим доступа: <http://www.geopolitika.lt/?artc=3316>
28. Фадеева, А. (2011). Формы взаимодействия бизнеса и местной представительной власти (на примере Перми). *Человек, Сообщество, Управление*, 3, 73–86.
29. Фадеева, А. (2013). «Коалиции роста» в городской политике (на примере Перми). *Вестник Пермского университета. Сер. Политология*, 2, 66–78.
30. Borisova, N. (2011). Perm: a Local Regime in a Large Russian City. *Russian Politics and Law*, 49, 85–96. DOI: 10.2753/RUP1061–1940490409

31. Levitsky, S. & Way L. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold war*. Cambridge: Cambridge University Press.

Статья поступила в редакцию 17.12.2015.

.....

**“WHEN THE FIRST ONE HAS NO ABILITY AND THE SECOND ONE HAS NO WISH, THE THIRD ONE ALWAYS DOMINATES”:
TO THE ISSUE OF POLITICAL AGENT’S ROLE IN MUNICIPAL
REFORM IN PERM AND PERM REGIONI**

Borisova N. V., Petrova R. I., Sulimov K. A.

Borisova Nadezhda Vladimirovna, Perm State University,
614990, Russia, Perm, Bukireva st., 15. E-mail: nadezhda2@yandex.ru.

Petrova Regina Igorevna, Perm State University,
614990, Russia, Perm, Bukireva st., 15. E-mail: rance.regina@mail.ru.

Sulimov Konstantin Andreevich, Perm State University,
614990, Russia, Perm, Bukireva st., 15. E-mail: ksulimov@yandex.ru.

This work was supported by the Russian Science Foundation under Grant № 15–18–00034
“Securing a balance in interethnic relations: regional autonomies, the state integrity
and the rights of ethnic minoritie”.

This article focuses on the problem of political interactions of the entity and municipalities in contemporary Russia through the case study of the question on municipal government formation being important for both sides. This question has become more significant due to federal law innovations introduced (2014–2015). According to the last federal decisions, entities have discretionary powers. At the same time, the history of the question has been essential in many regions. Decision making on municipal government formation in Perm region has been developing in conditions of three interested groups’ interactions: 1) regional, 2) local political elites, and 3) a public coalition. All of them claimed on agent’s role through formation and representation of their own public and institutional agendas. The configuration of the agendas’ overlap and gaps constitutes the transformation of institutional design of local government in Perm and the Perm region. Overlap of three public agendas in 2012 that primarily produced the possibility to introduce reforms convenient for everyone, gave way to the agendas gap with the extreme terminals occupied by the public coalition (insisting on the necessity of direct elections of municipal heads) and the regional executive power (promoting a diametrically opposed option). This revealed subjectivity of the interested parties. Perm local elite demonstrated that it is not an “urban political class” being a casual conglomerate of numerous particular and individual interests. The members of this conglomerate did not have the unity of political instruments, resources and commitment. Their last claim on public position was disavowed because it was not the position of the whole “class”. More likely, it was tactics of individual members who had another strategic aim — to survive individually in the context of any institutional forms. The public coalition did not find any allies for two following reasons: 1) the specific characteristics of local “political class” and 2) their limited social basis. Moreover, the public coalition policy was rigid and prevented possibilities for any compromises. Therefore, the regional political elite (the governor administration) was only real political agent. It easily promoted its own decision in conditions of opportunistic attitudes and weakness of other interested groups.

Keywords: political power, political agents, local government, strategies of political interactions, political elites, urban politics.

References

1. Astakhov, D. (2011). Konstitutsionnyi sud ne stal rassmatrivat' isk ob otmene priamykh vybora mera [The Constitutional court did not entertain the claim for cancelling the mayoral election results] (November, 7). Retrieved from: <http://www.kommersant.ru/doc/1832718>
2. Averkiev, I. V., Agisheva, N. V., Kovin, V. S., Makovetskaia, S. G., Podvintsev, O. B. & Sulimov, K. A. (2014). Otkrytoe pis'mo gubernatoru Permskogo kraia [Open letter to the governor of the Perm region] (November, 24). Retrieved from: <http://www.pgpalata.ru/news/241114>
3. Basargin, V. (2013). Blog Gubernatora Permskogo kraia [Blog of the Governor of Perm region] (November, 19). Retrieved from: <http://basargin.livejournal.com/31195.html>
4. Borisova, N. (2010). Perm': lokal'nyi rezhim v krupnom rossiiskom gorode [Perm: local regime in a large Russian city] *Neprikosnovennyi zapas* [Emergency story], 70, 92–103.
5. Borisova, N. (2011). Perm: a Local Regime in a Large Russian City. *Russian Politics and Law*, 49, 85–96. DOI: 10.2753/RUP1061–1940490409
6. Borisova, N., Kovina, O. & Sulimov, K. (2011). Koalitsii v gorodakh Prikam'ia: faktory formirovaniia i sokhraneniia gorodskikh politicheskikh rezhimov [Coalitions in Prikamie cities: factors of urban regimes formation and transformation]. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser. Politologiya* [Review of Political Science], 1, 5–14.
7. Fadeeva, A. (2011). Formy vzaimodeistviia biznesa i mestnoi predstavitel'noi vlasti (na primere Permi) [Forms of co-operation between business entities and local representative agencies of state power (through the example of Perm)]. *Chelovek, Soobshchestvo, Upravlenie* [Human. Community. Management], 3, 73–86.
8. Fadeeva, A. (2013). “Koalitsii rosta” v gorodskoi politike (na primere Permi) [Coalitions of growth in municipal politics]. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser. Politologiya* [Review of Political Science], 2, 66–78.
9. Gelman, V. (2012a). Rezhim, oppozitsiia i vyzovy elektoral'nomu avtoritarizmu v Rossii [Regime, opposition and challenges for electoral authoritarianism in Russia]. *Neprikosnovennyi zapas* [Emergency story], 84, 4–15.
10. Gelman, V. (2012b). Rastsvet i upadok elektoral'nogo avtoritarizma [Rise and decline of electoral authoritarianism]. *Politiia* [Politeia], 4, 65–88.
11. Golosov, G. (2008). Elektoral'nyi avtoritarizma v Rossii [Electoral authoritarianism in Russia]. *Pro et Contra*, 1, 22–35.
12. Izotov, I. (2012). Glava Permi nameren vernut' priamyie vybory mera [The head of Perm intends to return direct mayoral elections] (July, 12). Retrieved from: <http://www.rg.ru/2012/07/12/reg-pfo/perm-sapko-anons.html>
13. Kachkaeva, A. G. (2008). *Identichnost' v “virtual'noi real'nosti” televideniia i sotsial'nykh setei: “dramaticheskii razryv povestok dnia”* [Identity in “virtual reality” of TV and social networks: “a dramatic gap of agendas”]. Moscow: MGU.
14. Kazakov, A. A. (2012). Teoretiko-metodologicheskii potentsial kategorii “mediinaia povestka dnia”: vozmozhnosti i ogranicheniia [Theoretic and methodological potential of concept “mass media agenda”: possibilities and limits]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 4. Istoriia* [Science journal of VolSU. History], 1, 138–143.

15. Lazarev, I. (2015). Iz"iany "gorodskoi konstitutsii" [Defects of "city Charter"] (July, 8). Retrieved from: <http://zvzda.ru/articles/3c2bbd6330c6>
16. "Levada-Tsentr" ustanovil, chto permiaki — za priamye vybory glavy goroda [Levada-centre: Perm citizens called for direct mayoral elections]. (May of 2010). Retrieved from: <http://pgpalata.ru/news/100525>
17. Levitsky, S. & Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold war*. Cambridge: Cambridge University Press.
18. Neverov, S. (2014). "Samoupravlenie: model' dlia sborki" [Local autonomy: the model kit] (May, 20). Retrieved from: <http://www.rg.ru/2014/05/20/model.html>
19. Noda, A. (2010). Permiaki za priamye vybory mera [Perm citizens called for direct mayoral elections] (May, 16). Retrieved from: <http://pgpalata.ru/news/1005191>
20. Novost' ot 21 noiabria 2014 g. [News dated November 21, 2014]. Retrieved from: <http://ombudsman.perm.ru/news/2014/11/21/5208/>
21. Poiasnitel'naia zapiska k proektu zakona "O poriadke formirovaniia, organizatsii i deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia munitsipal'nykh obrazovaniu v Permskom krae" [Explanatory note for Law "On order of local government formation, organization and activities in Perm region"]. (2014). Retrieved from: <http://zakon.zsperm.ru/data/docs/31641.pdf>
22. Polina, D. (2013). Rabochaia gruppa pri gordume utverdila tekhzadanie dlia novoi redaktsii Ustava Permi [Working group of the City Duma has approved a technical task on the Perm Charter new edition] (December, 4). Retrieved from: <http://www.kommersant.ru/doc/2360026>
23. Polina, D. (2012). Vybory ne lezut v paket [Elections cannot be added to the package] (November, 10). Retrieved from: <http://www.kommersant.ru/doc/2064718>
24. Poval'nyi siti-menedzhment, repressii dlia "Permi-36" i puteshestvie Ordena Lenina. Top-5 samykh gromkikh konfliktov goda v Prikam'e [Epidemic city-management, repressions for "Perm-36" and the Lenin order journey. Top-5 of the most scandalous conflicts of the year in Prikamie]. (December 29, 2014). Retrieved from: http://fedpress.ru/news/conflict_map/socpolitical_conflicts/1419863832-povalnyi-siti-menedzhment-repressii-dlya-permi-36-i-puteshestvie-ordena-leni
25. Reshetnikova, N. (2014). Munitsipal'nyi vybor [Municipal choice] (May, 15). Retrieved from: <http://www.rg.ru/2014/05/15/reg-sibfo/samoupravlenie.html>
26. Rogov, K. (2014). Resursy elektoral'nogo avtoritarizma [Electoral authoritarianism resources]. *Obshchaia tetrad'* [Notebook], 1, 48–55.
27. Romashkina, L. (2012). Permskii krai po versii Viktora Basargina [Perm region according to Victor Basargin] (April, 30). Retrieved from: <http://59.ru/text/news/513936-print.html>
28. Rossiiskoe mestnoe samoupravlenie: itogi munitsipal'noi reformy 2003–2008 gg. Analiticheskii doklad Instituta sovremennogo razvitiia [Russian local government: results of the municipal reform of 2003–2008. Analytical report of the Institute of Contemporary Development]. (2008). Retrieved from: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>
29. Umland A. (2009). Elektoral'nyi avtoritarizm na postsovet'skom prostranstve [Electoral authoritarianism in the post-Soviet space] (April, 15). Retrieved from: <http://www.geopolitika.lt/?artc=3316>

30. V Permi budet sozdana rabochaia gruppa po podgotovke i vneseniiu popravok v Ustav goroda [A working group on developing and introducing amendments to the city Charter will be created in Perm]. (August 28, 2012). Retrieved from: <http://glava.perm.ru/news/2012/08/53354/>
31. Vorozheikina, T. (2010). Avtoritarnye rezhimy XX veka i sovremennaia Rossiia: skhodstva i otlichii [Authoritarian regimes of the 20th Century and of the contemporary Russia: similarities and differences] (May, 25). Retrieved from: http://www.polit.ru/article/2010/05/25/vorozheikina#_ednref3