
КОНТЕКСТ

Р.С. МУХАМЕТОВ*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: АКТОРЫ И ИХ СТРАТЕГИИ (НА ПРИМЕРЕ «МАЛОЙ» РЕФОРМЫ МСУ)

Аннотация. Одним из основных демократических институтов в России является местное самоуправление (МСУ). Данный институт отличается нестабильностью нормативно-правового регулирования, что выражается в регулярных изменениях и поправках в действующий 131-й федеральный закон. Наиболее существенным преобразованиям институт МСУ подвергся в 2003–2009 гг., когда была проведена «большая» муниципальная реформа. В 2014 г. стартовала «малая» реформа МСУ, в рамках которой появилась возможность введения двухуровневой системы городского управления. Новая модель организации местной власти функционирует только в трех городах – Челябинске, Махачкале и Самаре. Цель статьи состоит в том, чтобы понять причины перехода городов на новую систему организации местной власти. Концептуальными основами статьи стали структурно-ориентированный подход Д. Норта, «распределительная» теория институциональных изменений Г. Либекана, а также политикоэкономический подход Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона. Исследование базируется на теории реформ Ж. Ролана. В результате проведенного исследования автор пришел к выводу, что ограниченность политической автономии у органов и должностных лиц МСУ, отсутствие у мэров в период проведения реформы губернатора-патрона в результате смены главы региона, совпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ, а также включение региональными властями компенсационной стратегии для городской правящей элиты являются факторами, которые способствовали проведению институцио-

* **Мухаметов Руслан Салихович**, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия), e-mail: muhametv.ru@mail.ru

нальной реформы. Показано, что препонами, которые не позволили провести «малую» реформу МСУ, выступают наличие политической автономии у консолидированной муниципальной правящей элиты, заинтересованной в сохранении существующего положения; наличие городской политической машины; отсутствие компенсационных выплат городской правящей элите за потери, которые обусловлены реализацией реформы; несовпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ.

Ключевые слова: локальная политика; муниципальная реформа; реформа местного самоуправления; Челябинск; Самара; Махачкала; Екатеринбург.

Для цитирования: Мухаметов Р.С. Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ) // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 207–228. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>

Введение

Несмотря на доминирующую в академической среде точку зрения, что децентрализация ведет к повышению эффективности государственного управления [Нечаев, 2005, с. 93], в России проводится курс на ограничение «муниципальной автономии», инкорпорирование органов МСУ в систему органов государственной власти [Гельман, 2008, с. 144–150; Wollmann, Gritsenko, 2009, р. 241–243]. В рамках проводимой государственной муниципальной политики в 2014 г. в федеральное законодательство были внесены поправки в ФЗ № 136, что позволило экспертам говорить о «малой реформе» МСУ в стране [Туровский, 2015 b, с. 35–36]. Согласно этим поправкам, 1) региональные власти получили право определять порядок формирования органов местного самоуправления; 2) количество членов конкурсной комиссии, формируемой для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципального образования (сити-менеджера), назначаемых региональной властью, увеличено с одной трети до половины; 3) всех членов конкурсной комиссии от региональной власти назначает губернатор; 4) появились два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район [Мухаметов, 2016, с. 27–28]. Необходимо отметить, что идея создания внутригородских муниципальных образований на базе городских районов была озвучена экс-

пертами Фонда ИСЭПИ в ноябре-декабре 2013 г.¹ Как только федеральные законодатели приняли вышеназванные изменения, региональные власти сразу начали ими пользоваться. Так, в 2014 г. модель городского округа с внутригородским делением была реализована в одном городе – Челябинске (семь внутригородских районов), а в 2015 г. в двух городах – Махачкале (три внутригородских района) и Самаре (девять внутригородских районов). Дискуссии о переходе на двухуровневую систему с районным делением состоялись в Волгограде, Архангельске и Калининграде².

В 2014 г. свердловский губернатор Е. Куйвашев предложил идею перехода Екатеринбурга на систему двухуровневого (общегородского и районного) управления по примеру Челябинска³. Однако данная идея не получила своего практического воплощения, т.е. не была реализована. Почему в одних регионах в целом и городах в частности получилось провести данную реформу, а в Свердловской области и Екатеринбурге нет? Каковы факторы, способствующие и препятствующие проведению «малой реформы» МСУ? Почему руководители Челябинска, Самары и Махачкалы не противодействовали данной реформе, а администрация Екатеринбурга активно сопротивлялась и в итоге добилась сохранения статус-кво? Целью настоящей статьи является получение ответов на вышеназванные вопросы.

В научной литературе можно встретить несколько работ, также посвященных поиску ответов на поставленные выше вопросы. Одной из них является исследование А.Н. Максимова и А.Е. Озякова, в котором отмечается, что ключевым условием проведения «малой реформы» является элитное согласие, а причиной торможения перехода на двухуровневую систему местного самоуправления в городах стало отсутствие исторически сложив-

¹ Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы. Аналитическая записка. – М., 2013. – Режим доступа: http://www.isepr.ru/upload/Koncepcija_reformy_MSU.pdf (дата посещения: 20.11.2020).

² Миронов Н. Муниципальная реформа проходит спокойно // Эксперт on-line. – 2014. – 29 июня. – Режим доступа: <http://expert.ru/2014/06/29/munitsipalnaya-reforma-prohodit-sпокойно/> (дата посещения: 21.02.2021).

³ Куйвашев Е. Больше народовластия, больше дела // Областная газета. – 2014. – 17 апреля. – Режим доступа: <https://www.oblgazeta.ru/politics/17272/> (дата посещения: 20.11.2020).

шихся местных сообществ как субъектов самоуправления [Максимов, Озяков, 2019, с. 138–159]. В другой работе дается правовой анализ изменений территориальных основ местного самоуправления в России. В исследовании отмечается, что недостаточное законодательное регулирование особенностей осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением является препятствием для массового перехода на двухуровневую систему управления [Ильиных, 2017, с. 106–119]. Признавая важный вклад, который внесли данные и другие работы в изучение причин проведения «малой» реформы и блокирования ее массового применения, мы в настоящей статье для поиска ответов на вопросы обращаем внимание на взаимоотношения между региональными и городскими властями.

Российский федерализм и местное самоуправление

Согласно Основному закону страны 1993 г. и первому постсоветскому закону об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г., местное самоуправление получило политическую автономию. Как подчеркнул В. Гельман, провозглашение автономии местного самоуправления было одним из значимых изменений в российской политике в 1990-е годы [Gel'man, 2003, p. 48]. Некоторые политики и эксперты даже успели назвать постсоветский муниципальный проект «муниципальной революцией» [Митрохин, 1999, с. 29].

Политическое влияние местной автономии в России в значительной степени было ограничено муниципальными выборами [Gel'man, 2002, p. 501–503]. Как отмечает Р.Ф. Туровский, распространение прямых выборов муниципальных глав имело своим результатом деконсолидацию местных элит и рост конфликтности в региональных политиях в связи с противостоянием губернаторов и мэров [Туровский, 2015 а, с. 87], причем первые обычно одерживали верх [Campbell, 2006, p. 663]. Необходимо подчеркнуть, что проведение выборов было ограничено и территориально (крупными городами). Это заставило исследователей говорить только о возникновении отдельных очагов местной демократии [Гельман, 2008, с. 145] в условиях сложившихся субнациональных авторитарных режимов в стране [Gel'man, 2010, p. 1–18]. По мнению ряда

экспертов, провозглашение муниципальной автономии не было осознанным / целенаправленным продуктом курса российских властей. Это был результат стихийно складывавшегося баланса политических сил: «демократы», рассматривающие МСУ как сферу, «свободную от влияния коммунистов»; «рыночники» (сторонники развития рынка), для которых МСУ выступало как инструмент разгосударствления собственности и формирования свободных частнособственнических отношений, а также «команда Ельцина», которая использовала мэров в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов [Балобанов, Вобленко, 2007, с. 10–17].

После прихода В.В. Путина на пост президента в мае 2000 г. во главу угла была поставлена политика укрепления государства. Для достижения этой цели был инициирован ряд федеративных реформ. Основными стратегическими целями этих реформ были укрепление российской государственной «исполнительной вертикали», создание единого экономического, правового и политического пространства [Hahn, 2003, p. 126]. В рамках построения «вертикали власти» местные органы власти стали рассматриваться в качестве низшего звена в административной пирамиде. Этот подход лег в основу нового федерального закона о местном самоуправлении, принятого в 2003 г. [Ross, 2007, p. 194–194; Young, Wilson, 2007, p. 179–180], который и назвали «большой реформой». Исследователи утверждают, что с середины 2000-х годов институт мэров стал развиваться по нисходящей, т.е. всенародно избранные главы городов превратились в «исчезающий политический вид», так как в результате фактического встраивания органов местного самоуправления в иерархическую систему централизованного управления страной («вертикаль исполнительной власти») во многих городах страны на смену избранным мэрам пришли назначенные сити-менеджеры [Moses, 2010, p. 130–135]. Двуглавая модель городского управления стала предпочтительной моделью, поскольку она предлагала окончательное решение конфликтов между губернаторами регионов и всенародно избранными мэрами путем устранения последних [Golosov, Gushchina, Koponenko, 2016, p. 11]. Это обусловлено тем, что данная модель предусматривала прямое участие глав регионов в отборе сити-менеджеров, что, учитывая политические ресурсы губернаторов, фактически позволяло им контролировать процесс [Ledyayev, Chirikova, 2019, p. 317–318; Matsuzato, Tahara, 2014, p. 118–120].

В этом плане модель «совет-менеджер» в наибольшей степени соответствовала основному замыслу усилий федеральных властей по централизации ресурсов и полномочий, а также укладывалась в политику построения «вертикали власти», т.е. систему отношений сверху вниз, подчиняющую региональных губернаторов власти федерального центра, но в то же время оставляющую достаточно места для различных подпольных групп интересов, действующих в рамках региональной политики [Makarychev, 2018, p. 958]. Такое изменение направления государственной муниципальной политики эксперты называют «муниципальной контрреволюцией» или «контрреформой» [Реформа местной власти ..., 2008, с. 81]. У этой смены курса есть несколько объяснений. Одни исследователи считают, что это связано с трансформацией политических приоритетов Кремля: в середине 1990-х годов ставка делалась на формирование системы сдержек и противовесов между выборными губернаторами и мэрами, но после отмены прямых выборов глав регионов в 2004 г. и их встраивания во властную вертикаль потребности поощрять создание альтернативных губернаторам центров власти в рамках региона нет, так как глава региона может быть в любой момент уволен как утративший «политическое доверие» президента [Макаркин, 2007, с. 37–38]. Другие эксперты отмечают, что отмена прямых выборов мэров, усиление полномочий региональных властей в деле регулирования МСУ было целенаправленной политикой федерального центра, рассматривающейся в качестве компенсационного вознаграждения губернаторам за отсутствие активного противодействия или оказание поддержки федеративной реформе 2000–2004 гг., которая привела к утрате их прямой легитимности после отмены прямых губернаторских выборов в 2004 г. [Golosov, Konstantinova, 2016, p. 7–10; Sharafutdinova, 2013, p. 358–359]. Таким образом, «малая реформа» местного самоуправления 2014 г. является логическим продолжением центростремительных тенденций в государственной муниципальной политике.

Теоретические рамки исследования

В научной литературе существуют разные подходы к объяснению причин институциональных изменений. Ряд исследователей

подчеркивают важность экзогенных факторов. Так, например, Т. Веблен движущую силу трансформаций видел в противоречиях между институтами и внешней средой. По его мысли, несоответствие между сложившимися институтами и изменившимися условиями вызывает потребность в институциональных изменениях, смене устаревших институтов новыми [Веблен, 1984; Веблен, 2007]. С точки зрения Д. Норта, факторы изменений также лежат во внешней среде и связаны с изменениями во вкусах и предпочтениях людей, а также внедрением технологических инноваций [Норт, 1997, с. 108–116]. Иными словами, можно говорить о наличии внешнего окружения как источника или драйвера институциональных изменений. Таким образом, согласно структурно-ориентированному подходу, спрос на институциональные изменения вызван сверху, определяется внешними факторами.

Другой концептуальной теорией является «распределительная» теория институциональных изменений Г. Либекана [Libecap, 2004], для которого основной мотив институциональных изменений заключается в желании некоторых групп распределить и использовать частную собственность. Под последней он понимал «социальные институты, которые определяют или ограничивают диапазон привилегий, предоставляемых физическим лицам в отношении конкретных активов» [Libecap, 2004, р. 1]. Основными инструментами институциональных изменений являются переговоры или лоббизм. Он подчеркивал, что в торгах по поводу изменения прав собственности могут возникать разногласия из-за характера совокупных выгод сторон. По итогам институционального изменения будут победители и проигравшие. В таких условиях некоторые стороны будут иметь корыстную заинтересованность в сохранении статус-кво, и можно ожидать, что они будут противостоять институциональным изменениям. Чтобы отсутствовало сопротивление реформам, влиятельные партии могли бы компенсировать потери, что может привести к политическому консенсусу в отношении институциональных изменений. Если компенсаций не будет или они будут носить крайне ограниченный характер, институциональные изменения могут и не произойти. Г. Либекан отмечает, что на практике компенсационные выплаты сталкиваются с рядом организационных вопросов, дача ответов на которые требует определенных усилий (кто должен получать выплаты, кто

будет платить, каков должен быть размер компенсации, какой именно должна быть ее форма).

«Распределительная» теория институциональных изменений Г. Либекана получила свое развитие в политэкономическом подходе Д. Ацемоглу, Дж. Робинсона, К. Сонины и Г. Егорова [Acemoglu, Robinson, 2001, p. 938–963; Acemoglu, Egorov, Sonin, 2015, p. 1038–1086]. Институциональные реформы, с их точки зрения, предполагают нарушение статус-кво (равновесия) и подразумевают перераспределение доходов, что может привести к ухудшению положения правящей группы, поэтому у них появятся стимулы блокировать эти изменения или препятствовать им [Ацемоглу, Робинсон, 2006, с. 4–43].

Исследователи отмечают, что для проведения институциональных реформ необходимо снять политические ограничения *ex ante* и *ex post* [Ролан, 2012, с. 40–42]. Реформаторы сталкиваются с двумя типами политических ограничений. Один тип состоит из ограничений осуществимости, называемых политическими ограничениями *ex ante*, которые могут блокировать принятие решений и препятствовать принятию реформ. Второй тип, называемый политическими ограничениями *ex post*, связан с негативной реакцией и обращением политики вспять после осуществления реформ и наблюдаемых результатов [Ролан, 2012, с. 41].

Таким образом, инициированные сверху институциональные изменения могут вызвать сопротивление на более низких уровнях власти и управления. Это обусловлено тем, что каждая социальная группа либо выигрывает, либо теряет в процессе политических реформ. Если та или иная реформа вызовет достаточное противодействие среди группы с политическим весом, то эта реформа будет отложена и / или не осуществлена. Элита низшего уровня будет либо пытаться формально задержать или отменить реформы, либо неофициально манипулировать вызванными изменениями в своих интересах. Причина заключается в том, что победители от реформы не могут достоверно взять на себя обязательство компенсировать *ex post* проигравшей элитной группе от реформы. Существуют три возможные стратегии ослабления политических ограничений, с тем чтобы реформы могли быть осуществлены: 1) создание пакетов реформ, которые дают проигравшим компенсацию трансфертов; 2) проведение реформ только частично и постепенно, чтобы уменьшить оппозицию; 3) ожидание ухудшения статус-кво, чтобы реформа выглядела более привлекательной.

Дизайн исследования

Важным элементом любой научной работы является выбор объектов исследования. В настоящей работе рассматривается «малая» реформа МСУ, оформленная на законодательном уровне в 2014 г. (ФЗ № 136 от 27 мая 2014 г.). Она реализована только в трех городах – Челябинске, Самаре и Махачкале. Процесс перехода Екатеринбурга на двухуровневую систему управления был начат, но не завершился. Объектом исследования выступают четыре вышеназванных муниципальных образования.

Настоящее исследование стремится найти ответы на следующие вопросы. Почему в одних городах получилось провести данную реформу, а в Екатеринбурге нет? Что способствует и препятствует проведению «малой реформы» МСУ? Почему руководители Челябинска, Самары и Махачкалы не противодействовали реформе, а администрация Екатеринбурга активно сопротивлялась и в итоге добилась сохранения статус-кво?

Как отмечает Р. Инь, выбор метода исследования в социальных науках зависит от формы исследовательского вопроса [Yin, 2009, p. 33]. По мнению исследователей, попытка ответить на вопрос «почему?» предполагает использование метода кейс-стади (case study) или проведения тематического исследования [Woodside, 2010, p. 12]. Несмотря на его широкое использование во всех социальных науках, не было достигнуто консенсуса относительно правильного определения ни кейса, ни кейс-стади [Levy, 2008, p. 2]. Й. Густафсон подчеркивает, что нелегко описать тематическое исследование, так как нет простого объяснения¹. Тем не менее необходимо сформулировать рабочее определение. В качестве такового воспользуемся тем, которое предлагают А. Джордж и А. Беннетт. С их точки зрения, кейс-стади – это детальное изучение эпизода с целью разработки или проверки объяснений, которые могут быть использованы при анализе других событий [George, Bennett, 2005, p. 5–17]. В научной литературе отмечается, что существует несколько типов конструкций для тематических исследований [Yin,

¹ Gustafsson J. Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study. – Mode of access: https://pdfs.semanticscholar.org/ae1f/06652379a8cd56654096815dae801a59cba3.pdf?_ga=2.152194746.2007202537.1597163745-1912827481.1586944256 (accessed: 13.10.2020).

2009]. Настоящая статья является примером множественного тематического исследования (multiple case studies). Такие работы имеют явные преимущества по сравнению с единичными тематическими исследованиями (single case studies): исследователь изучает несколько случаев, чтобы понять различия и сходства между случаями, а также имеет возможность анализировать данные как внутри каждой ситуации, так и между ними. Другое преимущество множественных тематических исследований состоит в том, что они создают более убедительную теорию, предположения более интенсивно обосновываются фактами и данными нескольких случаев¹. Рассмотрение нескольких эпизодов превращает работу в генерирующее гипотезы тематическое исследование (Hypothesis-Generating Case Study), цель которого, по мнению Дж. Леви, заключается в разработке более общих теоретических положений, которые затем могут быть проверены с помощью других (количественных) методов [Levy, 2008, p. 5–6].

(Не)реализация «малой реформы» МСУ: анализ случаев

Челябинский случай. Михаил Юревич, перейдя с поста мэра Челябинска на должность губернатора региона и стремясь избежать политического «апсета», т.е. проигрыша поддержанного им кандидата на прямых выборах главы города [Мухаметов, 2019, с. 123], инициирует в 2010 г. переход административного центра области на двуглавую систему городского управления. Новая система подразумевала отмену прямых выборов мэра и введение института сити-менеджера. По итогам перехода основные руководящие должности органов МСУ Челябинска заняли соратники М. Юревича – С. Мошаров (глава города – председатель гордумы) и С. Давыдов (глава администрации). В январе 2014 г. гендиректор Магнитогорского металлургического комбината Борис Дубровский становится врио главы Челябинской области (вместо М. Юревича, который был «политически сослан» в Госдуму), в период губерна-

¹ Gustafsson J. Single case studies vs. multiple case studies : A comparative study. – Mode of access: https://pdfs.semanticscholar.org/ae1f/06652379a8cd56654096815dae801a59cba3.pdf?_ga=2.152194746.2007202537.1597163745-1912827481.1586944256 (accessed: 13.10.2020).

торства которого (весной – летом того же года) юридически оформляется «малая реформа» МСУ. По ее итогам первоначально сити-менеджером (декабрь 2014 г.), а с лета 2015 г. уже «сильным мэром» (т.е. мэром, который является и главой города, и главой местной администрации) становится ставленник Б. Дубровского Евгений Тефтелев (как и новый губернатор, являющийся выходцем из Магнитогорска).

Таким образом, из вышесказанного можно сделать следующие выводы. Во-первых, можно отметить наличие консолидированной элиты не только по горизонтали (местная администрация – глава города – председатель гордумы), но и вертикали (муниципальная правящая – региональная правящая элиты). Во-вторых, говорить о наличии политической автономии городских властей в лице Мошарова – Давыдова не приходится, так как муниципальные главы входили в клиентскую сеть губернатора, являясь изначально политически зависимыми агентами главы региона (М. Юревича), ОМСУ административного центра области были фактически филиалами / подразделениями региональной власти. В-третьих, руководители «дореформенного» Челябинска получили свою легитимность от губернатора, что позволяет *de facto* рассматривать их как низовых чиновников в системе областной вертикали власти. В бюрократической системе координат правила поведения требуют «смирненного» принятия своей политической участи. Наконец, процесс перехода на двухуровневую систему управления городом прошел спокойно, что было обусловлено отсутствием как политической автономии у городских властей, так и противодействия с их стороны, т.е. группы Мошарова – Давыдова. На это указывает организация и проведение публичных слушаний в городе, по итогам которых были одобрены поправки в устав города, а городские политики получили определенную компенсацию. Например, С. Мошаров весь период губернаторства Б. Дубровского оставался председателем Челябинской гордумы.

Самарский кейс. В первые годы губернаторства Н. Меркушина мэром Самары был Д. Азаров, являющийся креатурой прежнего главы региона В. Артякова. С целью убрать с политической сцены действующего на тот момент самарского градоначальника глава региона инициировал осенью 2014 г. переход административного центра области на новую (двуглавую) систему управления, в рамках которой сити-менеджером стал представитель команды губернатора

О. Фурсов. Период преобразования статуса Самары (с городского округа на городской округ с внутригородским делением) пришелся на весну – осень 2015 г. Датой окончания считается октябрь, когда О. Фурсов был избран большинством депутатов гордумы мэром.

Таким образом, проведение «малой» реформы местного самоуправления в Самаре не встретило открытого сопротивления муниципальной правящей элиты в лице Д. Азарова по трем причинам. Первая – несмотря на то что Д. Азаров стал мэром, победив на прямых выборах 2010 г. действующего тогда градоначальника Д. Тархова, считать его политически автономным трудно, так как он рассматривался в качестве креатуры губернатора В. Артякова (до мэрства Азаров был региональным министром природных ресурсов). Вторая причина связана с тем, что в период проведения институциональной реформы главой области был не В. Артяков, членом политической команды которого являлся Д. Азаров, а Н. Меркушин. Наконец, действующему мэру Самары (2010–2014) Д. Азарову была предложена компенсация в форме должности члена Совета Федерации (от регионального исполнительного органа, т.е. губернатора Н. Меркушина), а председатель гордумы Самары А. Фетисов за публичную поддержку двух реформ МСУ (введения института сити-менеджера и образования внутригородских районов) стал заместителем председателя регионального правительства и вице-губернатором.

Случай Махачкалы. В годы президентства, в том числе и период временного исполнения обязанностей (с января 2013 по октябрь 2017 г.) Р. Абдулатипова в Дагестане произошел арест с последующим отстранением от должности (июнь 2013 г.) мэра Махачкалы (с февраля 1998 г.) С. Амирова. Другими словами, политическое удаление независимого от региональных властей главы города, который трижды переизбирался на прямых выборах (в 2002, 2006 и 2010 гг.), произошло «жестким» способом при участии федерального центра. Это в свою очередь открыло путь к институциональной («малой») реформе в сфере МСУ. Время преобразования Махачкалы (изменение статуса города с городского округа на городской округ с внутригородским делением) пришлось не на эпоху мэрства («сильного мэра») С. Амирова, а на период (с июня 2013 по октябрь 2015 г.) врио глав городов, которыми были относительно далекие от публичной политики М. Рабаданов (ректор Дагестанского госуниверситета) и М. Сулейманов (испол-

нительный директор республиканского Фонда обязательного медицинского страхования). Иными словами, говорить об его политической самостоятельности не приходится (вопрос о противодействии реформе в принципе не поднимался). По итогам «малой» реформы» главой города стал ставленник главы региона, экс-министр республиканского правительства М. Мусаев. Решение республиканских властей ввести в Махачкале двухуровневую систему управления являлось чисто политическим. Трансформация столицы Дагестана в городской округ с внутригородским делением имела целью не допустить появления в руководстве города фигуры, сопоставимой по уровню влияния с экс-мэром С. Амировым.

Таким образом, причины отсутствия противодействия институциональной реформе в Челябинске, Самаре и Махачкале: 1) отсутствие политической автономии у сити-менеджеров и врио глав городов; 2) в период проведения реформы патроны-губернаторы (если рассуждать в рамках парадигмы патрон-клиентских отношений), кому главы городов / главы местных администраций были обязаны соответствующей должностью и занимаемому статусу, отсутствовали; 3) инициаторы «малой» реформы МСУ (региональные власти) предложили, а главные должностные лица ОМСУ согласились на компенсации.

Екатеринбургский случай. Политическая ситуация имела ряд особенностей. Во-первых, городская власть / муниципальная правящая элита обладала политической автономией. Евгений Ройзман, выдвинутый партией «Гражданская платформа» и набравший 33,31% голосов, обошел на прямых выборах мэра уральской столицы в 2013 г. кандидата от «Единой России» и вице-губернатора Якова Силина, получившего 29,71%. Местная администрация управлялась «коллективным Чернецким». Это принятое в екатеринбургских СМИ с начала 2010-х годов название группы людей администрации уральской столицы под началом В.Г. Тунгусова, которые составляли основу / ядро команды мэра А.М. Чернецкого (1992–2010), но после его добровольно-принудительной отставки с поста главы города сохранившие ключевые должности и продолжившие принимать основные хозяйственно-управленческие решения. Во-вторых, городскую правящую элиту можно назвать консолидированной, единой группой. В данном случае речь идет о том, что высшие чиновники местной администрации, глава Екатеринбурга, большинство депутатов гордумы являлись частью одной

команды, которая была политически независимой от областной власти. В-третьих, наличие четко артикулированных интересов и инструментов для их защиты и продвижения. Осознание групповых интересов городской командой произошло еще в период политического противостояния свердловского губернатора Э.Э. Росселя и мэра А.М. Чернецкого. Муниципальные интересы заключаются в передаче на местный уровень управленческих полномочий и прав, а также ресурсов и источников доходов. Кроме того, правящая элита крупного города / административного центра заинтересована в невмешательстве региональных властей в деятельность ОМСУ [Мухаметов, 2013, с. 227]. Для противодействия институциональной «малой» реформе МСУ использовались главным образом информационные (наличие собственного пула и сотрудничающих с городской администрацией СМИ, т.е. площадок для выражения отрицательного мнения касательно реформы), экспертные (наличие «говорящих голов») и организационные (проведение публичных слушаний или опроса по выявлению мнения жителей города, которые дают «нужные» организаторам результаты) ресурсы. Союзником городских властей стала часть местных общественников и гражданских активистов, которые выступали за сохранение прямых выборов мэра («малая» реформа МСУ предусматривала избрание главы города из числа кандидатов, одобренных конкурсной комиссией, половина членов которых назначалась губернатором). Надо учитывать, что стремление региональных властей провести «малую» реформу пришлось на период информационной кампании против мэра Екатеринбурга Е. Ройзмана, который победил на прямых выборах 2013 г. губернаторского кандидата. В этих условиях инициирование реформы и желание областных властей ее реализовать в самые кратчайшие сроки означало досрочное прекращение работы избранных органов и должностных лиц, что рассматривалось местной общественностью как инструмент «сведения личных счетов» с политическими оппонентами. Наконец, активное противодействие «малой» реформе весной – летом 2014 г. вынудило вмешаться уральского полпреда, который заявил, что реформа МСУ не должна вести к политическому противостоянию, не должна быть использована в качестве инструмента для разрешения конфликта между отдельными руководителями¹. Кро-

¹ Игорь Холманских: муниципальная реформа не должна быть использо-

ме того, была отмечена необходимость в дополнительном обсуждении и ее корректировке с учетом мнения органов местного самоуправления и местных жителей. По мнению полпреда, избранные органы и должностные лица должны доработать до конца своих полномочий¹ (т.е. до сентября 2018 г.).

Выводы

Реформирование местного самоуправления в России является одной из черт государственной муниципальной политики. С момента проведения «большой» реформы (2003–2009) в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было внесено большое количество поправок. Совокупность изменений в вышеназванный нормативно-правовой акт от 27 мая 2014 г. получила название «малой» реформы МСУ. Эти поправки ввели такие виды муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением и входящий в его состав внутригородской район как внутригородское муниципальное образование. «Малая» реформа к настоящему времени была реализована только в трех городах – Челябинске, Самаре и Махачкале. В других городах (например, Екатеринбурге) эта институциональная реформа провалилась. Почему в одних городах получилось провести данную реформу, а в Екатеринбурге нет? Почему руководители Челябинска, Самары и Махачкалы не противодействовали реформе, а администрация Екатеринбурга активно сопротивлялась и в итоге добилась сохранения статус-кво? Настоящее исследование было вдохновлено стремлением определить факторы, которые способствуют и препятствуют проведению «малой реформы» МСУ.

Результаты проведенного нами анализа позволяют сделать некоторые выводы об условиях реализации институциональной

вана в политических целях // ИТАР-ТАСС. – 2014. – 30 июня. – Режим доступа: <https://tass.ru/ural-news/1288613> (дата посещения: 20.11.2020).

¹ Реформа МСУ: Игорь Холманских рекомендовал свердловским законодателям воздержаться от поспешных решений // Екатеринбург. рф. – 2014. – 24 октября. – Режим доступа: <https://екатеринбург.рф/news/1354-reforma-msu-igor-kholmanskikh-rekomendoval-sverdlovskim-zakonodatelyam-vozderzhatsya-ot-pospeshnykh-resheniy> (дата посещения: 20.11.2020).

реформы местного самоуправления. По итогам сравнительного анализа политической ситуации в Челябинске, Самаре и Махачкале можно обозначить факторы, которые способствовали проведению «малой» реформы:

1) ограниченность политической автономии у органов и должностных лиц МСУ;

2) отсутствие у мэров в период проведения реформы губернатора-патрона в результате смены главы региона;

3) совпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ;

4) включение региональными властями компенсационной стратегии для городской правящей элиты.

В результате изучения был получен материал, анализ которого позволил выделить политические ограничители, которые не позволили провести «малую» реформу МСУ в Екатеринбурге:

1) наличие политической автономии у консолидированной муниципальной правящей элиты, заинтересованной в сохранении существующего положения;

2) существование городской политической машины;

3) отсутствие компенсационных выплат городской правящей элите;

4) несовпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ.

Таким образом, из сказанного выше должно быть очевидным, что проведение институциональной реформы является нелегкой задачей, требующей от ее инициаторов аналитической работы и учета особенностей локально-политической обстановки.

Список литературы

- Асемоглу Д., Робинсон Дж.* Институты как фундаментальная причина экономического роста // ЭКОВЕСТ. – 2006. – № 1. – С. 4–43.
- Балобанов А.Е., Вобленко С.В.* Откуда в России местное самоуправление // Местное самоуправление в современной России. – М. : ИСРМО «Малые города», 2007. – С. 10–17.
- Веблен Т.* Теория делового предприятия. – М. : Дело, 2007. – 288 с.
- Веблен Т.* Теория праздного класса. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
- Гельман В.Я.* Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6. – С. 143–152.

- Ильиных А.В.* Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Науч. ежегодник Ин-та философии и права УрО РАН. – 2017. – Т. 17, вып. 1. – С. 106–119. – DOI <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.17.1.106119>
- Макаркин А.* Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra. – 2007. – № 1. – С. 29–39.
- Максимов А.Н., Озьяков А.Е.* Внутригородские муниципальные образования городских округов России: в поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. – 2019. – № 2. – С. 138–159. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.02.07>
- Митрохин С.* Особенности реализации муниципального проекта в России: Некоторые аспекты муниципальной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении : по материалам из 21 региона Российской Федерации / под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. – М. : МОНФ, 1999. – С. 26–43.
- Мухаметов Р.С.* Государственная политика в сфере местного самоуправления в период построения «вертикали власти» // Вопросы управления. – 2016. – № 6. – С. 23–29.
- Мухаметов Р.С.* Роль градообразующего предприятия в становлении института сити-менеджера (на примере моногородов Свердловской области) // Ars administrandi. – 2019. – № 1. – С. 119–134. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134>
- Мухаметов Р.С.* Специфика конфликта «области» и «города» (на примере Свердловской области) // Известия Уральского федерального университета. Сер. 1: Проблемы образования, науки и культуры. – 2013. – № 4. – С. 225–231.
- Нечаев В.Д.* Децентрализация, демократизация и эффективность // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 3. – С. 92–101. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08>
- Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
- Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб. : Норма, 2008. – 368 с.
- Ролан Ж.* Экономика переходного периода. Политика, рынки, фирмы. – М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2012. – 568 с.
- Туровский Р.Ф.* Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pro punc. Современные политические процессы. – 2015 а. – № 1. – С. 82–98.
- Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015 б. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>
- Acemoglu D., Egorov G., Sonin K.* Political economy in a changing world // Journal of political economy. – 2015. – Vol. 123, N 5. – P. 1038–1086. – DOI: <https://doi.org/10.1086/682679>
- Acemoglu D., Robinson J.* Theory of political transitions // The American economic review. – 2001. – Vol. 91, N 4. – P. 938–963. – DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.195739>

- Campbell A.* State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state // *Local government studies*. – 2006. – Vol. 32, N 5. – P. 659–676. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>
- Gel'man V.* In search of local autonomy: the politics of big cities in Russia's transition // *International journal of urban and regional research*. – 2003. – Vol. 27, N 1. – P. 48–61. – DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00430>
- Gel'man V.* The politics of local government in Russia: the neglected side of the story // *Perspectives on European politics and society*. – 2002. – Vol. 3, N 3. – P. 495–508. – DOI: <https://doi.org/10.1080/15705850208438846>
- Gel'man V.* The dynamics of sub-national authoritarianism: Russia in comparative perspective // *The politics of sub-national authoritarianism in Russia* / V. Gel'man, C. Ross (eds). – Farnham : Ashgate, 2010. – P. 1–18.
- George A.L., Bennett A.* Case studies and theory development in the social sciences. – Cambridge, MA : MIT press, 2005. – 331 p.
- Golosov G.V., Gushchina K., Kononenko P.* Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy // *Local government studies*. – 2016. – Vol. 42, N 4. – P. 1–20. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G., Konstantinova M.* Gubernatorial powers in Russia: the transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities // *Problems of post-communism*. – 2016. – Vol. 63, N 4. – P. 1–12. – DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>
- Hahn G.* The impact of Putin's federative reforms on democratization in Russia // *Post-Soviet affairs*. – 2003. – Vol. 19, N 2. – P. 114–153. – DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.19.2.114>
- Ledyayev V., Chirikova A.* Governors and local elites in Russia: patterns of interaction // *European politics and society*. – 2019. – Vol. 20, N 3. – P. 315–332. – DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1534041>
- Levy J.S.* Case studies: types, designs, and logics of inference // *Conflict management and peace science*. – 2008. – Vol. 25. – P. 1–18. – DOI: <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Libecap G.* Contracting for Property Rights. – N.Y. : Cambridge university press, 2004. – 132 p.
- Makarychev A.* Pluralism without democracy, vertical without power: from Gor'kii to Nizhnii Novgorod ... and back? // *Slavic review*. – 2018. – Vol. 77, N 4. – P. 957–977. – DOI: <https://doi.org/10.1017/slr.2018.292>
- Matsuzato K., Tahara F.* Russia's local reform of 2003 from a historical perspective: a comparison with China // *Acta Slavica Iaponica*. – 2014. – Vol. 34. – P. 115–139.
- Moses J.C.* Russian local politics in the Putin–Medvedev era // *Europe-Asia studies*. – 2010. – Vol. 62, N 9. – P. 1427–1452. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.515791>
- Ross C.* Municipal reform in the Russian Federation and Putin's «electoral vertical» // *Demokratizatsiya*. – 2007. – Vol. 15, N 2. – P. 191–208. – DOI: <https://doi.org/10.3200/demo.15.2.191-208>

- Sharafutdinova G.* Gestalt Switch in Russian federalism: the decline in regional power under Putin // Comparative politics. – 2013. – Vol. 45, N 3. – P. 357–376. – DOI: <https://doi.org/10.5129/001041512X13815255435013>
- Wollmann H., Gritsenko E.* Local self-government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation // Federalism and local politics in Russia / C. Ross, A. Campbell (eds). – L. ; N.Y. : Routledge, 2009. – P. 227–247.
- Woodside A.* Case study research: theory, methods and practice. – Bingley : Emerald group publishing limited, 2010. – 455 p.
- Yin R.K.* Case study research: design and methods. Applied social research methods. – 4 th ed. – Thousand Oaks : SAGE publications, Inc, 2009. – Vol. 5. – 240 p.
- Young J.F., Wilson G.N.* The view from below: local government and Putin's reforms // Europe-Asia studies. – 2007. – Vol. 59, N 7. – P. 1071–1088. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668130701607086>

R.S. Mukhametov*

**Institutional municipal reform in Russia: actors and their strategies
(on the example of «small» local government reform)**

Abstract. One of the main democratic institutions in Russia is local self-government (LSG). This institution is characterized by instability of legal regulation, which is reflected in regular changes and amendments to existing laws. The most significant transformation of the Institute of LSG was in 2003–2009, when the «big» municipal reform was carried out. In 2014, a «small» reform of the LSG was launched, which made it possible to introduce a two-level system of city administration. The new model of local government organization operates only in three cities – Chelyabinsk, Makhachkala and Samara. The purpose of the article is to understand the reasons for the transition of some cities to a new system of organization of local government. The conceptual foundations of the article are the structure-oriented approach of D. North, the «distributional» theory of institutional changes of G. Libecap, and the political and economic approach of D. Acemoglu and G. Robinson's. The research is based on the theory of reforms by J. Roland. The author concluded that limited political autonomy at the bodies and local self-government officials, the lack of mayors during the period of reforms Governor-cartridge a result of the change of the head of the region, the timing of the reform with the end of the term of powers of authorities and local self-government officials, as well as the inclusion of regional authorities compensatory strategies for the urban ruling elite, are factors, which contributed to the implementation of institutional reform. It is shown that the obstacles that prevented the «small» reform of the local government act of political autonomy from consolidated municipal ruling elite, interested in preserving the status quo; the existence of an urban political machine; the lack of compensation of the urban ruling elite for losses which are due to the

* **Mukhametov Ruslan**, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Yekaterinburg, Russia), e-mail: muhametv.ru@mail.ru

implementation of the reform; the discrepancy between the time of the reform by the end of the term of authorities and local self-government officials.

Keywords: local policy; municipal reform; local government reform; Chelyabinsk; Samara; Makhachkala; Yekaterinburg.

For citation: Mukhametov R.S. Institutional municipal reform in Russia: actors and their strategies (on the example of «small» local government reform). *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 207–228. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>

References

- Acemoglu D., Egorov G., Sonin K. Political economy in a changing world. *Journal of political economy*. 2015, Vol. 123, N 5. P. 1038–1086. DOI: <https://doi.org/10.1086/682679>
- Acemoglu D., Robinson J. Institutes as a fundamental cause of long-run growth. *EKOVEST*. 2006, N 1, P. 4–43. (In Russ.)
- Acemoglu D., Robinson J. Theory of political transitions. *The American Economic review*. 2001, Vol. 91, N 4. P. 938–963. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.195739>
- Balobanov A.E., Voblenko S.V. From where in Russia local self-government. In: *Local self-government in modern Russia*. Moscow : ISRMO “Small towns”, 2007, P. 10–17. (In Russ.)
- Campbell A. State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state. *Local government studies*. 2006, Vol. 32, N 5, P. 659–676. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>
- Gel'man V. The Dynamics of sub-national authoritarianism: Russia in comparative perspective. In: Gel'man V., Ross C. (eds). *The Politics of sub-national authoritarianism in Russia*. Farnham : Ashgate, 2010, P. 1–18.
- Gelman V.Y. Government reform in Russian cities: mayors, city managers and local democracy. *Comparative constitutional review*. 2008, N 6, P. 143–152. (In Russ.)
- Gel'man V. In search of local autonomy: the politics of big cities in Russia's transition. *International journal of urban and regional research*. 2003, Vol. 27, N 1, P. 48–61. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00430>
- Gel'man V. The politics of local government in Russia: the neglected side of the story. *Perspectives on European Politics and Society*. 2002, Vol. 3, N 3, P. 495–508. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705850208438846>
- Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E., et al. *Reform of local government in Russian cities, 1991–2006*. Saint Petersburg : Norma, 2008, 368 p. (In Russ.)
- George A.L., Bennett A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA : MIT press, 2005, 331 p.
- Golosov G.V., Gushchina K., Kononenko P. Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local government studies*. 2016, Vol. 42, N 4, P. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G., Konstantinova M. Gubernatorial powers in Russia: the transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities.

- Problems of post-communism*. 2016, Vol. 63, N 4, P. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>
- Hahn G. The impact of Putin's federative reforms on democratization in Russia. *Post-Soviet affairs*. 2003, Vol. 19, N 2, P. 114–153. DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.19.2.114>
- Ilinykh, A.V. Problems of definition of intacity areas' legal status. In: *Research yearbook. Institute of philosophy and law. Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*. 2017, Vol. 17, N 1, P. 106–119. DOI <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.17.1.106119> (In Russ.)
- Ledyayev V., Chirikova A. Governors and local elites in Russia: patterns of interaction // *European politics and society*. 2019, Vol. 20, N 3, P. 315–332. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1534041>
- Levy J.S. Case Studies: types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*. 2008, Vol. 25, P. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Libecap G. *Contracting for Property Rights*. New York : Cambridge university press, 2004, 132 p.
- Makarkin A. Mayors: the struggle for independence. *Pro et Contra*. 2007, N 1, P. 29–39. (In Russ.)
- Makarychev A. Pluralism without democracy, vertical without power: from Gor'kii to Nizhnii Novgorod ... and back? *Slavic review*. 2018, Vol. 77, N 4, P. 957–977. DOI: <https://doi.org/10.1017/slr.2018.292>
- Maksimov A.N., Ozyakov A.E. Inter-city municipalities in the city districts in Russia: new functionality in the post-soviet era. *Political science (RU)*. 2019, N 2, P. 138–159. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.02.07> (In Russ.)
- Matsuzato K., Tahara F. Russia's local reform of 2003 from a historical perspective: a comparison with China. *Acta Slavica Iaponica*. 2014, Vol. 34, P. 115–139.
- Mitrokhin S. Features of municipal project implementation in Russia: Some aspects of municipal policy. In: Ryzhenkov S., Vinnik N. (eds). *Reform of local self-government in the regional dimension: Based on materials from 21 regions of the Russian Federation*. Moscow : MONF, 1999, P. 26–43. (In Russ.)
- Moses J.C. Russian local politics in the Putin–Medvedev era. *Europe-Asia studies*. 2010, Vol. 62, N 9, P. 1427–1452. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.515791>
- Mukhametov R.S. Specifics of the conflict between “region” and “city” (on the example of the Sverdlovsk region). *Proceedings of the Ural Federal University. Ser. 1, Problems of education, science and culture*, 2013, N 4, P. 225–231. (In Russ.)
- Mukhametov R.S. State policy in the sphere of local self-government in the period of constructing the “vertical of power”. *Management issues*. 2016, N 6, P. 23–29. (In Russ.)
- Mukhametov R.S. The role of core enterprises in the establishment of the city manager (based on single-industry towns in the Sverdlovsk region). *Ars administrandi*. 2019, N 1, P. 119–134. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134> (In Russ.)
- Nechaev V.D. Decentralization, democratization, and efficiency (reform of federative relations and of local self-government in the light of the theory of efficient decentralization). *Polis. Political studies*. 2005, N 3, P. 92–101. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08> (In Russ.)
- North D. *Institutes, institutional changes and economic performance*. Moscow : Nachala, 1997, 180 p. (In Russ.)

- Roland J. *Transition and economics. politics, markets, and firms*. Moscow : publishing house of the higher school of economics, 2012, 568 p. (In Russ.)
- Ross C. Municipal reform in the Russian federation and Putin's «electoral vertical». *Demokratizatsiya*. 2007, Vol. 15, N 2, P. 191–208. DOI: <https://doi.org/10.3200/demo.15.2.191-208>
- Sharafutdinova G. Gestalt Switch in Russian Federalism: the decline in regional power under Putin». *Comparative politics*. 2013, Vol. 45, N 3, P. 357–376. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041512X13815255435013>
- Turovsky R.F. Local government in Russia and evolution of political regime. *Pro nunc. Modern political processes*. 2015 a, N 1, P. 82–98. (In Russ.)
- Turovsky R.F. Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity. *Polis. Political studies*. 2015 b, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)
- Veblen T. *Theory of business enterprise*. Moscow : Delo, 2007, 288 p. (In Russ.)
- Veblen T. *Theory of the leisure class*. Moscow : Progress, 1984, 367 p. (In Russ.)
- Wollmann H., Gritsenko E. Local self-government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation. In: Ross C., Campbell A. (eds). *Federalism and local politics in Russia*. London ; New York : Routledge, 2009. P. 227–247.
- Woodside A. *Case study research: theory, methods and practice*. Bingley : Emerald group publishing limited, 2010, 455 p.
- Yin R.K. *Case study research: design and methods. Applied social research methods*. 4 th ed., Thousand Oaks : SAGE publications, Inc. 2009, Vol. 5, 240 p.
- Young J.F., Wilson G.N. The view from below: local government and Putin's reform. *Europe-Asia studies*. 2007, Vol. 59, N 7, P. 1071–1088. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668130701607086>