

О.В. ВЫДРИН, В.А. ЗОРИН*
**«СПЯЩАЯ РЕФОРМА»:
ПРАКТИКИ ВНЕДРЕНИЯ ДВУХУРОВНЕВОЙ
СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ФОРМИРОВАНИЯ ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА
В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ¹**

Аннотация. Статья посвящена компаративному анализу практик пилотного внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах. Поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», вводящие новые виды муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, были внесены в 2014 г. В основе законодательного изменения лежала идея распространения двухуровневой модели с целью сближения депутатов с избирателями в крупных городских округах. Потенциалом для проведения реформы обладали более 70 городов, однако воспользовались возможностью лишь три из них – Челябинск, Самара, Махачкала.

Авторы реконструируют дизайн местных избирательных систем Челябинска, Самары и Махачкалы до и после реформы, анализируют изменение нормы представительства в реформируемых городских округах в сравнении с городскими округами, делящимися на районы (не являющимися муниципальными образо-

* **Выдрин Олег Владимирович**, старший преподаватель кафедры политических наук и международных отношений, Челябинский государственный университет, e-mail: vydrin.oleg@gmail.com; **Зорин Василий Анатольевич**, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой политических наук и международных отношений, Челябинский государственный университет, e-mail: vaszorin@gmail.com

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области в рамках научного проекта № 20–411–740004.

© Выдрин О.В., Зорин В. А., 2021

DOI: 10.31249/poln/2021.02.09

ваниями), но не перешедшими к двухуровневой модели местного самоуправления, а также описывают основные тенденции трансформации депутатского корпуса как субэлитной группы в структуре политического класса этих городов.

Результатом реформы стало расширение муниципального депутатского корпуса. Созданная авторами база данных кандидатов в депутаты и депутатов с 2009 по 2020 г. позволяет проанализировать трансформацию коллективного портрета муниципальной политической субэлиты, произошедшую в ходе реформы.

В фокусе изучения оказывается дилемма сохранения двухуровневой системы или отказа от нее, которая в 2019–2020 гг. встала перед региональными властями. Авторы пытаются ответить на вопрос о причинах отсутствия попыток масштабирования результатов реформы на другие регионы или крупные города тех регионов, где пилотные варианты реформы были реализованы.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления; «спящий институт» / «спящая реформа»; выборы; внутригородские районы; двухуровневая модель; депутатский корпус; муниципальная политическая субэлита.

Для цитирования: Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 229–259. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.09>

Постановка проблемы исследования

В мае 2019 г. губернатор Челябинской области Алексей Текслер, выступая перед депутатами регионального Законодательного собрания, поднял вопрос о совершенствовании двухуровневой системы местного самоуправления (далее – МСУ) в г. Челябинске. В преддверии выборов в Советы депутатов внутригородских районов он подчеркнул, что муниципальная реформа стартовала в Челябинске в 2014 г. как «пилотный проект с целью максимально приблизить муниципальную власть к людям», но своей цели не достигла. При этом реформе был дан второй шанс: «В целом у системы “город с внутригородскими районами” существует потенциал и его стоит попытаться раскрыть. Если мы это сделаем в предстоящем пятилетнем цикле, значит такой системе быть. Если – нет, к следующим выборам мы вернемся к прежней системе, когда депутаты Гордумы выбирались жителями Челябинска напрямую»¹.

¹ Обращение Алексея Текслера к депутатам Законодательного Собрания Челябинской области // Губернатор Челябинской области. Официальный сайт. – 2019. – 20 мая. – Режим доступа: <https://gubernator74.ru/news/obraschenie-alekseya>

По сути, губернатор поставил вопрос об эффективности реформы по переходу к двухуровневой системе МСУ. Симптоматично, что схожая риторика была присуща руководителям других субъектов Федерации, выбравшим путь реформирования. Так, губернатор Самарской области Д.И. Азаров в сентябре 2020 г. в интервью радиостанции «Эхо Москвы» говорил, что избранная когда-то модель имеет свои недостатки, но посчитал необходимым ее сохранить и работать над ее улучшением. «Я считаю, что часто переставлять мебель не стоит, – размышляя о реформе, говорит губернатор. – Нужно попытаться добиться того, чтобы эта система работала эффективно. Потенциал ее есть, он не реализован»¹.

В статье осуществляется компаративный анализ практик внедрения двухуровневой системы МСУ в городских округах, выбравших в 2014–2015 гг. путь реформирования, – Челябинске, Самаре, Махачкале.

За чуть более чем пятилетний период, прошедший после начала реализации реформы, она не раз становилась объектом исследовательского внимания. Правовые аспекты реформы были рассмотрены в работах И.В. Выдрин [Выдрин, 2015; Региональное законодательство и реформы ..., 2016], Л.Т. Чихладзе [Чихладзе, 2017], Е.С. Шугриной [Шугрина, 2015] и др. Некоторые исследователи-юристы оказались весьма критичными по отношению к реформе, указывая на ее экономические изъяны, искусственность деления единого городского пространства на внутригородские районы, «не обладающие финансовой и функциональной самостоятельностью», а, главное, реформа не реализовала главную цель – не приблизила муниципальную власть к населению [Благов, 2017, с. 126].

Институциональные аспекты реформирования МСУ анализировались в исследованиях А.В. Кынева [Кынев, 2020], Т.Б. Витковской [Витковская, Подвинцев, 2014]. Рассматривая специфику организации МСУ, авторы задавались вопросом о его эффективности на отдельных территориях. Мотивация проведения реформы в Самаре, Махачкале и Челябинске раскрывается в статье

tekslera-k-deputatam-zakonodatel'nogo-sobraniya-chelyabinskoy-oblasti_(дата посещения: 26.11.2020).

¹Персонально ваш; Интервью губернатора Самарской области Д.И. Азарова // Эхо Москвы. – 2020. – 25 сентября. – Режим доступа: <https://echo.msk.ru/programs/beseda/2714489-echo/> (дата посещения: 27.11.2020).

А.Н. Максимова и А.Е. Озякова [Максимов, Озяков, 2019]. Челябинский кейс, включавший первый опыт реализации реформы в 2014 г., исследовал в своей работе С.Г. Зырянов [Зырянов, 2014].

В данном исследовании процесс реформирования институтов власти на муниципальном уровне рассматривается также в контексте трансформации соответствующего уровня политической элиты. С нашей точки зрения, наиболее адекватной категорией для обозначения места и роли депутатского корпуса внутригородских районов административных центров субъектов Федерации в структуре современного российского политического класса является «субэлита». Отнесение муниципальных депутатов к элите представляется нам неправомерным по причине их относительно низкого потенциала влияния на политические и социально-экономические процессы не только на региональном, но и на местном уровне. Кроме того, сама логика дизайнеров «спящей реформы» предполагала некоторое снижение статуса депутатов. Из своего рода местной «аристократии» они должны были стать «близкими к народу» субъектами, чей функционал состоит, скорее, в том, чтобы быть посредниками в отношениях власти и общества, чем, собственно, одной из ипостасей этой власти. Таким образом, мы рассматриваем муниципальный депутатский корпус как субэлитную страту политического класса.

Вместе с тем нам представляется, что применительно к муниципальным депутатам как социальной группе можно говорить об их «коллективном портрете». Под этой категорией в контексте данной статьи мы понимаем не столько ценностно-психологическую сущность (совокупность определенных когнитивных, аффективных или поведенческих диспозиций, проявляющихся на личностном уровне), сколько некий вероятностный набор социально-демографических характеристик, отражающий индивидуальный профиль типичного представителя этой группы. В этой логике мы рассмотрели динамику формирования и распределения таких признаков муниципальной субэлиты, как возрастная, профессиональная, гендерная и некоторые иные факторы.

В составленной нами базе данных содержатся социально-демографические «портреты» депутатов представительных органов Челябинска, Самары и Махачкалы трех созывов: одного – предшествующего реформе (который мы рассматриваем как отправную точку в процессе реформирования), и двух – отражающих

первичную и повторную итерации процесса формирования депутатского корпуса по новым правилам (в нашей логике – результаты реформы). Таким образом, опираясь на наши данные, мы можем рассмотреть в динамике процесс формирования муниципальной субэлиты как смену поколений (генераций), каждое из которых имеет специфику, обусловленную как объективными (нормативная база, социально-экономические процессы федерального и регионального уровней и т.п.), так и субъективными (ценностно-идеологические ориентиры, региональная или местная идентичность, особенности политической культуры и т.п.) факторами. В данной статье проведен анализ поколенческой специфики формирующихся городских субэлит на уровне их социодемографических параметров.

Исследованиями коллективных портретов применительно к современному российскому политическому классу занимались В.А. Смирнов [Смирнов, 2018], В.М. Барсегян [Барсегян, 2019], в чьих работах проанализированы карьерные траектории депутатов Государственной думы и глав российских регионов. Просопографические методы применялись исследователями для анализа состава руководящих органов российских политических партий [Коргунюк, 2012]. Без внимания не осталась и муниципальная политическая элита. Социологический портрет российских мэров, депутатов городских дум, кандидатов и победителей на местных выборах представлен в исследованиях А.Н. Максимова, А.Е. Озякова [Максимов, Соснин, Озяков, 2019], Т.Ю. Ткачевой [Ткачева, Турченко, 2019], С.Н. Шкеля [Шкель, 2017]. Исследователи приходят к выводу о социальной закрытости муниципального депутатского корпуса, что стало результатом фактического вытеснения из него наемных работников, занятых на неключевых позициях [Тев, 2013, с. 76–77]. Исследователи муниципальной политической элиты старались выявить факторы успешности ее отдельных групп, к примеру кандидатов-самовыдвиженцев [Смирнов, 2018].

Эмпирическую основу исследования составил корпус законодательных документов федерального и регионального уровней, а также база данных «Кандидаты в муниципальные депутаты. Махачкала, Самара, Челябинск, 2009–2020»¹, в которую вошли

¹ Авторы выражают благодарность студентам бакалавриата и магистратуры по направлению «Политология» Челябинского государственного университе-

8205 кандидатов, 6527 из них – уникальные субъекты. Указанная выше база формировалась по следующим принципам.

1. Единицами анализа выступили все кандидаты, выдвинутые (в том числе и те, которым впоследствии было отказано в регистрации) на выборы в каждом из трех рассмотренных административных центров субъектов Федерации в ходе трех избирательных кампаний (до реформы, непосредственно после реформы и при повторном формировании муниципального представительного органа в соответствии с принципами изучаемой реформы).

2. Набор переменных был обусловлен предусмотренным действующим избирательным законодательством объемом сведений, которые предоставляются о себе кандидатом в заявлении о выдвижении и затем отражаются в информационной системе «Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления» на сайте izbirkom.ru

Для раскрытия сущности дилеммы, вставшей перед региональными властями за последний год, о сохранении двухуровневой системы или отказа от нее, авторами статьи используется метафора «спящая реформа». Мы исходим из понимания, что «спящая реформа» / «спящий институт» – это такой механизм, который не работает в полной мере, но и не упраздняется, сохраняя при определенных обстоятельствах возможность «размораживания» или «пробуждения» [Захаров, 2012; Кынев, 2017].

В данном исследовании мы видим свою задачу в оценке потенциала реформы для пробуждения, в том числе за счет раскрытия механизмов ее внедрения от замысла и законодательного оформления до реального воплощения. Мы попытаемся дать свой ответ на вопрос об эффективности реформы через реконструкцию дизайна местных избирательных систем и анализ трансформации коллективного портрета муниципальной политической субэлиты.

та за помощь в формировании базы данных, а также коллегам С.А. Баканову и А.А. Хорину за деятельное участие в разработке проекта исследования на начальном этапе.

Замысел и законодательное оформление реформы на федеральном и региональном уровнях

Идея реформы сформировалась в результате сложного переплетения факторов. Во-первых, внимание к вопросам МСУ было обусловлено необходимостью подведения итогов десятилетней реализации Закона «О местном самоуправлении» 2003 г., а также приближающимся юбилеем земской реформы 1864 г., что активизировало риторику значимости МСУ. Во-вторых, реформа должна была стать ответом на конфликты в ряде регионов вокруг выборов мэров и активизацию местной оппозиции. Решение проблемы «рассерженных горожан» [Кынев, 2020, с. 981] предполагалось осуществить силами регионов, на которые возлагалась «вся ответственность за конфликты» [Максимов, Озяков, 2019, с. 146]. Повышение электоральной конкуренции на внутригородском уровне должно было обеспечить полностью контролируруемую ситуацию на общегородском уровне. Наконец, определенная мотивация к реформированию крылась в поисках модели управления городскими агломерациями. Сохранение собственной автономии и возможности продвигать свои интересы через городской округ казалось важным шагом для снятия беспокойства у территорий, которые отказывались присоединяться к агломерации из-за боязни потерять свою идентичность или муниципальные традиции.

Начиная с осени 2013 г. идея реформы начинает озвучиваться в ходе проведения различных мероприятий. Выступая перед мэрами российских городов в октябре 2013 г., В.В. Путин подчеркнул, что федеральный центр заинтересован в формировании на местах сильных управленческих команд, чтобы «муниципальная служба стала “социальным лифтом” для молодых, энергичных, талантливых людей»¹. В ноябре этого же года на встрече с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований президент ссылался на предложения ученых-юристов о разукрупнении муниципалитетов, чтобы уровень местной власти был «в шаговой доступности для граждан»². Варианты архитектуры будущей реформы

¹ Семинар – совещание мэров городов // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – 2013. – 23 октября. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19480> (дата посещения: 29.11.2020).

² Встреча с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – 2013. – 8 ноября. –

разрабатывались аналитическими центрами: Институт социально-экономических и политических исследований в ноябре-декабре 2013 г. подготовил доклад о возможных подходах к реорганизации системы МСУ [Реформирование системы организации МСУ, 2013].

В Послании Федеральному собранию РФ президент, артикулируя проблемы в системе МСУ, предложил уточнить принципы ее организации с целью приближения местной власти к каждому гражданину и ее развитие как мощного ресурса для пополнения и обновления кадрового потенциала страны¹. В результате за 3 месяца был разработан законопроект, вводящий новые виды муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Таким образом предполагалось распространить применение двухуровневой модели на крупные мегаполисы с целью усиления контроля над муниципальной властью со стороны городских сообществ².

Первоначальная версия законопроекта предписывала в случае перехода городских округов на двухуровневую систему единственный вариант формирования органов МСУ городского уровня. Представительные органы должны были избираться из состава депутатов внутригородских районов, глава городского округа – из состава депутатов городского округа (с исполнением полномочий председателя), а глава местной администрации назначался по результатам конкурса. То есть фактически в новых муниципальных образованиях всенародно избирать предполагалось только депутатов районных советов и обязательно переходить к двуглавой модели «глава города + глава администрации».

Уже в ходе первого чтения эти аспекты реформы подверглись критике со стороны оппозиционных фракций. Критика реформы сосредоточилась на двух основных направлениях. Во-первых,

Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19585> (дата посещения: 29.11.2020).

¹Послание Президента Федеральному Собранию // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – 2013. – 12. декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата посещения: 27.11.2020).

²Пояснительная записка к законопроекту № 469827–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/download/5E15910A-5AE0-4774-8A8A-94C30B89E96C> (дата посещения: 27.11.2020).

переход к двуглавой модели рассматривался как еще одно основание для расширения практики отмены прямых выборов глав городов. Критики законопроекта в качестве варианта ликвидации «дистанции» между депутатами и избирателями предлагали простое расширение численности депутатского корпуса существующих представительных органов городских округов. Во-вторых, озабоченность вызывало потенциальное увеличение расходов на содержание муниципального депутатского корпуса¹.

При однозначности заложенного дизайна органов МСУ переход на новую модель не был обязательным для субъектов РФ, имеющих в своем составе крупные городские округа. Законопроект не указывал пороговые значения, при которых городской округ считался крупным, что хотели уточнить некоторые региональные парламенты, внося поправки ко второму чтению. Региональный парламент Московской области внес поправку, согласно которой возможность проведения реформы должна распространяться на города с численностью населения не менее 300 тыс. жителей². При этом в 2014 г. в крупнейших городских округах Московской области проживало менее 300 тыс. человек: Подольск – 218 тыс., Балашиха – 257 тыс., Химки – 225 тыс.³ По сути, предлагая введение барьера по численности населения, субъекты намеренно отсекали для себя возможность воспользоваться этой нормой.

В итоге пороговые значения так и не были прописаны федеральными законодателями, что, впрочем, соответствовало концепции авторов. Высокая степень свободы регионов была закреплена в ходе второго чтения и в возможности определения способа избрания глав муниципальных образований из предлагаемого федерального законом перечня⁴. 27 мая 2014 г. президент подписал Фе-

¹ Стенограмма рассмотрения законопроекта № 469827–6 в первом чтении. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6> (дата посещения: 27.11.2020).

² Таблица поправок ко второму чтению к законопроекту № 469827–6, рекомендуемых к отклонению ответственным комитетом. – Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/download/ECAEAB32-CC04-4136-A642-F517801DC0B7> (дата посещения: 29.11.2020).

³ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям (по состоянию на 1 января 2014 г.). – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2014/bul_df/mun_obr2014.rar (дата посещения: 29.11.2020).

⁴ Данное положение давало возможность региональным законодателям определять не только способ формирования представительных органов в город-

деральный закон № 136-ФЗ, что дало возможность регионам приступить к его реализации¹.

Обновление дизайна местных избирательных систем Челябинска, Самары и Махачкалы в ходе реформы

Авторы аналитического доклада об опыте создания городских округов с внутригородским делением убеждены, что «нечеткая позиция федерального центра определила “настороженное” отношение регионов» к реформе [см. подробнее: Максимов, Соинин, Озяков, 2017, с. 12]. Согласимся, что широкая трактовка законодательной нормы позволила регионам выбирать собственную стратегию работы с ней. Так, в Свердловской области приняли рамочный закон, не обязывающий Екатеринбург, Нижний Тагил и Каменск-Уральский внедрять двухуровневую модель. Другие субъекты РФ отказывались от проведения реформы, даже не пытались создать для ее реализации правовую возможность на региональном уровне.

В ходе обсуждения реформы единственный раз разговор о конкретных нормах представительства зашел при рассмотрении законопроекта в первом чтении, когда глава комитета по федеративному устройству и вопросам МСУ Государственной думы В.Б. Кидяев говорил, что «в крупном городе один депутат представляет интересы 15–30 тысяч избирателей», что является недостаточным, особенно по сравнению с сельскими муниципальными

ских округах с внутригородскими районами и муниципальных районах, но и способности избрания глав муниципальных образований, что ранее находилось в ведении самих муниципальных образований. Расширение полномочий субъектов РФ стало поводом для оспаривания конституционности данных положений в Конституционном суде РФ, инициированной группой депутатов Государственной думы. В итоге постановлением от 1 декабря 2015 г. № 30-П Конституционный суд подтвердил конституционность этих полномочий.

¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». – Режим доступа: <https://rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html> (дата посещения: 29.11.2020)

образованиями, в которых полноценный представительный орган может формироваться от такого же количества избирателей¹.

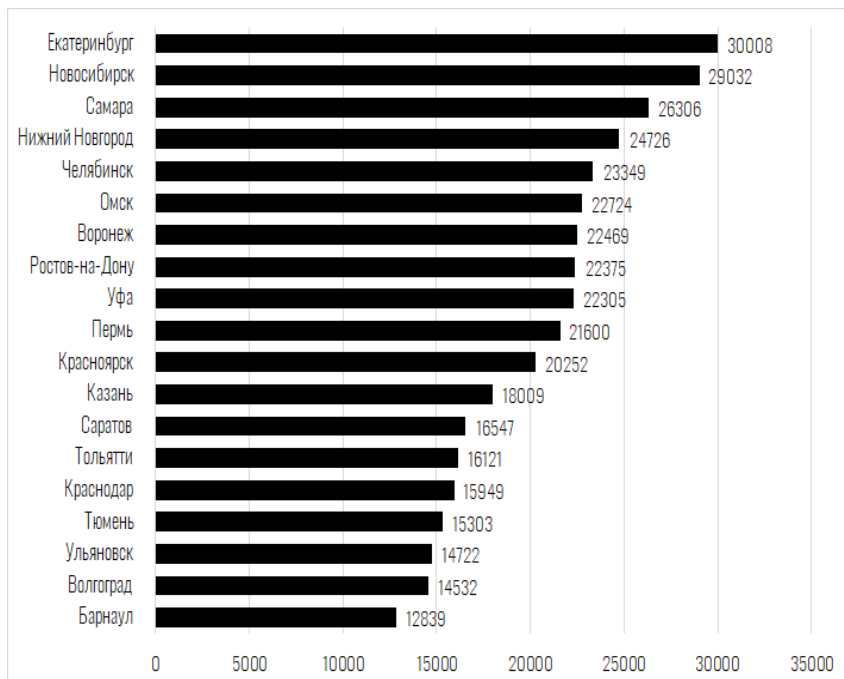


Рис. 1.

Фактическая норма представительства избирателей в городских советах крупных российских городов²

¹ Стенограмма рассмотрения законопроекта № 469827–6 в первом чтении. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6> (дата посещения: 27.11.2020).

² Расчет производился для городских округов, имеющих в своих составах внутригородские районы как административно-территориальные единицы. Численность избирателей и депутатов на 01.01.2014 г. взята с сайтов избирательных комиссий субъектов РФ. В выборку попало 70 городов с численностью избирателей от 124 тыс. избирателей (г. Грозный) до 1,16 млн избирателей (Новосибирск). На рис. 1 представлены данные по городам с численностью избирателей более 500 тыс. человек. Только в Барнауле, Волгограде и Ульяновске норма представительства ниже 15 тыс. избирателей.

Среди городов, подходящих для реализации реформы уже в 2014 г., только в Челябинске очередные муниципальные выборы в единый день голосования прошли по новой модели. В других крупных городах, делящихся на внутригородские районы (как административно-территориальные единицы), – Хабаровске и Иркутске – выборы в 2014 г. прошли по прежней схеме. В единый день голосования 2015 г. в Новосибирске, Самаре, Казани, Краснодаре, Ростове-на-Дону, Воронеже, Ульяновске (рис. 1) должны были избираться городские представительные органы. Но только в Самаре процесс перехода на двухуровневую модель был осуществлен. Очевидно, что решимость Челябинска и Самары определили другие факторы, а не только стремление реализовать принцип «вытянутой руки». Особое место в этом процессе занимает Махачкала, в которой еще до реформы один депутат приходился менее чем на 6 тыс. избирателей. В ходе реализации реформы, судя по изменению нормы представительства, муниципальные депутаты действительно приблизились к избирателям (табл. 1).

Таблица 1

Изменение нормы представительства в ходе реформы МСУ

	До реформы (на 01.01.2014)	В результате реформы (на 01.07.2015)
Махачкала	5786	3380
Самара	26 306	3234
Челябинск	23 349	5093

Челябинск. Челябинск первым приступил к внедрению двухуровневой модели. Новый раунд поиска оптимального устройства МСУ (в контексте ротации руководства региона) после многочисленных изменений в Уставе города на протяжении предыдущего электорального цикла, начавшегося в 2009 г., выглядел вполне закономерным. Кроме того, региональные эксперты увидели в реформе реинкарнацию идеи разделения Челябинска на муниципальные районы, обсуждавшуюся с 1997 г. [Зырянов, 2014, с. 9].

Первым изменением стало введение в мае 2010 г. института сити-менеджера¹, произошедшее после того, как в 2009 г. всена-

¹ Решение Челябинской городской Думы от 13 мая 2010 г. № 13/5 «О внесении изменений в Устав города Челябинска» // Официальный сайт Администрации

родно избранный глава города М. Юревич стал губернатором Челябинской области. Реформа мотивировалась экономией бюджетных средств и отсутствием необходимости подтверждения мандата доверия для первого заместителя главы города С. Давыдова, который стал сити-менеджером в июне 2010 г.

Весной 2013 г. было принято решение о переходе на смешанную систему: 24 депутата должны были избираться по одномандатным округам и 24 депутата по пропорциональной системе¹. Но уже осенью 2013 г. после внесения изменений в федеральное и региональное избирательное законодательство стал рассматриваться проект о возврате к избранию муниципальных депутатов по одномандатным округам. Этот проект воплотился в норму в январе 2014 г.² От модели 2009 г. этот вариант отличало большее количество округов (39 вместо 37). Прирост округов объясняется появлением двух новых крупных городских микрорайонов.

После принятия 136 федерального закона Государственной думой, но еще до подписания его Президентом РФ в Челябинске были назначены публичные слушания по вопросу «образования внутригородских районов как муниципальных образований в составе Челябинского городского округа с целью эффективного решения вопросов местного значения»³. Руководствуясь мнением, выраженным на публичных слушаниях, региональные законодатели приняли законы «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» и «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе», предусматривающие образование семи внутригородских районов и избрание Совета депутатов в каждом из них. В шести районах города районные Советы депутатов избирались по 25 одномандатным округам, в одном районе по 20 одномандатным

г. Челябинска. – Режим доступа: https://chelduma.ru/normatives/archive/files/4Re_dum_2009-2014_1-20.zip (дата посещения: 05.03.2021).

¹ Изменения в Устав г. Челябинска от 26 марта 2013 г. № 41/4 // Официальный сайт Администрации г. Челябинска. – Режим доступа: https://chelduma.ru/normatives/archive/files/4Re_dum_2009-2014_41-54.zip (дата посещения: 05.03.2021).

² Изменения в Устав г. Челябинска от 28 января 2014 г. № 48/3. – Режим доступа: https://chelduma.ru/normatives/archive/files/4Re_dum_2009-2014_41-54.zip (дата посещения: 05.03.2021).

³ Итоговый документ публичных слушаний от 04 июня 2014 г. – Режим доступа: <https://vecherka.su/articles/official/13215/> (дата посещения: 05.03.2021).

округам. Каждый районный Совет депутатов должен был впоследствии избрать по семь депутатов городской Думы из своего состава. Таким образом, город оказался разбит на 170 одномандатных округов, а новая городская Дума должна была включать 49 депутатов (по семь депутатов, делегированных из состава семи районных советов)¹. Полномочия муниципальных представительных органов устанавливались сроком на пять лет.

В марте 2015 г. в Челябинске произошла замена двуглавой системы МСУ на модель, при которой глава города избирается представительным органом по предложению конкурсной комиссии.

Самара. В Самаре, в отличие от Челябинска, именно внутриэлитная борьба – противостояние между действующим губернатором Н. Меркушкиным и главой города Д. Азаровым – стала главным мотивом реформы [Максимов, Озяков, 2019, с. 149].

На 27 мая 2014 г. органы МСУ Самары включали Думу городского округа Самара, состоящую из 35 депутатов-одномандатников, и Главу городского округа (главу администрации), избранного на муниципальных выборах. Плановые выборы обоих органов должны были состояться в 2015 г., но региональные власти выстроили взаимодействие с руководством административного центра региона на своих условиях: выборы состоялись по другим правилам.

22 сентября 2014 г. губернатор Самарской области Н. Меркушкин внес в губернскую думу законопроект «О порядке избрания главы городского округа Самара Самарской области»², используя возможность, заложенную в 136-ФЗ, а именно определение порядка избрания главы муниципалитета региональным законом. Принятый на внеочередном заседании 25 сентября закон ввел в Самаре двуглавую систему МСУ (глава города – председатель Думы и глава администрации, назначаемый по конкурсу).

¹ Закон Челябинской области «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» от 10 июня 2014 г. №706-30 // Техэксперт. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/412328978> (дата посещения: 29.11.2020); Закон Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» от 10 июня 2014 г. № 703-30 // Техэксперт. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/412328974> (дата посещения: 29.11.2020).

² Законопроект № 8256–14 «О порядке избрания главы городского округа Самара Самарской области» // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/1988/> (дата посещения: 29.11.2020).

Действующий глава Самары Д. Азаров досрочно сложил полномочия по причине делегирования его в Совет Федерации от исполнительной власти Самарской области. В декабре 2014 г. в Самаре был назначен первый и единственный в истории города сити-менеджер О. Фурсов.

Следующие шаги по реформированию МСУ в Самаре произошли уже в марте 2015 г. Новый Закон «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»¹ одновременно ввел двухуровневую модель МСУ и упразднил двуглавую. В Самаре образовали девять внутригородских районов, в каждом из которых избирался совет депутатов по смешанной системе². Региональный Закон «О порядке избрания главы городского округа Самара Самарской области», принятый полугодом ранее, отменялся в силу перехода к избранию главы города представительным органом по результатам конкурса. Осенью 2015 г. органы МСУ Самары были сформированы в соответствии с новыми правилами.

В 2017 г. поправками в Закон «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» срок полномочий городской думы был продлен с 2,5 до 5 лет, а в декабре 2019 г. была нормирована численность районных советов депутатов, что привело к сокращению депутатского корпуса с 284 до 210 человек. Как следствие, сократилось количество депутатов городской думы – с 41 до 37. Одновременно был принят новый Закон «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области», отменяющий пропорциональную избирательную систему как способ избрания муниципальных депутатов, что означало переход к вы-

¹ Закон Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» от 24 марта 2015 г. № 23-ГД // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/2123/> (дата посещения: 29.11.2020).

² Закон Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области “О выборах депутатов представительного органа муниципального образования”» от 24 марта 2015 г. № 25-ГД // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/2126/> (дата посещения: 29.11.2020).

борам в одномандатных округах¹. К муниципальным выборам 2020 г. Самара подошла с полностью обновленной избирательной системой.

Махачкала. Решение Махачкалы войти в реформу было обусловлено желанием провести ротацию муниципальной политической элиты в целях ее «декриминализации». Эта задача обусловила реализацию реформы в максимально «компактном» варианте [Максимов, Озяков, 2019, с. 150–151].

В начале 2014 г. органы МСУ имели следующую конфигурацию: Собрание депутатов, состоящее из 45 депутатов, избираемых по пропорциональной системе, и глава Махачкалы, избираемый на муниципальных выборах. Но с момента ареста и отстранения от должности С. Амирова в июне 2013 г. полномочия главы города осуществлялись временно исполняющим обязанности.

В сентябре 2014 г. был принят Закон Республики Дагестан «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов РД и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан», вводящий единый принцип избрания главы муниципального образования – представительным органом из своего состава, что означало введение двуглавой системы МСУ². В Уставе Махачкалы данная норма была закреплена 30 декабря 2014 г.

В марте 2015 г. республиканским законом был определен новый единственный принцип избрания глав муниципальных образований – избрание главы города представительным органом по результатам конкурса³.

¹ Закон Самарской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области» от 24 декабря 2019 г. № 142-ГД // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/2977/> (дата посещения: 29.11.2020).

² Закон Республики Дагестан от 16.09.2014 № 67 «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов РД и избрания глав муниципальных образований РД». – Режим доступа: http://nsrd.ru/storage/doc/zakon_rd_16_09_2014_n_67.pdf (дата посещения: 29.11.2020).

³ Закон Республики Дагестан от 16.03.2015 № 26 «О внесении изменения в статью 2 Закона РД “О порядке формирования представительных органов муниципальных районов РД и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан”». – Режим доступа: http://nsrd.ru/storage/doc/zakon_rd_13_03_2015_n_26.pdf (дата посещения: 29.11.2020).

В апреле 2015 г. республиканским законом в Махачкале была введена двухуровневая система МСУ¹. Закон сохранил численный состав (45 депутатов) городского собрания Махачкалы, в создаваемых районных собраниях были установлены численность (в двух районах по 27, в одном 25) и способ избрания (пропорциональная система), применявшиеся ранее на городском уровне. Каждое районное собрание делегирует из своего состава по 15 депутатов в городское собрание.

Институциональные преобразования на различных уровнях политической системы, как правило, являются следствием поиска элитами наиболее эффективных форматов и механизмов функционирования тех или иных структурных элементов. Однако, на наш взгляд, сам по себе факт принятия изменений в нормах и правилах еще не свидетельствуют о том, что поставленные «реформаторами» цели достигнуты. Политическая система реагирует на такого рода эксперименты с определенной степенью резистентности и ригидности. Показателем того, что заложенные в концепцию реформы идеи начали действительно работать, является изменение муниципальной политической субэлиты.

Трансформация коллективного портрета муниципальной политической субэлиты

При переходе на двухуровневую систему и увеличении сопариваемых депутатских мандатов резко возросло и количество выдвинутых кандидатов. Как видим, прирост кандидатского корпуса по городам составил несколько сотен человек. Наибольший рост пришелся на избирательные кампании 2014 и 2015 гг., когда двухуровневая модель применялась впервые (рис. 2).

¹ Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением “город Махачкала” и внутригородских муниципальных образованиях в его составе». – Режим доступа: http://nsrd.ru/storage/doc/zakon_rd_30_04_2015_n_44.pdf (дата посещения: 29.11.2020).

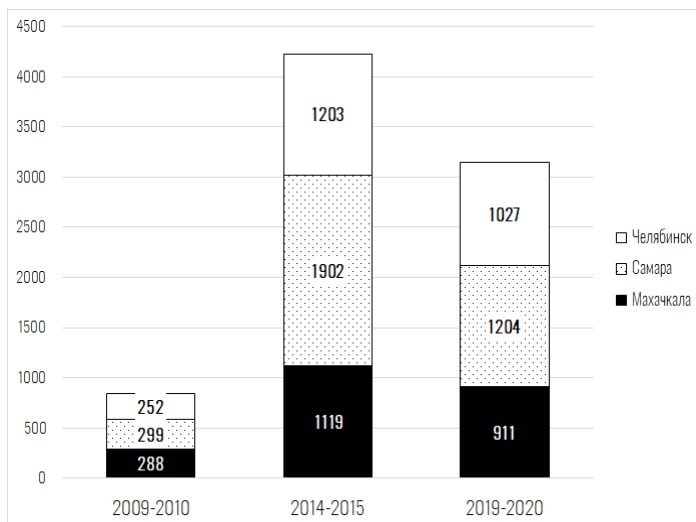


Рис. 2.
**Распределение кандидатов
 по электоральным циклам и городам**

В трех регионах рост числа кандидатов обеспечивался разными способами. В Махачкале, ввиду сохранения пропорциональной избирательной системы, рост происходил только за счет увеличения количества партий, выдвинувших списки кандидатов. В 2010 г. в выборах принимали участие шесть партий, в 2015 и 2020 гг. их количество возросло до 13 и 10 соответственно¹ (рис. 3). В Самаре рост количества кандидатов также осуществлялся за счет партий при существенном сокращении доли самовыдвиженцев, что объясняется применением в 2015 г. смешанной избирательной системы. В 2009 г. самовыдвиженцы составляли более половины всех кандидатов, в 2015 г. их доля снизилась более чем в 10 раз (рис. 4). В Челябинске рост обеспечивался в равной степени за счет кандидатов от партий и самовыдвиженцев (при увеличении в 2015 г. доли самовыдвиженцев на 10%), что объясняется сохранени-

¹ Увеличение числа партий, участвующих в муниципальных избирательных кампаниях, объясняется изменениями в ФЗ «О политических партиях», результатом чего стало увеличение количества политических партий более чем в 10 раз.

ем одномандатных округов и отсутствием механизма сбора подписей для выдвижения [см. подробнее: Выдрин, 2019, с. 96–97].

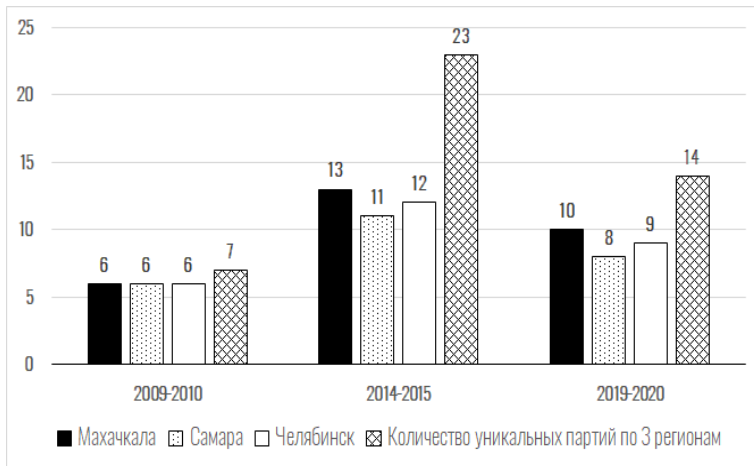


Рис. 3.

Участие политических партий в избирательных кампаниях

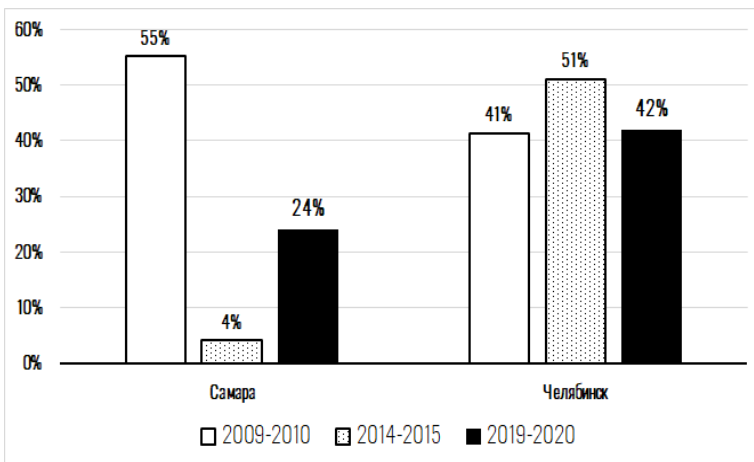


Рис. 4.

Доля самовыдвиженцев в избирательных кампаниях
(от общего числа кандидатов в кампании)

Наиболее многочисленной в корпусе кандидатов в депутаты на первых выборах после вхождения в реформу оказалась возрастная когорта 31–45-летних. Как видим, в избирательной кампании 2019–2020 гг. произошло некоторое «взросление» этой группы кандидатов – самой многочисленной группой оказались 35–50-летние. Это свидетельствует о том, что на начальном этапе реформы в состав муниципального депутатского корпуса вошли новые люди (534 депутата), значительная часть которых была переизбрана на второй срок (174 депутата). То есть начавшийся в 2014 г. процесс обновления муниципальной политической субэлиты к новому электоральному циклу стабилизировался.

В целом кандидат в депутаты за анализируемые электоральные циклы несколько «помолодел». На выборах 2009–2010 гг. средний возраст кандидата составлял 41,4 года, в 2014–2015 гг. – 39,4 года, а в 2019–2020 гг. – 38,9 года (рис. 5). Умеренная тенденция к омоложению просматривается и в депутатском корпусе. За три избирательные кампании средний возраст депутата снизился на два года: с 45 лет в 2009–2010 гг. до 43 лет в 2019–2020 гг. (рис. 6).

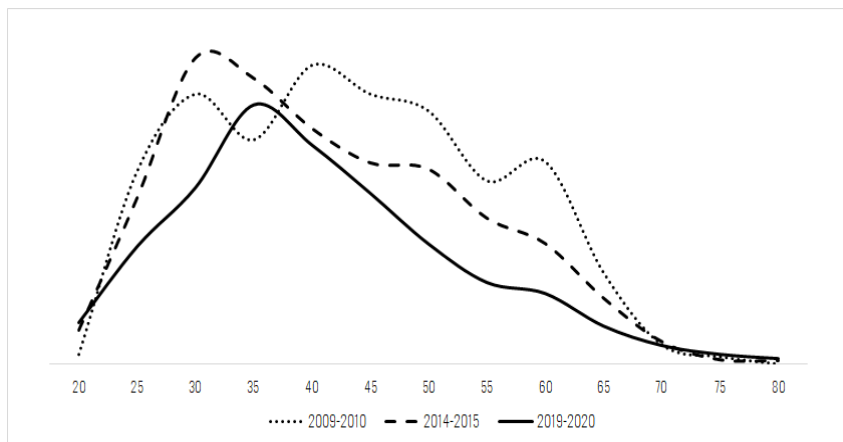


Рис. 5.

Распределение кандидатов в депутаты по возрасту по избирательным кампаниям (5%-ные интервалы)

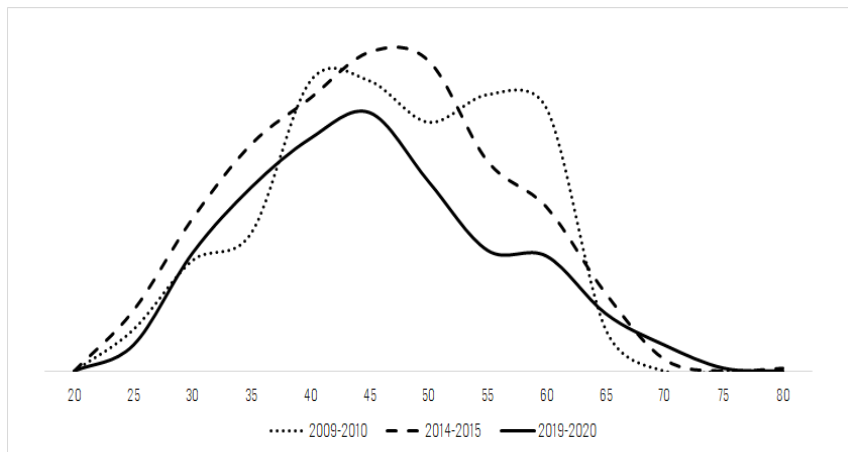


Рис. 6.
Распределение депутатов по возрасту
по избирательным кампаниям (5%-ные интервалы)

В гендерном отношении среди кандидатов и депутатов преобладают мужчины. Их доля среди кандидатов варьируется от 66% на выборах 2014–2015 гг. до 77% в 2009–2010 гг. Процент депутатов-мужчин закономерно оказывается еще выше: их максимальная доля (87%) наблюдается на выборах 2009–2010 гг. Доля кандидатов-женщин на этих выборах не превышала 23%, при этом в избирательной кампании 2014–2015 гг. их доля возросла до 34%, а на последних выборах произошел откат до 27%. При этом меньше всего женщин (20%) было представлено на выборах 2009 г. в Челябинске, вместе с тем это единственный город из трех, где процент женщин – участниц избирательной кампании возрастает на протяжении всех электоральных циклов (табл. 2). Избирательная кампания 2014–2015 гг. оказывается самой плюралистичной с точки зрения стремления к гендерному равенству, за исключением состава городской думы г. Челябинска, которая оказывается в этом электоральном цикле абсолютно «мужской» (98% депутатов-мужчин).

Таблица 2

Соотношение женщин и мужчин среди кандидатов и депутатов

		Кандидаты		Районные депутаты		Городские депутаты	
		женский	мужской	женский	мужской	женский	мужской
2009– 2010	Махачкала	25%	75%	-	-	10%	90%
	Самара	24%	76%	-	-	20%	80%
	Челябинск	20%	80%	-	-	11%	89%
	Итого по циклу	23%	77%	-	-	13%	87%
2014– 2015	Махачкала	28%	72%	27%	73%	18%	82%
	Самара	44%	56%	39%	61%	32%	68%
	Челябинск	22%	78%	16%	84%	2%	98%
	Итого по циклу	34%	66%	30%	70%	16%	84%
2019– 2020	Махачкала	25%	75%	18%	82%	18%	82%
	Самара	31%	69%	32%	68%	30%	70%
	Челябинск	24%	76%	15%	85%	14%	86%
	Итого по циклу	27%	73%	23%	77%	20%	80%
Итого		30%	70%	26%	74%	16%	84%

Образовательный уровень кандидатов и депутатов достаточно высок. При этом среди выдвинутых кандидатов наблюдается снижение доли имеющих высшее образование – с 78 в 2009–2010 гг. до 71% в 2019–2020 гг. (табл. 3), что подтверждает вывод об относительной либерализации процесса рекрутирования муниципальной политической субэлиты, сделанный ранее на примере других социально-демографических параметров. Однако эта тенденция практически не видна применительно к депутатскому корпусу как районного, так и городского уровня, что, по сути, подтверждает существующее в исследовательском сообществе мнение о преобладании закрытого типа формирования политической элиты [Тев, 2013, с. 77].

Таблица 3

Доля кандидатов и депутатов с высшим образованием

		Кандидаты	Районные депутаты	Городские депутаты
2009–2010	Махачкала	80%	-	100%
	Самара	81%	-	97%
	Челябинск	73%	-	95%
	Итого по циклу	78%	-	98%
2014–2015	Махачкала	79%	98%	100%
	Самара	79%	91%	98%
	Челябинск	73%	95%	98%
	Итого по циклу	77%	93%	99%
2019–2020	Махачкала	72%	96%	98%
	Самара	72%	92%	89%
	Челябинск	69%	94%	96%
	Итого по циклу	71%	94%	95%
Итого		75%	94%	97%

Тенденция к социально-экономической закрытости когорты муниципальных депутатов, выраженная в вытеснении наемных работников, находящихся на неключевых позициях, становится не столь очевидна при анализе уровня занимаемых должностей. За 10 лет наблюдений среди депутатов муниципального уровня число рядовых сотрудников возросло с 9 до 16%. Зафиксированный нами тренд на демократизацию муниципальной политической субэлиты особенно хорошо заметен на примере выборов 2014–2015 гг., где рядовые сотрудники и незанятые составили 20% от общего числа муниципальных депутатов (табл. 4).

Таблица 4

**Распределение районных депутатов по уровню должности
на основном месте работы (для цикла 2009–2010 гг. данные
по депутатам городского уровня)**

		Руководители высшего звена	Руководители среднего звена	Рядовые сотрудники	Незанятые	Итого
2009– 2010	Махачкала	59%	25%	16%	0%	100%
	Самара	74%	14%	12%	0%	100%
	Челябинск	86%	14%	0%	0%	100%
	Итого по циклу	72%	19%	9%	0%	100%
2014– 2015	Махачкала	50%	10%	35%	5%	100%
	Самара	68%	13%	16%	3%	100%
	Челябинск	79%	13%	7%	1%	100%
	Итого по циклу	68%	12%	17%	3%	100%
2019– 2020	Махачкала	46%	17%	28%	9%	100%
	Самара	71%	11%	15%	3%	100%
	Челябинск	78%	9%	12%	1%	100%
	Итого по циклу	69%	12%	16%	3%	100%
Итого		69%	13%	15%	3%	100%

Таким образом, коллективный портрет муниципальной политической субэлиты претерпел трансформацию по целому ряду социально-демографических параметров. По нашим наблюдениям, на начальном этапе реализации реформы процесс формирования депутатского корпуса характеризовался целым рядом признаков, отражающих тенденции к его демократизации, что выразилось в снижении значения переменной «возраст», в увеличении доли представительства депутатов-женщин, в инкорпорации в муниципальную субэлиту некоторого количества депутатов без высшего образования и не занимающих руководящие должности. Несмотря на высокий в целом процент переизбрания в районные советы на выборах 2014–2015 гг. (51% в Самаре и 62% в Челябинске), можно говорить об обновлении политического класса на муниципальном уровне. Эта тенденция ярче проявилась в Махачкале (27% переиз-

брани на уровне районных советов), но, напомним, что для этого города смена персонального состава депутатского корпуса изначально была основополагающим мотивом реформы. На выборах 2-го созыва наблюдается постепенное свертывание этого тренда, что говорит об укоренении новых политиков в системе муниципальной власти.

* * *

Подводя общий итог, отметим, что после вступления в силу 136-ФЗ, который делегировал полномочия по определению конфигурации МСУ на уровень региональной власти, федеральный центр в значительной степени утратил интерес к практике внедрения двухуровневой системы в городах. Президент РФ после заседания Совета по развитию МСУ в мае 2014 г. больше не возвращался к этому аспекту реформирования МСУ. Эти вопросы не обсуждались ни на последующих заседаниях Совета, ни на встречах с главами регионов, приступивших к эксперименту. Фактически на протяжении всего периода реализации модели ее главным сторонником остается комитет Государственной думы по федеративному устройству и вопросам МСУ. Министерство экономического развития РФ, курирующее в Правительстве вопросы МСУ, игнорируя двухуровневую модель, в большей степени склоняется к одноуровневой модели МСУ, в частности продвигая идею внедрения новой формы муниципального образования, введенной в 2019 г., – муниципально-го округа.

Обсуждение и оценка эффективности двухуровневой модели по итогам первых пяти лет в регионах проходила при новых руководителях. В Челябинской области весной 2019 г. врио губернатора А. Текслер изначально поставил под сомнение целесообразность сохранения двухуровневой модели в Челябинске. Первоначальная ориентация прежней администрации на формирование репутации образцового региона в вопросах реформирования МСУ себя не оправдала. Но ввиду некоторых успехов реформы (привлечение к общественно-политической жизни широкого круга людей, являющихся потенциальными политическими лидерами, и более эффективное решение депутатами насущных проблем конкретных избирателей) и совмещения муниципальной и губернаторской избирательной кам-

паний ее было решено сохранить в прежнем виде. В Самарской области Д. Азаров, ранее критиковавший данную модель, тоже предпочел согласиться с ее сохранением, но с корректировкой дизайна избирательной системы. В публичном пространстве Дагестана вопрос о перспективах МСУ в Махачкале фактически не ставился.

В целом среди обсуждавшихся альтернатив существующей системы можно выделить две. Первая – возвращение к одноуровневой модели с резким увеличением количества городских депутатов, вторая – избрание городских депутатов параллельно с избранием районных депутатов (этой возможностью заложенной в 136-ФЗ ни один из регионов изначально не воспользовался).

Анализ базы данных выдвинутых кандидатов позволяет сделать вывод, что введение двухуровневой системы привело к расширению муниципального депутатского корпуса и горожан, принявших участие в избирательном процессе в качестве кандидатов, но не привел к серьезным изменениям с точки зрения социально-демографической структуры представительства. Изменение состава депутатского корпуса городского уровня объясняется в большей степени сменой поколений, чем институциональными преобразованиями.

На данный момент перспективы дальнейшего использования и расширения двухуровневой системы МСУ в городах необходимо оценивать, концентрируя внимание на обсуждении нескольких важных вопросов.

Первый вопрос: как будет выглядеть правовая основа создания и функционирования городских агломераций. На данный момент можно выделить две предлагаемые модели агломерирования. Первая модель – межмуниципальное сотрудничество, вторая – интеграция в состав городских округов с внутригородским делением. Первая модель на данный момент нашла свое выражение в законопроекте «О городских агломерациях», представленном осенью 2020 г. министерством экономического развития РФ. Вторая модель (в разных вариациях) регулярно обсуждается экспертным сообществом на мероприятиях, инициированных комитетом Государственной думы по федеративному устройству и вопросам МСУ. Внесение и рассмотрение законопроекта «О городских агломерациях» добавит ясности перспективе двухуровневой модели МСУ как ядра для развития агломераций.

Второй вопрос: как будут выглядеть «Основы государственной политики в сфере развития МСУ на период до 2030 года», которые Президент поручил Правительству сформулировать до 1 октября 2021 г.

Третий вопрос: будет ли в ближайшее время принят федеральный закон, возможность которого прописана в новой редакции ст. 131 Конституции РФ (п. 3 ст. 131: «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом»). Потенциально законодательное воплощение именно этого пункта может привести к существенным изменениям для «спящей реформы».

Список литературы

- Барсегян В.М.* Модели карьерных траекторий глав российских регионов // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 4. – С. 132–148. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.10>
- Благов Ю.В.* Реформирование муниципального права в России в новейшее время : дис. ... канд. юр. наук. – Омск, 2017. – 193 с.
- Витковская Т.Б., Подвинцев О.Б.* Институциональный дизайн и модели власти как факторы успеха инкубентов на выборах глав МСУ (по материалам Пермского края, Кировской и Свердловской областей) // Вестник Пермского университета. Политология. – 2014. – № 1. – С. 22–39.
- Выдрин И.В.* О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11 (60). – С. 54–61.
- Выдрин О.В.* Политические партии в двухуровневой системе местного самоуправления (на примере выборов в районные советы депутатов Челябинска) // Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы: Материалы всероссийской научной конференции РАПН с международным участием. – М. : Московский педагогический государственный университет, 2019. – С. 96–97.
- Захаров А.* «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире. – М. : Новое литературное обозрение, 2012. – 144 с.
- Зырянов С.Г.* Выборы: смена персон и механизмов в системе государственного и муниципального управления в Челябинской области в 2014 году // Социум и власть. – 2014. – № 6. – С. 8–20.

- Коргунок Ю.Г.* Социально-демографический состав руководящих органов «Единой России» как показатель специфики организационной структуры партии // *Полития*. – 2012. – № 1. – С. 76–105.
- Кынев А.В.* Государственная Дума РФ VII Созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // *Полития*. – 2017. – Т. 87, № 4. – С. 65–81.
- Кынев А.В.* Губернаторы в России: между выборами и назначениями. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. – 1030 с.
- Максимов А.Н., Озяков 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>
- Максимов А.Н., Соснин Д.П., Озяков А.Е.* Опыт создания городских округов с внутригородским делением: проблемы и перспективы : аналитический доклад. – М.: Комитет гражданских инициатив, 2017. – 50 с. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/analytics/3158/> (дата посещения: 17.02.2021)
- Региональное законодательство и реформы местного самоуправления в Российской Федерации / *И.В. Выдрин, Д.А. Ефременкова, А.С. Морозова, Т.В. Слюсаренко* // *Современное право*. – 2016. – № 12. – С. 27–39.
- Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы : аналитическая записка. – М.: Фонд ИСЭПИ, 2013. – 22 с.
- Смирнов В.А.* Социологический портрет кандидатов и победителей выборов на должность главы местного самоуправления в современной России // *Вестник Пермского университета. Политология*. – 2018. – № 2. – С. 106–123. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2018-2-106-123>
- Тев Д.Б.* Городские Думы крупнейших региональных столиц: основные характеристики и тенденции изменения бассейна рекрутирования депутатов // *ПОЛИТЭКС*. – 2013. – Т. 9, № 3. – С. 74–90.
- Ткачева Т.Ю., Турченко М.С.* Факторы успеха кандидатов-самовыдвиженцев на выборах в представительные органы столиц регионов России (2014–2018 гг.) // *Политическая наука*. – 2019. – № 1. – С. 147–164. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.08>
- Чихладзе Л.Т.* Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // *Юридическая наука*. – 2017. – № 1. – С. 42–51.
- Шкель С.Н.* Рекрутирование локальных элит в условиях субнационального авторитаризма: опыт Республики Башкортостан // *Политическая наука*. – 2017. – № 4. – С. 137–160.
- Шугрина Е.С.* Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // *Актуальные проблемы российского права*. – 2015. – № 12 (61). – С. 41–51.

O.V. Vydrin, V.A. Zorin*
**“Sleeping reform”: practices of implementing two-level local
self-government system and forming deputies’ bodies in city districts¹**

Abstract. The article is devoted to the comparative analysis of pilot implementation of a two-level local self-government system in city districts. Amendments to the Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” were presented in 2014, where new types of municipalities – “city district with intra-city division” and “inside-city district” – were introduced. This legislative change was based on the idea of spreading a two-level model in order to bring the deputies closer to voters in large city districts. More than 70 cities had the potential for this reform, but only 3 of them – Chelyabinsk, Samara, and Makhachkala – took advantage of the opportunity.

The authors reconstruct the design of local electoral systems in Chelyabinsk, Samara and Makhachkala before and after the reform, and analyze the change in the rate of representation in the reformed city districts in comparison with city districts (which are not municipalities) that are divided into precincts, but have not switched to the two-level local self-government model. Also the basic trends of forming deputies’ bodies as a sub-elite group among political class of the cities are examined.

The reform resulted in the expansion of the municipal deputies body. A database of candidates for deputies and deputies from 2009 to 2020 created by the authors gives an opportunity to analyze the ways the collective portrait of the municipal political sub-elite transformed during the reform.

The focus of the study is the dilemma of maintaining or abandoning the two-level system that the regional authorities faced in 2019–2020. The authors answer the question about the reasons for the lack of attempts to scale the results of the reform to other regions or large cities in those regions where the pilot reform options were implemented.

Keywords: reform of local self-government; “sleeping institution” / “sleeping reform”; elections; intracity precincts; two-level model; deputy corps; municipal political sub-elite.

For citation: Vydrin O.V., Zorin V.A. “Sleeping reform”: practices for implementing a two-level local self-government system in the city districts. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 229–259. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.09>

* **Vydrin Oleg**, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia), e-mail: vydrin.oleg@gmail.com; **Zorin Vasily**, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia), e-mail: vaszorin@gmail.com

¹ The research was funded by RFBR and Chelyabinsk Region, project number 20–411–740004.

References

- Barsegyan V.M. Models of career trajectories of the heads of Russian regions. *Polis. Political studies*. 2019, N 4, P. 132–148. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.10> (In Russ.)
- Blagov Yu.V. *Reforming municipal law in Russia in recent times. Diss. for the degree of candidate of legal sciences*. Omsk, 2017, 193 p. (In Russ.)
- Chikhladze L.T. New tendencies in the formation of local government bodies in the Russian Federation. *Legal science*. 2017, N 1, P. 42–51. (In Russ.)
- Korgunyk Yu.G. Socio-demographic composition of the governing bodies of “United Russia” as an indicator of the specifics of the organizational structure of the party. *Politeia*. 2012, N 1, P. 76–105. (In Russ.)
- Kynev A.V. *Governors in Russia: between elections and appointments*. Moscow : Liberal mission foundation, 2020, 1030 p. (In Russ.)
- Kynev A.V. *State Duma of the Russian Federation of the VII Convocation: between "sleeping potential" and party discipline*. *Politeia*. 2017, Vol. 87, N 4, P. 65–81. (In Russ.)
- Maksimov A.N., Sosnin D.P., Ozyakov A.E. *Experience in creating urban districts with intracity division: problems and prospects*. Analytical report. Moscow, 2017, 50 p. Mode of access: <https://komitetgi.ru/analytics/3158/> (accessed: 17.02.2021) (In Russ.)
- Maximov 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.)
- Reforming the system of organizing local government in large cities and urban agglomerations: possible approaches*. Analytic note. Moscow: ISERP, 2013, 22 p. (In Russ.)
- Shkel S. The recruitment of local elites in sub-national authoritarianism. *Political science (RU)*. 2017, N 4, P. 137–160. (In Russ.)
- Shugrina E.S. Is the Population Independent in Determining the Structure of the Local Government Authorities? *Aktualnye problemy rossijskogo prava*. 2015, N 12 (61), P. 41–51. (In Russ.)
- Smirnov V.A. Sociological portrait of candidates and winners of elections for the post of head of local self-government in modern Russia. *Bulletin of Perm University. Political science*. 2018, N 2, P. 106–123. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2018-2-106-123> (In Russ.)
- Tev D.B. City Dumas of the largest regional capitals: main characteristics and trends of changes in the pool of recruiting deputies. *POLITEX*. 2013, Vol. 9, N 3, P. 74–90. (In Russ.)
- Tkacheva T.Yu., Turchenko M.S. City-council elections in Russia’s regional capitals, 2014–2018: Self-nominess and factors of their success. *Political science (RU)*. 2019, N 1, P. 147–164. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.08> (In Russ.)
- Vitkovskaya T.B., Podvintsev O.B. Institutional design and models of power as factors of success of incumbents in the elections of heads of local self-government (based on materials from the Perm region, Kirov and Sverdlovsk regions). *Bulletin of Perm University. Political science*. 2014, N 1, P. 22–39. (In Russ.)

- Vydrin I.V. On the right of citizens to local self-government in the context of urban districts reform. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2015, N 11 (60), P. 54–61. (In Russ.)
- Regional legislation and reforms of local self-government in the Russian Federation. / Vydrin I.V., Efremenkova D.A., Morozova A.S., Slyusarenko T.V. *Modern law*. 2016, N 12, P. 27–39. (In Russ.)
- Vydrin O.V. Political parties in a two-tier system of local self-government (on the example of elections to regional councils of deputies of Chelyabinsk). In: *Trajectories of Russia's political development: institutions, projects, actors: Materials of the All-Russian Scientific Conference of the Russian Academy of Public Relations with international participation*. Moscow, 2019, P. 96–97. (In Russ.)
- Zakharov A. "Sleeping institute": *Federalism in contemporary Russia and in the world*. Moscow : Novoe literaturnoe obozrenie, 2012, 144 p. (In Russ.)
- Zyrianov S.G. The system of state and municipal administration in the Chelyabinsk region in 2014: change of persons and control mechanism. *Society and power*. 2014, N 6, P. 8–20. (In Russ.)