

О.В. ВЫДРИН*

**ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
РОССИЙСКОЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
(2003–2022)**

Аннотация. В 2023 г. исполняется 20 лет с момента внесения и принятия закона, ставшего правовой основой для проведения реформы местного самоуправления. В 2021 г. в развитие конституционной реформы 2020 г. внесен и рассмотрен в первом чтении законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который должен заменить закон 2003 г. Перспектива прекращения действия закона дает возможность проанализировать историю всех его изменений (реализованных и отклоненных) с точки зрения поведения законодателей.

В статье на основе базы данных по 452 законопроектам, в которую вошла информация из Системы обеспечения законодательной деятельности, анализируются следующие аспекты законотворчества в сфере местного самоуправления: 1) активность и эффективность инициаторов законопроектов (региональные законодатели, депутаты, Правительство РФ, Президент РФ, сенаторы и Совет Федерации); 2) роль парламентских (фракции, комитеты) и внепарламентских институтов и субститутов (Совет законодателей, Общественная палата РФ, Совет по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, общественные организации) на разных стадиях законотворчества, включая нулевые чтения; 3) взаимоотношения между парламентскими фракциями в контексте муниципальной реформы (межфракционные инициативы, инициативы оппозиции, блокирующиеся большинством, типы голосования по принятым законам); 4) законотворческие механизмы / практики в IV–VII созывах Государственной думы. В статье предла-

* **Выдрин Олег Владимирович**, старший преподаватель Кафедры политических наук и международных отношений, Челябинский государственный университет (Челябинск, Россия), e-mail: vydrin.oleg@gmail.com

гается типология поведения парламентских фракций в ходе голосования по законопроектам.

Ключевые слова: местное самоуправление; законотворчество; нулевое чтение; законодательная инициатива; законодательный процесс.

Для цитирования: Выдрин О.В. Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003–2022) // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 246–269. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.11>

Введение

В 2023 г. исполняется 20 лет Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 131-ФЗ от 6.10.2003 (далее – 131-ФЗ). Приближающаяся дата является дополнительным поводом поразмышлять о том, как за это время изменились практики принятия решений в области реформирования местного самоуправления (далее – МСУ).

Обращение к трансформации системы МСУ актуализирует тот факт, что она находится в фокусе обсуждения на всех уровнях власти, результатом которого являлись многочисленные предложения по сущности муниципальной реформы. В ряду заметных изменений, случившихся с МСУ за эти годы, можно назвать «малую реформу» 2014 г., которая передала право выбора институционального дизайна органов местного самоуправления с местного на региональный уровень [Туровский, 2015; Мухаметов, 2021].

В рамках же «малой реформы» был инициирован эксперимент по введению двухуровневой модели в городских округах¹, трактуемый исследователями как «спящая реформа» [Выдрин, Зорин, 2021]. Одним из последних шагов по ее реформированию является утверждение в Конституции РФ (2020) принципа единства органов государственной власти и местного самоуправления, выраженного в понятии «публичная власть», что занимает особое внимание в работах юристов [Местное самоуправление..., 2020]. По сути, это решение вкуче с находящимся на рассмотрении в Государственной думе РФ (далее – ГД) законопроектом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой систе-

¹ Изначально именно приближение местной власти к гражданам и было исходным посылом реформы, инициированной Президентом РФ в ходе Послания Федеральному собранию в 2013 г.

ме публичной власти» означает окончание жизненного цикла действующего закона и позволяет рассматривать его историю как завершающийся процесс.

За почти 20-летний период, прошедший с начала реформы МСУ, она постоянно находилась в фокусе внимания ученых. Институциональные аспекты реформирования МСУ анализировались в исследованиях политологов [Кынев, 2020; Гельман, 2008; 2007; Чирикова, Ледаев, 2018; Шевцова, Гилев, Завадская, 2022].

Законотворческая деятельность долгое время была предметом изучения юридической науки. Исследователи-юристы были сосредоточены в основном на анализе истории правового регулирования, в том числе концептуальном и содержательном обновлении законодательных актов [Хабриева, 2008; Чихладзе, 2017]. Обращаясь к анализу законотворчества, юристы традиционно фокусировались на изучении трансформации законодательства сквозь призму парламентаризма и партийности [Керимов, 2020; Нисневич, Платонов, Слизовский, 2007; Фомичева, 2019].

Вместе с тем в российской политической науке активно развивается направление – законодательные исследования (legislative studies), в рамках которого изучаются не только формальные процедуры законотворчества, но и практики их применения, неформальные коммуникации парламентариев и их коалиционные стратегии [Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021], формы участия в законодательном процессе внешних игроков (исполнительной власти, бизнеса, общественных организаций).

В данном направлении особый интерес представляют как работы теоретического характера [Шульман, 2014; Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021; Gandhi, Noble, Svolik, 2020; Bonvecchi, Simison, 2017], так и исследования российских практик законотворчества [Петров, 2009; Кынев, 2017; Шульман, 2015; Помигуев, Зарипов, 2022; Помигуев, 2016; Chaisty, 2008; 2014; Noble, 2020; Thames, 2010].

Закон об МСУ претерпел многочисленные корректировки как технического, так и сущностного характера, логику и очередность принятия которых можно проследить, лишь анализируя поправки, вносимые в него субъектами законодательной политики. В статье предполагается раскрыть некоторые аспекты законотворчества в сфере МСУ, важные для понимания законодательного реформирования системы местной власти. В центре внимания

автора оказываются проблемы активности и результативности инициаторов законопроектов; роли парламентских и внепарламентских институтов и субститутов на разных стадиях законотворчества; взаимоотношений между парламентскими фракциями в контексте муниципальной реформы. Наконец, проводится сравнительный анализ законотворческих практик в IV–VII созывах Государственной думы.

Эмпирическую основу исследования составил корпус нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность участников федерального законодательного процесса, а также материалы из Системы обеспечения законодательной деятельности (далее – СОЗД), в которой содержится информация обо всех законопроектах, внесенных в Госдуму.

Материалы из СОЗД составили основу базы данных «20 лет изменений 131-ФЗ». В 2003–2022 гг. в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ) 189 раз вносились изменения. Эти изменения можно разделить на:

- 1) прямые – вносимые законами, имеющими главной целью скорректировать принципы организации местного самоуправления;
- 2) косвенные – вносимые законами, корректирующими в основном смежные области законодательства.

Отличительной чертой первого вида законов является наличие в названии законопроекта полного наименования 131-ФЗ. Из 189 законов таковыми являются 67. Целью исследования был анализ поведения законодателей в процессе проведения муниципальной реформы (на примере 131-ФЗ), поэтому в базу были внесены все законопроекты (ставшие законами и отклоненные на разных этапах), в названии которых было название «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Такому запросу в СОЗД за период с 2003 до ноября 2022 г. соответствовала 491 инициатива, включая законопроект № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный в конце 2021 г. и призванный заменить действующий акт. Последний был исключен из базы, как и четыре законопроекта, внесенные в 2003–2004 гг., но имеющие целью изменить закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ.

Также из базы были исключены 34 законопроекта, в числе которых Закон «О монетизации льгот»¹ и законопроекты о его изменении (главным образом отклоненные). В итоге в базу вошли 452 законопроекта.

Наряду с переменными, взятыми из СОЗД (номера законопроектов, субъект права законодательной инициативы (далее – инициатор, СПЗИ), профильный комитет, ответственный комитет, даты внесения, чтений, последнего решения по законопроекту, предмет ведения, последнее решение по законопроекту, рассмотрение в Совете законодателей), были включены данные из Системы анализа результатов голосований на заседаниях ГД²: доля голосов поддержки законопроекта для каждой фракции в каждом чтении. Также были закодированы следующие переменные: категория инициатора, фракция-инициатор, количество фракций-инициаторов, созыв внесения законопроекта, количество дней между внесением и последним решением по законопроекту, число инициаторов, число присоединившихся к составу инициаторов, тип голосования.

Законодательные инициативы: активность vs эффективность

Из 452 законопроектов 27 было возвращено инициаторам до рассмотрения в первом чтении, еще 105 отозвано самими инициаторами. В итоге в первом чтении Государственная дума рассмотрела 313 законопроектов, из них 69 было принято, а 244 отклонено (рис. 1).

¹ Полное, а не медийное название закона о монетизации льгот – «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

² Система анализа результатов голосований на заседаниях Государственной думы. – Режим доступа: <http://vote.duma.gov.ru> (дата посещения: 25.10.2022).

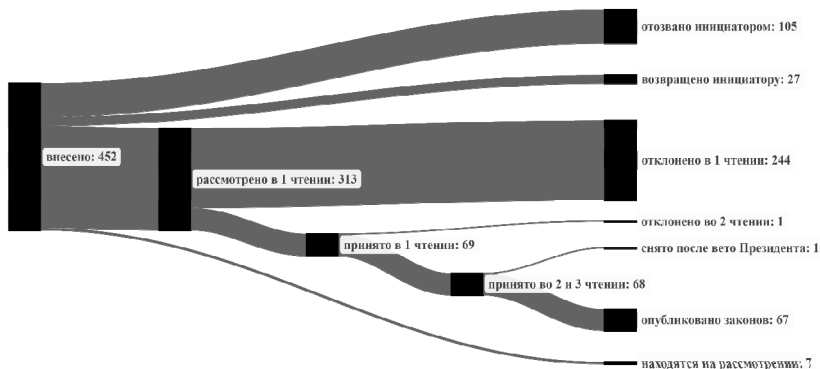


Рис. 1
Траектории прохождения законопроектов

Законотворческая активность акторов законодательного процесса и их влияние на продвижение законопроекта существенно различаются (табл. 1).

Самой активной категорией инициаторов изменений в 131-ФЗ за весь период были законодательные органы субъектов РФ (далее – региональные законодатели) – 264 (58% от всех законопроектов). При этом доля инициатив, ставших законом (15), у них одна из самых низких (всего 5,7%). На втором месте по активности были депутаты Госдумы – 124 (27,4% от всех инициатив), с тем же количеством принятых законов (15) и, соответственно, более высокой эффективностью (12,1%). На третьем месте по качеству инициатив оказалось Правительство РФ – 29 (6,4%). Уровень эффективности Правительства РФ как инициатора внесения законопроектов оценивается как весьма высокий (82,8%). Законотворческая эффективность выше только у президентских инициатив. Впрочем, Президент РФ после внесения 131-ФЗ лишь трижды инициировал изменения в него. Все они были поддержаны.

Сенаторы, входящие в тройку лидеров по количеству потенциальных инициаторов, отличались намного меньшей активностью, чем региональные законодатели и депутаты – всего 17 инициатив (3,7%), но с эффективностью в 17,6%. Кроме того,

сенаторы участвовали совместно с депутатами в восьми инициативах, четыре из которых стали законами. Реже всего вносились инициативы региональными законодателями совместно с депутатами – четыре законопроекта и Советом Федерации – два законопроекта. Как видно из таблицы (табл. 1) и диаграммы (рис. 1), наиболее высокий уровень отсева законопроектов приходился на первое чтение.

Таблица 1

Распределение законопроектов по инициаторам и траекториям

	Возвращен инициатору, отозван инициатором	Отклонен в первом, втором чтении, после вето	Закон опубликован	На рассмотрении	Итого
Региональные законодатели	77	172	15	0	264
Депутат (-ы)	44	62	15	3	124
Правительство	1	1	24	3	29
Сенаторы	6	8	3	0	17
Депутат(-ы) вместе с сенатором(-ами)	3	0	4	1	8
Президент	0	0	4	0	4
Региональные законодатели вместе с депутатом(-ами)	0	2	2	0	4
Совет Федерации	1	1	0	0	2
Итого	132	246	67	7	452
Доля от общего числа внесенных законопроектов, в %	29,2	54,4	14,8	1,5	100

Данная особенность сохраняется в течение всех анализируемых созывов (табл. 2), в то же время доля отфильтрованных законопроектов на стадии предварительного рассмотрения снизилась, а доля законов, соответственно, выросла. Это объясняется введением и ужесточением механизмов нулевого чтения, выраженного в деятельности Совета законодателей при Федеральном собрании РФ, повышением внутрифракционной дисциплины, проведением согласований в рамках внепарламентских структур, комиссий и со-

ветов при Правительстве и Президенте РФ [Любимов, 2005; Шульман, 2015]. Указанные механизмы привели к сокращению количества внесенных законопроектов и увеличению скорости их рассмотрения.

Таблица 2

Распределение законопроектов по траекториям и созывам принятия итоговых решений

	IV созыв (2003–2007)		V созыв (2007–2011)		VI созыв (2011–2016)		VII созыв (2016–2021)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Возвращен инициатору, отозван инициатором	58	38,9%	41	39,8%	17	16,7%	16	19,8%
Отклонен в 1-м, 2-м чтении, после вето	79	53,0%	55	53,4%	66	64,7%	38	46,9%
Закон опубликован	12	8,1%	7	6,8%	19	18,6%	27	33,3%
На рассмотрении								0,0%
Итого	149	100%	103	100%	102	100%	81	100%

При рассмотрении законопроекта в нижней палате высокую роль в фильтрации инициатив играют отзывы Правительства РФ¹, которые даются фактически на все депутатские инициативы. Это объясняется редкостью проработки финансово-экономического обоснования, выходящего за рамки шаблонной формулировки: «Принятие проекта... не потребует дополнительных финансовых расходов из средств федерального бюджета»².

¹ В Правительстве РФ проекты заключений, отзывов и поправок готовятся профильными министерствами и рассматриваются Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности.

² Например, отзыв Правительства РФ на законопроект № 631010–6 указывает: «Законопроект затрагивает вопрос расходных обязательств муниципальных образований, которые могут возрасти вследствие принятия законопроекта, что потребует компенсации из федерального бюджета. Вместе с тем в нарушение требований статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации законопроект не содержит норм, определяющих источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/631010-6> (дата посещения: 25.10.2022).

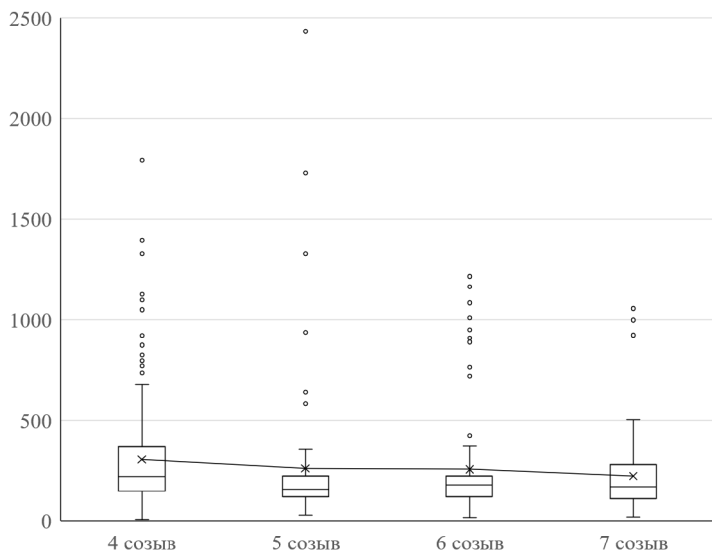


Рис. 2

Распределение законопроектов по количеству дней между внесением и принятием итогового решения (по созывам внесения законопроектов)

В течение четырех созывов наблюдалось увеличение скорости рассмотрения законопроектов (расчет по наблюдаемой выборке – 447 законопроектов). Если в IV созыве среднее время рассмотрения равнялось 305 дням (медианное – 221), то в V созыве – 262 (157), в VI созыве – 257 (180), в VII созыве – 224 (170). Для всех созывов сроки рассмотрения большинства законопроектов до сдачи в архив не превышают одного года. Однако есть и законопроекты, сроки рассмотрения которых превышали два года (рис. 2). Самое долгое рассмотрение составило 2433 дня.

**Совет законодателей при Федеральном собрании РФ:
фильтрация региональных инициатив**

Региональные законодатели участвуют в федеральном законодательном процессе в разных формах: инициирование законопроекта,

отзыв на законопроект, внесение поправок ко второму чтению. В каждом случае региональным законодателям крайне сложно продвигать рассмотрение своего предложения. На стадии рассмотрения в профильном / ответственном комитете и на стадии составления таблиц поправок, рекомендуемых к принятию и отклонению, повышению шансов законопроекта на положительный отзыв способствует членство в комитете депутата, представляющего регион-инициатор. Также эпизодически используется практика внесения законопроекта региональными законодателями совместно с депутатом ГД.

Среди региональных законодателей, предложивших наибольшее количество изменений в 131-ФЗ (в форме законопроекта), у многих нет ни одной эффективной инициативы (у алтайских парламентариев – 0 из 12, оренбургских – 0 из 10, челябинских – 0 из 8 и т.д.). Самыми эффективными являются законодатели Татарстана (2 из 4) и Архангельска (2 из 5) (табл. 3).

Таблица 3

Региональные законодатели – лидеры по количеству законопроектов, внесенных в Государственную думу РФ

Регион	Число инициатив	Число законов
Московская областная дума	17	1
Самарская Губернская дума	13	1
Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан	13	3
Алтайское краевое Законодательное собрание	12	0
Законодательная дума Хабаровского края	11	1
Законодательное собрание Оренбургской области	10	0
Законодательное собрание Челябинской области	8	0
Законодательное собрание Еврейской автономной области	8	1
Законодательное собрание Ленинградской области	7	1
Волгоградская областная дума	7	0
Законодательное собрание Вологодской области	6	0
Законодательное собрание Владимирской области	6	0
Парламент Кабардино-Балкарской Республики	5	0
Законодательное собрание Приморского края	5	0
Законодательное собрание Красноярского края	5	1
Законодательное собрание Краснодарского края	5	0
Дума Чукотского автономного округа	5	0
Государственный совет Удмуртской Республики	5	0
Архангельское областное собрание депутатов	5	2

У лидеров по количеству поддержанных законопроектов – законодателей Башкортостана – две из трех инициатив были внесены совместно с федеральными депутатами. Целый ряд регионов не предложили ни одного законопроекта – среди них выделяются законодатели столицы.

Важным изменением в процедуре прохождения региональных инициатив в федеральном парламенте стало повышение статуса Совета законодателей при Совете Федерации, образованного еще в 2002 г. В 2012 г. он был преобразован в структуру при Федеральном собрании, а с 2015 г. изменения в ст. 111 Регламента ГД обязали ответственный комитет «принимать во внимание результаты рассмотрения законопроекта в Совете законодателей» при рассмотрении инициатив региональных законодателей¹. С этого момента И.А. Помигуев и Н.А. Зарипов предлагают рассматривать Совет законодателей в качестве субститута² – внеконституционной структуры, выполняющей функции полноценного участника процесса [Помигуев, Зарипов, 2022].

Проекты законодательных инициатив, предлагающие изменения в 131-ФЗ, в Совете законодателей рассматриваются комиссией Совета законодателей по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению. Согласно СОЗД (на 26.10.2022 г.), комиссия рассмотрела 102 проекта, упоминающих в названии 131-ФЗ (в том числе до вступления в силу указанного изменения в Регламент ГД). В период действия изменения комиссией было рассмотрено большинство (93 из 116) проектов законодательных инициатив. Из них семь получили рекомендацию «внести в Государственную думу», 15 – «доработать и внести», 71 – «не вносить». Большинство – 76 авторов проектов – выполнили рекомендации Совета законодателей, 17 поступили по своему усмотрению. Причем этот отход был как со стороны инициаторов, получивших отрицательные рекомендации по законопроектам (десять проектов все же были внесены), так и с положительными отзывами (семь рекомендованных проектов не были внесены).

¹ Регламент Государственной думы. Принят постановлением Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД // Сайт Государственной Думы. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата посещения: 25.10.2022).

² Подробнее о концепте субститут см.: [Петров, 2009].

В итоге внесено было 25 инициатив, что на две больше, чем число напрямую внесенных в ГД (рис. 3).

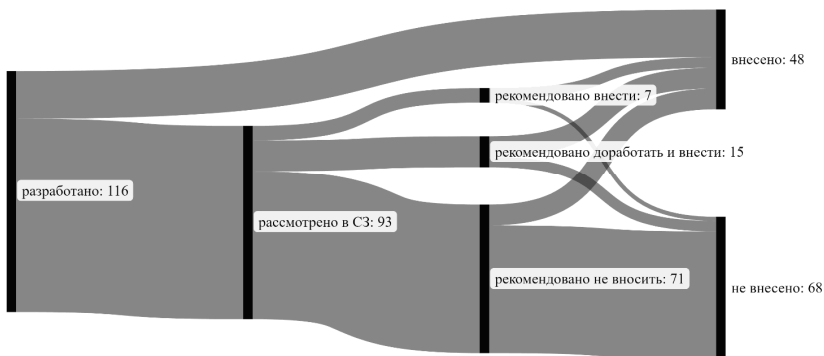


Рис. 3

Траектории законопроектов региональных законодателей

Что касается прохождения стадий рассмотрения в ГД, то законопроекты, имеющие положительные отзывы Совета законодателей, в дальнейшем имели больше шансов стать законом, чем получившие отрицательные отзывы или не прошедшие через Совет законодателей. Доля успешных законопроектов среди имеющих положительные отзывы Совета законодателей составила 33%, у не прошедших через Совет законодателей – 8,7%, имеющих отрицательный отзыв – 0% (табл. 4).

Таблица 4

Влияние решений Совета законодателей на траекторию законопроекта

	Не допущен до первого чтения		Отклонен в первом чтении		Закон опубликован		Итого	
	N	в %	N	в %	N	в %	N	в %
Внесен, минуя Совет законодателей	3	13	18	78,3	2	8,7	23	100
Рекомендовать внести или доработать и внести	6	40	4	27	5	33	15	100
Рекомендовать не вносить	4	40	6	60	0	0	10	100
Итого	13	27,1	28	58,3	7	14,6	48	100

Таким образом, за последние семь лет Совет законодателей утвердился в качестве действенного механизма экспертизы и фильтрации региональных законодательных инициатив.

Государственная дума РФ: особенности законодательного поведения фракций и комитетов

Из 132 законопроектов, внесенных депутатами (включая восемь, внесенных совместно с сенаторами), 106 были внесены депутатами, состоящими в одной из фракций (моnofракционные инициативы), 26 проектов – в результате межфракционного сотрудничества (табл. 5).

Таблица 5

Результативность моnofракционных и межфракционных законопроектов

		Моnofракционные	Вместе с одной фракцией	Вместе с двумя фракциями	Вместе с тремя фракциями	Итого
«Единая Россия»	Внесенные	51	13	6	4	74
	Принятые	11	1	2	3	17
«Справедливая Россия»	Внесенные	25	8	5	4	42
	Принятые	2	0	1	3	6
ЛДПР	Внесенные	17	4	3	4	28
	Принятые	0	1	1	3	5
КПРФ	Внесенные	13	5	4	4	26
	Принятые	0	0	2	3	5

Лидером по числу внесенных, принятых и принятых моnofракционных инициатив является фракция «Единая Россия» (74, 51 и 11 соответственно). Это легко объяснимо наличием у нее с IV созыва абсолютного или конституционного большинства, обеспечивающего контроль над думскими комитетами и результатами голосования. Но между тем видно, что только в 17 случаях из 74 участие в законопроекте депутатов «Единой России» приводило к успешному прохождению им всех стадий. Кроме «Единой России» только фракция «Справедливая Россия» имеет в своем активе две реализованные законодательные инициативы, которые были

выдвинуты без участия «Единой России» (включая межфракционные законопроекты).

Важную роль в фильтрации законопроектов играл комитет ГД по вопросам местного самоуправления¹. В исследуемой выборке именно он выступал в качестве профильного / ответственного комитета в 89% законопроектов. Отрицательные заключения профильного комитета, как правило, приводят к его отклонению в первом чтении.

Одним из признаков, свидетельствующих о высокой вероятности успешного прохождения депутатской инициативы всех стадий законодательного процесса, является присутствие в составе инициаторов законопроекта председателя профильного комитета (в особенности с присутствием в числе инициаторов большинства членов такого комитета). Данное условие не столько свидетельствует о больших возможностях продвижения законопроекта комитетом, сколько оформляет наличие консенсуса, достигнутого в ходе «нулевого» чтения. Примером такой инициативы можно назвать законопроект № 469827–6², когда в стартовом составе инициаторов было шесть членов комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, включая председателя В.Б. Кидяева и бывшего председателя В.С. Тимченко, который на тот момент возглавлял общественную организацию «Всероссийский Совет местного самоуправления» (далее – ВСМС). В числе инициаторов был и член Совета Федерации С.М. Киричук – председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному само-

¹ Такое наименование он имел в I–V созывах, в VI созыве местное самоуправление находилось в ведении Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в VII и VIII созывах – Комитета ГД по региональной политике и местному самоуправлению // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b (дата посещения: 25.10.2022).

² Законопроект № 469827–6. О внесении изменений в статью 26–3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6>. (дата посещения: 25.10.2022). При подписании Президентом РФ получил номер 136-ФЗ.

управлению и делам Севера, а также первый президент Общероссийского конгресса муниципальных образований (далее – ОКМО).

Этот законопроект стал результатом работы, проведенной совместно Правительством РФ, губернаторами и указанными выше двумя общественными организациями в ходе исполнения поручения Президента РФ¹. До первого чтения к числу инициаторов законопроекта присоединилось еще 26 депутатов, что тоже является распространенной практикой в работе ГД, хотя и не регулируется ее регламентом. Чаще всего массовое присоединение депутатов разных фракций к числу инициаторов законопроекта является признаком его успешного прохождения на последующих стадиях. Хотя в случае 136-ФЗ – это справедливо лишь отчасти, поскольку при наличии поддержки партийного большинства и президента такой исход был легко прогнозируем. При этом позиция других фракций была резко негативной. Фракции «Справедливая Россия» и КПрФ проголосовали практически единогласно против, что является крайне редкой практикой. Чаще отсутствие поддержки законопроекта выражалось в уклонении от голосования по данному вопросу повестки. Так, в 42 случаях из 67 хотя бы одна фракция большинством своего состава в одном из чтений уклонилась от голосования. Фракционное голосование против хотя бы в одном чтении фиксируется только по 11 законопроектам из 42. Практика уклонения характерна для всех думских фракций, в том числе «Единой России», как реакция на законопроекты оппозиции.

Например, при голосовании в первом чтении по законопроекту «о возвращении прямых выборов мэров городов», выдвинутом фракцией «Справедливая Россия» в начале работы VII созыва (05.10.2016), три оппозиционные фракции консолидировано проголосовали за, «Единая Россия», обладающая конституционным большинством, не голосовала, и законопроект был отклонен по причине отсутствия кворума².

¹Пр-3086, п. 4. Перечень поручений по реализации Послания Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента России. – 2013. – 27 декабря. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/20004> (дата посещения: 25.10.2022).

²Законопроект № 392–7. О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/392-7> (дата посещения: 25.10.2022).

Этот же случай иллюстрирует характер противоречий между обоснованием оппозицией своей инициативы, с одной стороны, и позицией комитета ГД по региональной политике и местному самоуправлению и Правительства РФ – с другой. Оппозиция в пояснительной записке и в первом чтении доказывала необходимость прямых выборов мэров в качестве единственной формы избрания глав городских округов критикой сложившихся практик, когда региональные парламенты делают выбор в пользу избрания глав муниципалитетов конкурсными комиссиями¹. В качестве недостатков этой системы инициаторы отмечали «фактическую отстраненность горожан от реального участия в управлении городом», «утрату местным самоуправлением своего независимого от государственного управления статуса»², «фиктивность самоуправления» и «лишение страны возможности использования интеллектуального потенциала миллионов людей, проживающих в городах»³.

Профильный комитет и Правительство РФ аргументировали необходимость вариативности моделей избрания глав города «разумной гибкостью, принимающей во внимание региональные и местные условия и особенности, исторические и иные местные традиции», и выступали против «императивной нормы, необоснованно сужающей полномочия регионов»⁴. Интересной представляется попытка совмещения этих аргументов А.Н. Диденко, выступавшего при рассмотрении инициативы в первом чтении в «двойном качестве»: как председателя комитета ГД по региональной политике и местному самоуправлению (комитет не поддержал

¹ Переход права определения способа избрания главы муниципального образования с местного регионального был как раз введен 136-ФЗ от 27.05.2014, о котором говорится выше в статье.

² Пояснительная записка к законопроекту № 392–7 // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/95A42874-7484-4068-BBF5-F6A9201625A1> (дата посещения: 25.10.2022).

³ Стенограмма заседания 26 мая 2017 г. // Стенограммы Государственной думы – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4669/> (дата посещения: 25.10.2022).

⁴ Заключение ответственного комитета на проект Федерального закона № 392–7 // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/5FC6E6DA-76FB-47A0-B9FC-4F68D960F4C0> (дата посещения: 25.10.2022).

законопроект) и как члена фракции ЛДПР¹, которая, как и он, проголосовала за законопроект в первом чтении.

В ходе анализа поведения фракций при голосовании по законопроектам, прошедшим все стадии, были выведены три типа голосования. Сразу повторимся, что, учитывая сложившиеся парламентские практики, к позиции «поддержать» отнесены голосования за, а к позиции «отклонить» – голосования против, «воздержался» и «не голосовал» (уклонение от голосования). Первый тип голосования – «линейный» – последовательная поддержка или неприятие законопроекта во всех трех чтениях. Второй тип – «адаптивный» – принятие решения в третьем чтении зависит от оценки и сравнения достоинств или недостатков, заложенных в законопроекте в первом и втором чтениях. Третий тип – «парадоксальный» – смена позиции в третьем чтении, которую сложно объяснить (табл. 6).

Таблица 6

Типология голосования по законопроектам, принятым Государственной думой РФ

	Первое чтение	Второе чтение	Третье чтение
Линейный	поддержать	поддержать	поддержать
	отклонить	отклонить	отклонить
Адаптивный	поддержать	отклонить	отклонить
	поддержать	отклонить	поддержать
	отклонить	поддержать	поддержать
Парадоксальный	отклонить	поддержать	отклонить
	поддержать	поддержать	отклонить
	отклонить	отклонить	поддержать

Применение данной классификации к исследуемым законопроектам показало следующие результаты. Для оппозиционных фракций наиболее характерен «линейный» тип голосования. «Адаптивное» распространено намного меньше, при этом фракции

¹ Практика руководства комитетом ГД представителем оппозиционной партии во многом заставляет этого представителя в случае конфликта интересов (когда его фракция принимает одно решение, а комитет, в котором большинство у «Единой России», – противоположное) озвучивать позицию комитета, так как иначе возникает угроза потери председательской должности. Вопрос назначения и освобождения от должности председателя комитета решается голосованием на пленарном заседании ГД.

в решающем чтении склонны поддерживать законопроекты. «Парадоксальный» тип голосования является эксклюзивным: фракции КПРФ и ЛДПР по одному разу применили эту практику, а фракция «Справедливая Россия» – дважды (табл. 7).

Таблица 7

**Распределение голосования оппозиционных фракций
по типам и позиции в третьем чтении**

	Линейный		Адаптивный		Парадоксальный	
	Поддержали	Не поддержали	Поддержали (третье чтение)	Не поддержали (третье чтение)	Поддержали (третье чтение)	Не поддержали (третье чтение)
КПРФ	37	23	3	3	1	
СР	44	14	4	2		2
ЛДПР	36	10	13	7	1	

Один из двух случаев «парадоксального» голосования фракции «Справедливая Россия» связан с законом, вызвавшим резкое неприятие оппозиции, – «Об избрании главы муниципального образования конкурсной комиссией». Изначально законопроект, внесенный красноярскими законодателями, не только не касался вопроса об избрании глав муниципальных образований, но и не затрагивал 131-ФЗ. Принятый в первом чтении (16.09.2014) вариант касался ограничений на участие в муниципальных выборах депутатов, действиями которых созданы препятствия в работе представительного органа, повлекшие его роспуск¹.

В первом чтении «Справедливая Россия» проявила солидарность с «Единой Россией». Ко второму чтению (20.01.2015) ответственный комитет рекомендовал к принятию поправки В.Б. Кидяева и Д.И. Азарова (глав комитетов обеих палат парламента по вопросам местного самоуправления). Эти поправки скорректировали название законопроекта и добавили механизм избрания глав муниципалитетов, указанный выше. Во втором чтении

¹ Законопроект № 447241–6. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/447241-6> (дата посещения: 25.10.2022). Впоследствии 8-ФЗ от 5.02.2015 г.

«Справедливая Россия» также солидаризировалась с «Единой Россией», а вот в третьем чтении (23.01.2015) уже выступила вместе с КПРФ, назвав голосование по законопроекту «прощанием с местным самоуправлением» и «проводами траурным маршем выборов мэров городов»¹.

Выводы

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г., подвергся многочисленным изменениям, что выразилось в 452 предложенных в него поправках, 67 из которых были приняты. Наибольшая активность законодателей пришлась на IV и VI созывы ГД, что обусловлено попытками изменения его изначальной версии (2003–2007), а также поправками, связанными с проведением «малой реформы» 2014 г. Более половины инициатив ожидаемо было предложено региональными законодателями, при этом малая доля поддержанных законопроектов за их авторством соответствует духу административной реформы, проводимой в этот же период.

За последние два десятилетия в рамках процесса принятия законодательных решений фактически сформировалась система субститутов, замыкающаяся на совещательных органах, действующих при Президенте РФ. Законопроекты, инициированные и не поддержанные в рамках совещательных структур при Президенте РФ и / или Правительстве РФ, подлежат тщательной фильтрации на стадии нулевого чтения (до внесения в нижнюю палату) в рамках других структур (Совет законодателей, внутривыборные и партийные механизмы). Действие этих механизмов выражается в снижении доли законопроектов, не доходящих до первого чтения, и соответственно процентном росте инициатив, ставших законами. Обратной стороной этого эффекта является общее снижение законодательной активности и предсказуемость законодательного процесса, выраженная в том числе в практиках голосования.

Среди маркеров перспективности законопроекта выделяются: наличие в числе инициаторов руководителя или члена профильного

¹ Стенограмма заседаний 23 января 2015 г. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4213/> (дата посещения: 25.10.2022).

комитета, массовое присоединение к законопроекту депутатов, представляющих разные фракции, а также положительные отзывы Правительства РФ, Совета законодателей и Общественной палаты РФ.

В этой ситуации закономерной и ожидаемой выглядит последовательность / «линейность» фракций в выборе тактики голосования. Обращает на себя внимание пассивность в поведении оппозиции, которая, не имея ресурсных возможностей блокировать инициативы большинства, выбирает невнятную тактику уклонения от голосования, фактически отказываясь от артикуляции протеста неподдерживаемых ею инициатив.

O.V. Vydrin*
**Legislative aspects of the Russian reform
of local self-government (2003–2022)**

Abstract. In 2023, it will be 20 years since the law, which became the legal basis for the reform of local self-government, was introduced and adopted. In 2021, as a part of the implementation process of the constitutional reform of 2020, a draft bill «On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority» was introduced and adopted in the first reading, which should replace the law of 2003. The prospect of terminating the 2003 law makes it possible to analyze the history of all its changes (implemented and rejected) in terms of the behavior of legislators.

The article is based on database of 452 draft bills, which is built on the information (texts of bills, explanatory notes, reviews of authorities, tables of amendments, records of plenary meetings, voting results) from the legislative activity support system of the SAS «Lawmaking». In the article following aspects of lawmaking in the sphere of local self-government are analyzed: 1) the activity and effectiveness of the initiators of bills (regional legislators, deputies, the Government of the Russian Federation, the President of the Russian Federation, senators and the Federation Council); 2) the role of parliamentary (factions, committees) and extra-parliamentary institutions and substitutes (the Council of Legislators, the Civic Chamber of the Russian Federation, the Council for the Development of Local Self-Government under the President of the Russian Federation, public organizations) at different stages of lawmaking, including «zero readings»; 3) relations between parliamentary factions in the context of municipal reform (inter-fractional initiatives, opposition initiatives blocked by the majority, types of voting on adopted laws); 4) legislative mechanisms/practices in 4–7 convocations of the State Duma compared.

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

The article proposes a typology of the behavior of parliamentary fractions in the course of voting on bills.

Keywords: local self-government; lawmaking; «zero reading»; legislative initiative; legislative process.

For citation: Vydrin O.V. Legislative aspects of the Russian reform of local self-government (2003–2022). *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 246–269. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.11>

References

- Bonvecchi A., Simison E. Legislative institutions and performance in authoritarian regimes. *Comparative politics*. 2017, N 49, P. 521–544. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041517821273099>
- Chaisty P. Presidential dynamics and legislative velocity in Russia, 1994–2007. *East European politics*. 2014, Vol. 30, N 4, P. 588–601.
- Chaisty P. The legislative effects of Presidential partisan powers in post-communist Russia. *Government and opposition*. 2008, N 43, P. 424–453. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2008.00261.x>
- 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.)
- Chikhladze L.T., Larichev A.A. Khazov Ye.N. (eds). *Local self-government in a unified system of public authority. Vector and consequences of constitutional reform in the Russian Federation: monograph*. Moscow: Yuniti-Dana Publ, 2020, 343 p. (In Russ)
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. Municipal power: motivation of actors and practices of interaction with regional authorities. *Power and elites*. 2018, Vol. 5, P. 263–294. DOI: <https://www.doi.org/10.31119/pe.2018.5.10> (In Russ.).
- Fomicheva O.A. The author legislative ideas as a special party in the legislative initiative implementation. *State and law*. 2019, N 2, P. 160–166. DOI: <https://www.doi.org/10.31857/S013207690003860-8> (In Russ.)
- Gandhi J., Noble B., Svolic M. Legislatures and legislative politics without democracy. *Comparative political studies*. 2020, N 53 (9), P. 1359–1379. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020919930>
- Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E. *Reform of local government in Russian cities, 1991–2006*. St. Petersburg: Norma, 2008, 368 p. (In Russ.)
- Gelman, V. From local self-government to the vertical of power. *Pro et contra*. 2007, N 1, P. 6–19. (In Russ.)
- Habrieva T.Y. Municipal reform in the Russian Federation. *Economics of region*. 2008, N 2, P. 26–35. (In Russ.)
- Kerimov A.A. Federation council of the federal assembly of the Russian Federation: problems of institutionalization. *Scientific journal «Discourse-P»*. 2020, N 1 (38), P. 78–86. DOI: <https://www.doi.org/10.24411/1817-9568-2020-10106> (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.)
- Lyubimov A.P. «Zero reading» of draft laws as a tool for harmonizing interests. *Representative power – XXI century: legislation, comments, problems*. 2005, N 1, P. 3–4. (In Russ.)
- 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> (In Russ.)
- Nisnevich Yu.A., Platonov V.M., Slizovskiy D.E. *Legislative activity: Political and legal analysis*. Moscow: Aspect press, 2007, 200 p. (In Russ.)
- Noble B. Authoritarian amendments: legislative institutions as intraexecutive constraints in Post-Soviet Russia. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1417–1454.
- Petrov N.V. Political mechanics of Russian power: substitutes against institutions. *Bulletin of public opinion. Data. Analysis. Discussions*. 2009, N 4, P. 5–23. (In Russ.)
- Pomiguyev I.A. The Council of the State Duma: real veto player or a technical executive? *Polis. Political studies*. 2016, N 2, P. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Fomin I.V., Maltsev A.M. Network approach in legislative studies: methodological prospects for qualitative and quantitative analysis of parliamentary activity. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 31–59. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Zaripov N.A. The Influence of the council of legislators on the legislative activity of regional legislatures. *RUDN journal of political science (RU)*. 2022, Vol. 24, N 4, P. 345–362. DOI: <https://www.doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-345-362> (In Russ.)
- Shevtsova I.K., Gilev A.V., Zavadskaya M.A. When mayors object: factors of municipal autonomy in a centralized state. *Mir Rossii*. 2022, Vol. 31, N 2, P. 75–96. DOI: <https://www.doi.org/10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96> (In Russ.)
- Shulman E. *Legislation as a political process*. Moscow: Moscow school of civic education, 2014, 184 p. (In Russ.)
- Shulman E.M. Fractions, committees, apparatus: the participation of parliamentary parties in the legislative process. *Political science (RU)*. 2015, N 1, P. 172–185. (In Russ.)
- Thames F.C. *The effect of governor support on legislative behaviour in the Russian Duma (2009)*. Europe Asia studies. 2010, Vol. 62, N 1, P. 125–143.
- 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, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)
- 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> (In Russ.)

Zaripov N.A., Pomiguyev I.A. The speed of consideration of draft laws as an indicator of the political nature of the legislative process. *Vlast*. 2022, N 4, P. 93–98. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v30i4.9131> (In Russ.)

Литература на русском языке

- 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>
- Гельман В.Я.* От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et contra. – 2007. – № 1. – С. 6–19.
- Зарипов Н.А., Помигуев И.А.* Скорость рассмотрения законопроектов как индикатор политической природы законодательного процесса // Власть. – 2022. – № 4. – С. 93–98. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v30i4.9131>
- Керимов А.А.* Совет Федерации Федерального Собрания РФ: проблемы институционализации // Научный журнал «Дискурс-Пи». – 2020. – № 1 (38). – С. 78–86. – DOI: <https://www.doi.org/10.24411/1817-9568-2020-10106>
- 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.
- Любимов А.П.* «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2005. – № 1. – С. 3–4.
- Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. *Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова*. – М.: Юнити-Дана, 2020. – 343 с.
- Мухаматов 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>
- Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е.* Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. – М.: Аспект Пресс, 2007. – 200 с.
- Петров Н.В.* Политическая механика российской власти: субституты против институтов // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2009. – № 4. – С. 5–23.
- Помигуев И.А.* Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис: Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 171–183. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>
- Помигуев И.А., Зарипов Н.А.* Влияние Совета законодателей на законотворческую деятельность региональных legislatures // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2022. – Т. 24, № 4. – С. 345–362. – DOI: <https://www.doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-345-362>
- Помигуев И.А., Фомин И.В., Мальцев А.М.* Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного ана-

- лиза парламентской деятельности // Политическая наука. – 2021. – № 4. – С. 31–59. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02>
- Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб.: Норма, 2008. – 368 с.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>
- Фомичева О.А. Автор законотворческой идеи как особый субъект в реализации законодательной инициативы // Государство и право. – 2019. – № 2. – С. 160–166. – DOI: <https://www.doi.org/10.31857/S013207690003860-8>
- Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26–35.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Муниципальная власть: мотивация акторов и практики взаимодействия с регионалами // Власть и элиты. – 2018. – № 5. – С. 263–294. – DOI: <https://www.doi.org/10.31119/pe.2018.5.10>
- Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. – 2017. – № 1. – С. 42–51.
- Шевцова И.К., Гилев А.В., Завадская М.А. Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации // Мир России. – 2022. – Т. 31, № 2. – С. 75–96. – DOI: <https://www.doi.org/10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96>.
- Шульман Е.М.¹ Законотворчество как политический процесс. – М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. – 184 с.
- Шульман Е.М.¹ Фракции, комитеты, аппарат: участие парламентских партий в законотворческом процессе // Политическая наука. – 2015. – № 1. – С. 172–185.

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.