

**А.В. ГИЛЕВ, И.К. ШЕВЦОВА\***

**БЕСКОНФЛИКТНАЯ АРЕНА?  
ЭФФЕКТЫ ВВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ  
КОНКУРСНОГО ОТБОРА ГЛАВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ  
В КРУПНЫХ ГОРОДАХ РОССИИ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Местное самоуправление в России на протяжении своей новейшей истории остается пространством постоянных реформ. В 2015 г. очередные поправки к федеральному закону о местном самоуправлении закрепили дополнительную процедуру рекрутирования глав МСУ – отбор кандидатов конкурсной комиссией с последующим голосованием в местной ассамблее. К настоящему моменту эта процедура стала самой востребованной среди российских муниципалитетов. Что неудивительно, ведь она пользуется благосклонностью региональных руководителей, поскольку наделяет их большими возможно-

---

\* **Гилев Алексей Владимирович**, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: agilev@hse.ru; **Шевцова Ирина Константиновна**, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, директор Центра сравнительных исторических и политических исследований, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Пермь, Россия), e-mail: irinashevtsova@comparativestudies.ru

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20–011–00600 «Слуги двух господ»: факторы политико-управленческой автономии российских муниципалитетов в 2012–2019 гг. Авторы благодарят за поддержку Европейский университет в Санкт-Петербурге, Ульяну Чадову за помощь в сборе данных для исследования, Всеволода Бедерсона, Николая Гришина, Маргариту Завадскую, Павла Кононенко, Татьяну Ткачёву, Михаила Турченко, Станислава Шкеля за ценные комментарии.

стями менеджмента локальных элит. В нашем исследовании мы задаемся вопросами: является ли проведение конкурса аренной, где муниципалитеты все еще демонстрируют автономию? В каких случаях мы находим проявления автономии? Для ответа на эти вопросы мы обращаемся к авторской базе данных об итогах голосований по итогам 158 конкурсов на должность мэра в ассамблеях российских городов с населением свыше 100 тыс. человек. Выводы нашего исследования основаны на результатах регрессионного анализа, и они таковы. Во-первых, процедура конкурсного назначения мэров в крупных городах России оставляет мало пространства для местной автономии. Даже в конкурентных городах победившие кандидаты обычно получают поддержку подавляющего большинства от полного состава городских ассамблей. Во-вторых, консолидация элит при голосовании в ассамблеях особенно свойственна моногородам. При этом развитие среднего и малого бизнеса не только не противоречит, но и немного способствует большей лояльности ассамблей. Также наблюдается слабый «дисциплинирующий» эффект губернатора-«варяга». В-третьих, открытому проявлению автономии ассамблей способствует конкурентный электоральный профиль и размежевания среди местных элит.

*Ключевые слова:* местное самоуправление; местная автономия; главы МСУ; выборы; власть и бизнес; моногорода; эксперимент.

*Для цитирования:* Гилев А.В., Шевцова И.К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 260–281. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.10>

В октябре 2018 г. выборы мэра состоялись в Нижнем Тагиле, втором по величине городе Свердловской области, промышленном моногороде, прежний мэр которого Сергей Носов не оставлял соперникам шансов, набирая на прямых выборах более 90% голосов избирателей. В этот раз мэра избирали уже депутаты из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. В результате все 28 депутатов городской думы проголосовали за кандидатуру Владислава Пинаева. Месяцем ранее выборы мэра по такой же схеме проходили в региональной столице, новый состав Екатеринбургской городской думы собрался, чтобы выбрать нового главу города. Несмотря на то что партийный состав думы был пестрым, а завершившиеся выборы – конкурентными, решение также было единодушным – все 36 депутатов проголосовали за кандидатуру Александра Высокинского, поддержанного губернатором<sup>1</sup>. Можно

---

<sup>1</sup> Мэр Екатеринбурга Высокинский Александр Геннадьевич // Uralweb.ru. – 2018. – Режим доступа: <https://www.uralweb.ru/news/theme/vysokinsky/rss> (дата посещения: 1.12.2020).

предположить, что случай Нижнего Тагила типичен, тогда как случай Екатеринбурга представляет собой исключение, однако это не так – в действительности иллюстративны оба эти случая. Моногорода оказываются предрасположенными к более «дисциплинированному» поведению ассамблей. Однако и традиции политической конкуренции, и немалая дистанция от центра, и относительная бюджетная автономия, которые мы наблюдаем в Екатеринбурге, могут не помешать региональным элитам добиться консолидированного поведения ассамблей, а наличие развитой бизнес-среды и губернатора-«варяга» может даже поспособствовать такой консолидации. Новая схема выборов мэра позволила российским региональным элитам добиваться схожих результатов в очень разных городах.

В 2014 г. российские регионы получили возможность самостоятельно выбирать форму организации местного самоуправления на своей территории. А в 2015 г. очередные поправки к федеральному закону о местном самоуправлении закрепили дополнительную процедуру рекрутирования глав МСУ – отбор конкурсной комиссией. В итоге конкурсная модель стала самым популярным типом формирования местной исполнительной власти, опередив прямые выборы и модель сити-менеджеров. К 2019 г. 49% муниципалитетов использовали конкурсную модель выбора мэров<sup>1</sup>. Такая популярность не удивительна, ведь конкурсная модель позволяет повысить управляемость местных элит со стороны регионального руководства, поскольку половина конкурсной комиссии состоит из представителей региональных властей. Результаты голосований за отобранные комиссиями кандидатуры почти никогда не отличаются с точки зрения итогового благоприятного для региональной администрации исхода, однако муниципальные элиты при этом демонстрируют разный уровень автономии, варьирующий от стопроцентной поддержки всего депутатского корпуса до минимального большинства. А в редких случаях – в Арзамасе (Нижегородская область), Копейске (Челябинская область), Ижевске (Республика Удмуртия) – региону даже не удавалось добиться избрания своих кандидатов в мэры с первого раза.

---

<sup>1</sup> Особенности ротации корпуса мэров в современной России / Д.Д. Гринева, П.П. Коротеева, А.Н. Максимов, Д.П. Соснин, А.С. Трудолюбов. – Москва: Комитет гражданских инициатив, 2019. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/b73/%D0%9C%D1%8D%D1%80%D1%8B%20%0%A4%D0%98%D0%9D%D0%90%D0%9B.pdf> (дата посещения: 1.12.2020).

Цель нашего исследования – показать эффекты введения конкурсных процедур отбора и избрания глав местной власти. Наше исследование отвечает на следующие вопросы. Является ли проведение конкурса арендой, где муниципалитеты все еще демонстрируют автономию? Или введение конкурсной процедуры достигло цели и является управляемым механизмом назначения? В каких случаях мы находим проявления автономии? Для ответа на эти вопросы мы обращаемся к авторской базе данных об итогах голосований по итогам 158 конкурсов на должность мэра в ассамблеях российских городов с населением свыше 100 тыс.

Ключевые выводы нашего исследования таковы. Во-первых, процедура конкурсного назначения мэров в крупных городах России оставляет мало пространства для местной автономии, даже в конкурентных городах победившие кандидаты обычно получают поддержку подавляющего большинства от полного состава городских ассамблей. Во-вторых, консолидация элит при голосовании в ассамблеях особенно свойственна моногородам. При этом развитие среднего и малого бизнеса не только не противоречит, но и немного способствует большей лояльности ассамблей. Также наблюдается слабый «дисциплинирующий» эффект губернатора-«варяга». В-третьих, открытому проявлению автономии ассамблей способствует конкурентный электоральный профиль и размежевания среди местных элит.

Статья имеет следующую структуру. В следующей части мы представим краткий обзор исследований об источниках автономии муниципальных ассамблей в современной России и выдвинем соответствующие исследовательские гипотезы. Во второй части мы представим наши данные, в третьей рассмотрим результаты анализа, а в заключении суммируем выводы.

### **Муниципалитеты, вертикаль власти и возможности автономии**

Централизация, начавшаяся в середине 2000-х годов с отмены выборов глав регионов, вела к концентрации власти в регионах в руках губернаторов [Golosov, 2011; Reuter, 2013] и заметному сокращению автономии региональных ассамблей [Шириков, 2010; Golosov, Konstantinova, 2016]. Местный уровень также был вклю-

чен в вертикаль со второй половины нулевых по ходу постепенной замены прямых выборов региональных столиц назначениями сити-менеджеров [Gel'man, Lankina, 2008; Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016]. В 2010-е годы тенденция замены прямых выборов глав на другие процедуры рекрутирования (*назначение сити-менеджеров или выборы главы из состава местного совета*. – Прим. авторов) затронула и небольшие муниципалитеты, городские округа и муниципальные районы. В 2014 г. муниципалитеты были лишены права самостоятельно выбирать модель организации власти на своей территории, а право вводить унифицированные формы организации власти в муниципалитетах было передано органам государственной власти региона<sup>1</sup>. Наконец, в 2015 г. была введена дополнительная процедура рекрутирования глав муниципалитетов – *отбор кандидатов на пост главы конкурсной комиссией*, где половину состава комиссии должны занимать представители региональных властей<sup>2</sup>. Ожидалось, что таким образом отбор глав муниципалитетов станет более контролируемым [Ковин, Петрова, 2017]. В 2020 г. поправки к Конституции РФ закрепили «встраивание» локального уровня в систему государственной (публичной) власти, окончательно лишив муниципальную власть формальной автономии от государства.

Факторы муниципальной автономии подробно рассмотрены исследователями локальной политики на материале демократических государств [Fleurke, Willemse, 2006; Ladner, Keuffer, Baldesheim, 2016], тогда как вопросы вариации муниципальной автономии в авторитарных контекстах остаются за некоторыми исключениями малоисследованными. Вместе с тем усиление авторитарных тенденций нередко наталкивается на сопротивление отдельных территорий, где продолжают сохраняться «анклавы демократии» [Gilley, 2010].

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.06.2014 № 165-ФЗ. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164503/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164503/) (дата посещения: 30.11.2020).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174852/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/) (дата посещения: 30.11.2020).

Встраивание локального уровня в вертикаль власти требовало от государственных властей поиска стимулов для местных элит. Это часто приводило к уступкам в отношении местных властей, при которых, несмотря на усиление централизации, в разнообразных локальных политических режимах продолжали сохраняться «пространство для маневра» и даже внутреннее соперничество [Гельман, Рыженков, 2010, с. 140; Росс, 2012]. Например, не все муниципалитеты шли на скорую отмену прямых выборов. Разнообразие стратегий, которые выбирали муниципалитеты, было связано с особенностями регионального политического режима и традицией политической конкуренции [Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016], а также с доминирующими политическими предпочтениями граждан, финансовой зависимостью от трансфертов и наличием помощи от Европейского союза [Gel'man, Lankina, 2008]. Местные советы на фоне общей централизации оставались наиболее конкурентными аренами [Подвинцев, 2010]. Несмотря на то что губернаторы предпочитали продвигать своих кандидатов на посты сити-менеджеров [Сельцер, 2015], в муниципалитетах складывались различные конфигурации власти, где исполнительная власть в лице сити-менеджера доминировала далеко не везде [Чирикова, Ледяев, 2017].

Вместе с тем в 2010-е годы исследователи обнаруживают тенденцию к консолидации локальной политики структурами доминирующей партии «Единая Россия» и региональной администрации [Local elections in authoritarian regimes ..., 2016; Авдониц, 2014; Туровский, 2015; Ткачёва, Турченко, 2019; Панов, Петрова, 2019]. Что же объясняет более автономное положение муниципальных элит в условиях наступающей централизации?

Одно из классических объяснений связывает наличие большей автономии муниципалитетов с благоприятствующей, конкурентной структурой экономических акторов [Автономия или контроль ..., 2002]. В городских контекстах экономические акторы часто образуют тесные коалиции с политическими элитами, чтобы влиять на городскую повестку [Бычкова, Гельман, 2010; Витковская, 2017], избегать конфликтов и формировать благоприятные для себя условия ведения бизнеса [Бедерсон, Шевцова, 2020]. Диверсификация экономики территории, которая выражается в разнообразии экономических авторов, формирует политическую конкуренцию. В результате моногорода легче встраиваются в электоральную вертикаль [Frye, Reuter, Szakonyi, 2014; Панов,

2019]. Таким образом, мы можем предполагать, что более разнообразная бизнес-среда в муниципалитете будет являться и предпосылкой формирования политической конкуренции и влиять на уровень политической автономии МСУ. Опираясь на эту идею, мы формулируем следующую гипотезу исследования.

*H1. В муниципалитетах с менее разнообразной бизнес-средой тем больше раскол в местной ассамблее при голосовании по поводу победившего кандидата на пост главы муниципалитета.*

Наличие развитой бизнес-среды в городе может иметь двоякий эффект. С одной стороны, развитие среднего бизнеса положительно связано с большей конкурентностью политики [Remington, 2011]. С другой стороны, средний и малый бизнес в обмен на защиту своих интересов может встраиваться в патрон-клиентские отношения с политическими элитами [Markus, 2015; Vasilieva, 2016]. Участвуя в политике и избираясь в местные ассамблеи, бизнесмены в первую очередь заинтересованы в безопасности собственных активов [Сакаева, 2012; Szakonyi, 2020]. Таким образом, наша вторая гипотеза такова:

*H2. Следует ожидать в среднем более осторожного голосования ассамблей и менее выраженного раскола при голосовании за мэра в ассамблеях тех городов, где средний и малый бизнес более развит и активнее присутствует в политике.*

Третье направление работ связывает автономию муниципалитетов с сохранением политической конкуренции. Доминирование «Единой России» в 2010-е годы хотя и становилось повсеместным, однако масштаб ее доминирования зависел от конфигурации местных элит [Panov, Ross, 2013 a; Panov, Ross, 2013 b]. Более конкурентная политическая традиция способствует тому, что элиты сильнее сопротивляются встраиванию в вертикаль власти [Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016]. Мы можем ожидать, что в более конкурентных городах избрание мэра станет одним из направлений соперничества. Представление конкурсными комиссиями нескольких кандидатов дает возможность альтернативного голосования. Следуя за теоретическими ожиданиями о возможностях партийной конкуренции на местном уровне, мы формулируем гипотезу:

*H3. Чем острее партийная конкуренция в городе, которая выражается в меньшей поддержке партии власти, тем больше раскол в местном совете при голосовании по поводу победившего кандидата на пост главы муниципалитета.*

Четвёртое направление связывает автономию с тактиками рекрутирования местных элит. Назначение не связанных с территорией руководителей, так называемых варягов, как указывают многие исследователи, тесно связано с сокращением автономии регионов и муниципалитетов и усилением централизации. Так, как показал А. Кынев, практика назначения более зависимых от центра губернаторов-варягов получила широкое распространение после отмены прямых выборов региональных глав, а к 2016–2018 гг. стала применяться в большинстве российских регионов [Кынев, 2019]. Целью назначения «варягов» было уменьшение влияния региональных элит и их политической самостоятельности [Кынев, 2019], хотя нередко такая практика приводила к политическим конфликтам внутри региона между губернатором-«чужаком» и местными элитами [Подвинцев, 2009]. В 2010-е годы с сокращением возможностей для прямых выборов на местном уровне и распространением использования конкурсной комиссии для рекрутирования глав практика назначения «варягов» получает распространение и в муниципалитетах, когда главами МСУ становятся лояльные губернатору кандидаты [Сельцер, 2015]. Следуя за выводами исследователей о связи назначений «варягов» с процессами централизации управления, можно ожидать, что назначение несвязанных с территорией глав муниципалитетов будет сокращать возможности для автономии. Для проверки этого предположения мы формулируем следующие гипотезы:

*Н4 а. Губернаторы-«варяги» будут стремиться к более централизованной политической ситуации, вследствие чего раскол при голосовании за мэра в местной ассамблее будет меньше.*

*Н4 б. Если кандидатом-фаворитом на пост главы МСУ является «варяг», то это ведет к меньшему расколу при голосовании в местной ассамблее.*

Исследователи выделяют и другие факторы, в целом способствующие политической автономии муниципалитетов. Одним таким фактором является собственная ресурсная база доходов, иначе говоря, бюджетная автономия. Так, различия в структуре экономики и ресурсной значимости регионов сформировали различную степень автономии в региональных столицах в результате «муниципальной революции» в 1990-е годы [Автономия или контроль ..., 2002]. В последующий период снижение финансовой самостоятельности регионов способствовало сокращению автономии региональ-



ных legislatures [Шириков, 2010]. В свою очередь более обеспеченные регионы дольше сохраняли прямые выборы мэра [Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016], а регионы, менее зависимые от трансфертов, были менее склонны к фальсификациям [Bader, van Ham, 2014]. Кроме того, большей автономии местной политики и большим возможностям для мобилизации оппозиции может способствовать удаленность от центра [Gel'man, Lankina, 2008; Semenov, 2020].

*H5. Чем больше объем собственных доходов, тем больше раскол в местной ассамблее при голосовании за кандидата на пост главы города.*

*H6. Чем дальше от центра расположен муниципалитет, тем больше раскол в местной ассамблее при голосовании за кандидата на пост главы города.*

### Описание данных

Для проведения сравнительного анализа мы опираемся на авторскую базу данных голосований за кандидатов по итогам 158 конкурсов глав МСУ в городах России с населением более 100 тыс. человек, которые состоялись в 2015–2020 гг.

*Зависимая переменная.* Нашу зависимую переменную мы операционализируем как процент голосов депутатов местного совета, поданных за победившего кандидата на пост главы муниципалитета. При этом мы считаем долю голосов от общего числа депутатов ассамблеи, исходя из допущения, что отсутствие депутатов в день голосования также свидетельствует о большей автономии наряду с голосованием против, а также решением поддержать или испорченными бланками. Чтобы продемонстрировать валидность нашего допущения, мы используем еще один вариант зависимой переменной – долю голосов депутатов из числа участвовавших в заседании. Данные о голосовании в советах соборы из материалов СМИ.

*Независимые переменные.* Для проверки гипотезы о роли моногородов мы обращаемся к официальному перечню моногородов, сформированному федеральным правительством<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 21.01.2020) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образо-

Для анализа роли развития среднего и малого бизнеса мы используем данные о количестве субъектов малого и среднего предпринимательства на 10 тыс. человек. Для проверки гипотезы о бюджетной автономии мы используем данные о собственных доходах муниципалитета в структуре бюджета муниципалитета на 2017 г. Источник данных – База данных показателей муниципальных образований, доступная на сайте ЦПУР<sup>1</sup>.

Для проверки гипотезы о значении электоральной конкуренции мы используем данные о голосовании за список партии «Единая Россия» в муниципалитете на парламентских выборах 2016 г. Сравнение голосования на этих выборах позволит использовать сравнимые данные за один временной период, которые с большой вариативностью отражали бы то, какой уровень конкуренции привычен городским элитам, – так сказать, «электоральный профиль» города. В исследовании использованы данные Центральной избирательной комиссии<sup>2</sup>.

Для проверки гипотезы о значении связи главы с территорией («варяг» / не «варяг») мы используем материалы СМИ и базу данных биографий глав муниципалитетов (LED)<sup>3</sup>. Данные почерпнуты из материалов СМИ. Переменные «Губернатор-варяг» и «Мэр-варяг» кодируются как биномиальные. Удаленность от центра измеряется посредством расстояния в километрах между региональным центром и Москвой.

Мы также используем контрольные переменные. Во-первых, это число кандидатур мэров, представленных конкурсной комиссией к голосованию. Эта переменная позволит проконтролировать механический эффект, при котором фрагментация голосования связана

---

ваний Российской Федерации (моногородов)». – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-29072014-n-1398-r/#101269> (дата посещения: 30.11.2020).

<sup>1</sup> Инфраструктура научно-исследовательских данных. – Режим доступа: <https://data-in.ru/docs/> (дата посещения: 30.11.2020).

<sup>2</sup> Сведения о проводящихся выборах и референдумах // Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата посещения: 30.11.2020).

<sup>3</sup> База данных биографий глав собиралась учеными Центра сравнительных исторических и политических исследований ПГНИУ (Пермь) и Европейского университета в Санкт-Петербурге. В 2018 г. их проект был поддержан Институтом независимых исследований в области образования.

не столько с автономией ассамблеи, сколько с решением конкурсной комиссии. Во-вторых, мы контролируем эффект нового губернатора, если период между назначением или избранием губернатора главой исполнительной власти региона составляет менее одного года, поскольку мы можем предположить, что новые губернаторы могут испытывать больше сложностей с менеджментом элит.

### Результаты анализа

Анализ описательной статистики показывает, что местные советы выбирают очевидного кандидата-фаворита, как правило, подавляющим большинством голосов – в среднем 83% от общего числа депутатов (и 91% от числа присутствующих на заседании). При этом среднее значение поддержки от общего числа депутатов подчиняется волнообразной тенденции (см. рис. 1). Мы наблюдаем пики в 2015 г., когда система конкурсов была введена, и в 2018 г., что, возможно, связано с проведением президентских выборов. Интересно, что, если в 2015 г. систему конкурсов поспешили ввести города в среднем более лояльного электорального профиля, то города, проводившие конкурсы в 2018 г., не выделяются на общем фоне, так что новый пик нельзя объяснить политической спецификой территорий.

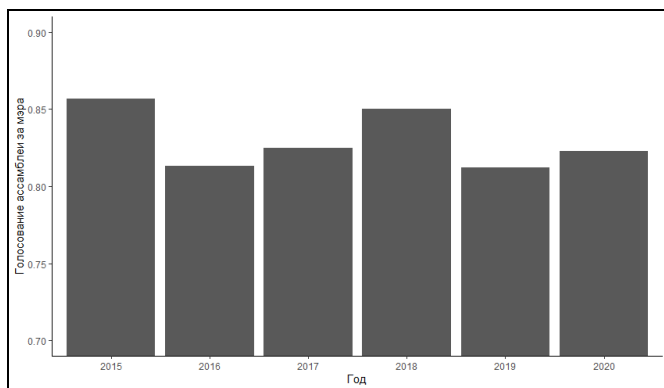


Рис. 1.

**Доли депутатов, проголосовавших за кандидатуру мэра  
в местных ассамблеях, 2015–2019 гг.**

Первая гипотеза о более дисциплинированном голосовании ассамблей в зависимости от экономического профиля города подтверждается. Мы действительно наблюдаем большую консолидацию элит в моногородах (см. рис. 2). Эта переменная устойчиво сохраняет статистическую значимость при добавлении контрольных переменных.

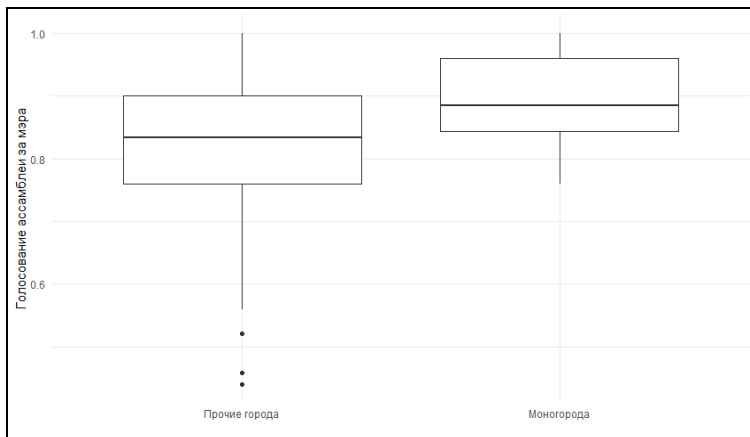


Рис. 2.  
**Голосование ассамблей в моногородах  
в сравнении с остальными городами**

При этом вторая и третья гипотезы не находят статистически значимого подтверждения. Мы действительно встречаем более дисциплинированное голосование ассамблей в регионах с более развитым средним и малым бизнесом и меньшей электоральной конкуренцией. (Эта связь устойчива для спецификаций, где контролируется эффект моногородов.) Таким образом, можно сделать вывод, что во второй половине 2010-х годов система конкурсного избрания мэров в целом оказывается устойчива к политической фрагментации в муниципалитетах, а развитие среднего и малого бизнеса скорее позволяет сглаживать конфликты, чем создает проблемы для власти.

На рис. 3 стоит обратить особое внимание на абсолютные значения: в самых конкурентных муниципалитетах с долей голосования за «Единую Россию» около 30% ожидаемый уровень поддержки мэра будет составлять более 80% от общего числа депутатов муниципальной ассамблеи.

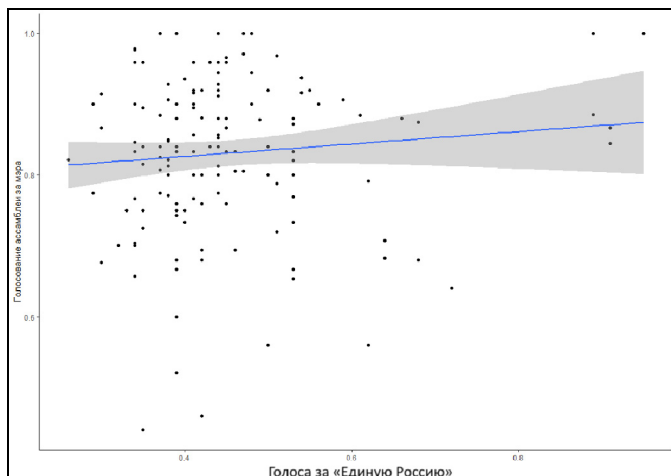


Рис. 3.  
Голосование ассамблей за мэров  
в зависимости от электорального профиля

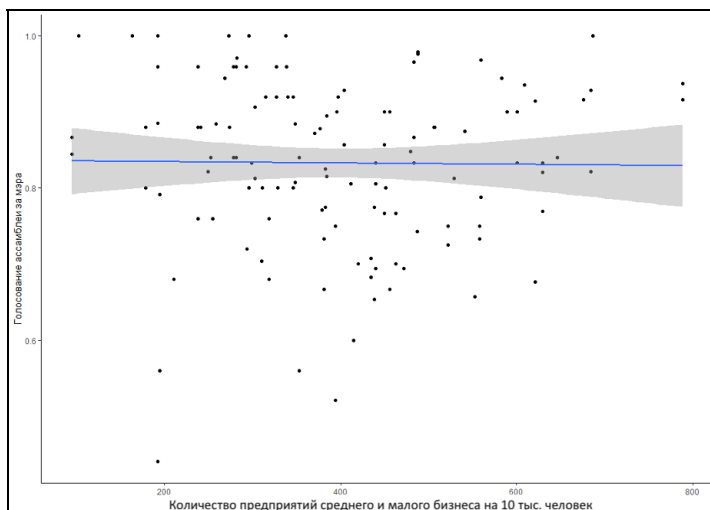


Рис. 4.  
Соотношение развития среднего и малого бизнеса  
и голосования ассамблей за мэра

В табл. 1 представлены результаты анализа регрессионной модели с фиксированными эффектами времени (LSDV). Четвертая гипотеза находит некоторое подтверждение. Губернаторы-«варяги» в среднем добиваются демонстрации более консолидированной поддержки. Эта взаимосвязь устойчива и в разных моделях имеет значимость на конвенциональном 10%-ном уровне.

Новоназначенные губернаторы (как местные, так и «варяги»), как правило, добиваются в среднем менее дисциплинированной поддержки своих кандидатов в городских ассамблеях, правда, на этот раз мы не обнаруживаем статистической значимости. Наконец, среди контрольных переменных мы ожидаемо наблюдаем устойчивый механический эффект количества кандидатов: чем больше кандидатов представлено к голосованию, тем меньше поддержки получает будущий мэр. А вот удаленность региона от Москвы и уровень бюджетной автономии влияют в ожидаемом направлении, но не значимо.

Таблица 1

### Предпосылки дисциплинированного голосования ассамблей

Факторы	Голосование за кандидатуру мэра от общего числа депутатов
Моногорода	0,09 ***
Развитие среднего и малого бизнеса	0,00 **
Голосование за список ЕР (ГД 2016)	0,06
Губернатор-«варяг»	0,04 *
Новый губернатор	-0,00
Число кандидатур	-0,01 *
Бюджетная автономия	-0,12
Расстояние региона от Москвы	-0,00
Детерминированные эффекты (Год)	Включены
(Константа)	0,83 ***
Наблюдений	124
R <sup>2</sup> / скорректированный R <sup>2</sup>	0,190 / 0,094

\*  $p < 0,1$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$

Интересно сопоставить долю поддержки мэров среди депутатов от всего состава и долю поддержки депутатов, присутствовавших на заседании (см. табл. 2). В этом случае происхождение элит вновь имеет значение, однако на этот раз мы видим эффект голосования за мэра-«варяга». Мы можем предположить, что оп-

позиционно настроенные депутаты в случае с предложением нового руководителя извне скорее предпочтут «выход» и проигнорируют заседание, чем напрямую откажут ему в поддержке. (Таким образом, вряд ли мы имеем дело с «дисциплинирующей» мотивацией мэров-«варягов», некоторые из которых еще не начали работу как и. о., ведь в таком случае значимее был бы эффект для доли голосования и от общего числа депутатов.)

Таблица 2

**Предпосылки дисциплинированного голосования  
присутствующих депутатов**

Факторы	Голосование за кандидатуру мэра от числа присутствующих депутатов
Мэр-«варя»	0,04 **
Голосование за список ЕР (ГД 2016)	0,12 *
Число кандидатур	-0,01 *
Детерминированные эффекты (Год)	Включены
(Константа)	0,89 ***
Наблюдений	153
R <sup>2</sup> / скорректированный R <sup>2</sup>	0,088 / 0,038

\*  $p < 0,1$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$

Для доли поддержки мэра от числа участвующих в заседании более значимым оказывается эффект электорального профиля. Мы предполагаем, что эффект партийной политической конкуренции в данном случае скорее отражает большую представленность оппозиционных партий (в первую очередь КПРФ), которые могут дисциплинированно выступить против кандидатов власти.

Примечательно, что другие факторы не обнаруживают влияния на пропорцию депутатов, поддержавших мэров в зале заседаний. Это может служить аргументом в пользу того, что наш изначальный выбор учитывать поддержку от общей численности депутатского корпуса лучше отражает «самостоятельные» настроения ассамблей. Вряд ли, например, эффект дисциплинированности моногородов связан с тем, что депутаты в них реже пропускают заседания не в связи с политической мобилизованностью, а потому, что реже болеют или реже сталкиваются с другими экстренными причинами пропуска заседаний. В то же время пропор-

ция голосования участвовавших в заседании не позволяет заметить этот эффект.

В любом случае мы можем заключить, что источниками публичного проявления автономии городских ассамблей при голосовании за мэров выступают противоречия местных элит и более конкурентный электоральный профиль (партийная конкуренция).

### **Заключение**

Таким образом, мы можем заключить, что конкурсная система избрания мэров оставляет мало пространства для конкуренции в крупных городах России. Проблемные случаи являются единичными, и даже для городов с высоким уровнем электоральной конкуренции регрессионные модели предсказывают консенсус депутатов ассамблей на уровне свыше 80% от общей численности депутатского корпуса.

Ассамблеи моногородов особенно податливы для дисциплинирования. Наличие развитого среднего и малого бизнеса также скорее способствует более лояльному характеру поведения городских ассамблей (хотя этот эффект не так велик и проявляется только, если мы особо учитываем моногорода как специфическую переменную). Судя по всему, наличие бюджетной автономии и удаленность от центра также не являются значимыми препятствиями для «навязанного консенсуса» при голосовании за мэров. Наконец, больше дисциплинирующей мотивации мы обнаруживаем со стороны губернаторов-«варягов».

Разногласия локальных элит при выборе «местного» мэра, а также конкурентный электоральный профиль города могут быть источниками проявления самостоятельности во время голосования в зале заседаний. Так или иначе, значение электорального профиля для автономии ассамблей во время голосования значительно меньше, чем можно было ожидать.

Эти выводы позволяют нам прийти к заключению, что наиболее примечательные для изучения случаи проявления автономии при выборах мэров стоит рассматривать в первую очередь как исключения. Так что для их объяснения более важными могут оказаться комбинации уникальных обстоятельств, чем соответствие общим закономерностям.



## Список литературы

- Авдонин В.С.* Региональные политические практики. Как региональная автократия «адаптирует» политические реформы на региональном и муниципальном уровнях (случай Рязанской области) // PRO NUNC. Современные политические процессы. – 2014. – Т. 1, № 13. – С. 57–83.
- Автономия или контроль: реформа местной власти в городах России / *В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, Е.В. Белокурова, Н.В. Борисова*. – СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2002. – 380 с.
- Бычкова О.В., Гельман В.Я.* Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. – 2010. – № 2 – С. 73–82.
- Бедерсон В.Д., Шевцова И.К.* Коалиции в обмен на лояльность? Отношения власти и строительного бизнеса в крупных российских городах. На примерах Перми и Екатеринбурга // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». – 2020. – № 4 (99). – С. 153–175.
- Витковская Т.Б.* Корпоративные депутатские группы в представительных органах МСУ (на примере Пермского края) // Власть и элиты / гл. ред. А.В. Дука. – СПб. : Интерсоцис, 2017. – С. 129–146.
- Гельман В.Я., Рыженков С.И.* Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2010. – Т. 6, № 4. – С. 130–151.
- Ковин В.С., Петрова Р.И.* Конкурентность в локальном политическом пространстве: конкурсы по избранию глав МСУ и выборы депутатов представительных органов власти в муниципальных районах и городских округах Пермского края в 2012–2017 гг. // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2017. – № 4. – С. 112–120.
- Кынев А.В.* Феномен губернаторов-«варягов» как индикатор рецентрализации (Опыт 1991–2018 гг.) // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». – 2019. – № 2 (93). – С. 125–150. – DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2019-93-2-125-150>
- Панов П.В.* Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2019. – № 3. – С. 95–106.
- Панов П.В., Петрова Р.И.* Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2017. – № 2. – С. 111–122.
- Подвицнев О.Б.* Губернаторы-«варяги» и региональные политические элиты в современной России: условия и тенденции взаимодействия // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2009. – Т. 5, № 2. – С. 56–71.
- Подвицнев О.Б.* «Глиняные ноги» партии власти // Pro et Contra. – 2010. – Т. 14, № 3. – С. 97–105.
- Росс К.* Партии в российских регионах: вымирающий вид? // Неприкосновенный запас. – 2012. – № 1. – С. 12–24.

- Сакаева М.М.* Парламент как «окно возможностей»: исследование поведения предпринимателей с депутатским мандатом в ходе реализации рыночных интересов // Экономическая социология. – 2012. – Т. 13, № 3. – С. 96–122.
- Сельцер Д.Г.* «Варяги» в практике локального управления современной России // PRO NUNC. Современные политические процессы. – 2015. – № 1 (14). – С. 122–141.
- Ткачёва Т.Ю., Турченко М.С.* Факторы успеха кандидатов-самовыдвиженцев на выборах в представительные органы столиц регионов России (2014–2018) // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 147–164. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.08>
- Туровский П.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>
- Чурикова А.Е., Ледяев В.Г.* Власть в малом российском городе. – М. : Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. – 414 с.
- Шириков А.С.* Анатомия бездействия: политические институты и бюджетные конфликты в регионах России. – СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. – 276 с.
- Bader M., van Ham C.* What explains regional variation in election fraud? Evidence from Russia: a research note // Post-Soviet affairs. – 2015. – Vol. 31, N 6. – P. 514–528. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2014.969023>
- Fleurke F., Willemse R.* Measuring local autonomy: A decision-making approach // Local government studies. – 2006. – Vol. 32, N 1. – P. 71–87. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930500453542>
- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D.* Political machines at work voter mobilization and electoral subversion in the workplace // World politics. – 2014. – Vol. 66, N 2. – P. 195–228.
- Gel'man V., Lankina T.* Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia's local government // Post-Soviet affairs. – 2008. – Vol. 24, N 1. – P. 40–62. – DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.24.1.40>
- Gilley B.* Democratic enclaves in authoritarian regimes // Democratization. – 2010. – Vol. 17, N 3. – P. 389–415. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13510341003700196>
- Golosov G.V.* The regional roots of electoral authoritarianism in Russia // Europe-Asia studies. – 2011. – Vol. 63, N 4. – P. 623–639. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.566427>
- Golosov G., Gushchina K., Kononenko P.* Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy // Local government studies. – 2016. – Vol. 42, N 4. – P. 507–526. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G.V., Konstantinova M.* Gubernatorial powers in Russia: The transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities // Problems of Post-Communism. – 2016. – Vol. 63, N 4. – P. 241–252. – DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>

- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H.* Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014) // *Regional & Federal studies*. – 2016. – Vol. 26, N 3. – P. 321–357. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections / *O.J. Reute, N. Buckley, A. Shubenkova, G. Garifullina* // *Comparative political studies*. – 2016. – Vol. 49, N 5. – P. 662–697. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015626439>
- Markus S.* Property, predation, and protection. – N.Y. : Cambridge university press, 2015. – 256 p. – DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104743>
- Panov P., Ross C.* Sub-national elections in Russia: variations in united Russia's domination of regional assemblies // *Europe-Asia studies*. – 2013 a. – Vol. 65, N 4. – P. 737–752. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.767581>
- Panov P., Ross C.* Patterns of electoral contestation in Russian regional assemblies: between “competitive” and “hegemonic” authoritarianism // *Demokratizatsiya*. – 2013 b. – Vol. 21, N 3. – P. 369–400.
- Remington T.F.* The politics of inequality in Russia. – N.Y. : Cambridge university press, 2011. – 234 p.
- Reuter O.J.* Regional patrons and hegemonic party electoral performance in Russia // *Post-Soviet affairs*. – 2013. – Vol. 29, N 2. – P. 101–135. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586x.2013.780410>
- Semenov A.* Electoral performance and mobilization of opposition parties in Russia // *Russian politics*. – 2020. – Vol. 5, N 2. – P. 236–254. – DOI: <https://doi.org/10.30965/24518921-00502005>
- Szakonyi D.* Politics for profit: business, elections, and policymaking in Russia. – N.Y. : Cambridge university press, 2020. – 330 p.
- Vasileva A.* Trapped in informality: small firms in Russian capitalism // *Economic crisis and industrial policies—policy options for a return to growth in Russia* / R. Traub-Merz (ed.). – Moscow : Political encyclopedia, 2016. – P. 89–110.

**A.V. Gilev, I.K. Shevtsova\***  
**The conflict free arena? Effects of procedure  
of selecting local heads in large Russian cities<sup>1</sup>**

*Abstract.* Local self-government in Russia throughout its history has remained a place for constant reforming. Amendments to the federal law from 2015 introduced a new procedure of selecting local heads or mayors – through competition commissions

---

\* **Gilev Alexei**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: [agilev@hse.ru](mailto:agilev@hse.ru); **Shevtsova Irina**, Perm State University (Perm, Russia), e-mail: [irinashvtsova@comparativestudies.ru](mailto:irinashvtsova@comparativestudies.ru)

<sup>1</sup> The research «Serving the two masters»: factors of political autonomy in Russian municipalities in 2012–2019 (№ 20–011–00600) is supported by the Russian Foundation of Basic Research.

with a subsequent vote in local assemblies. By now, this selection model has become the most widespread among Russian municipalities. There is no surprise that regional authorities encourage the introduction of this selection model as it endows them with more power over local elites. In our study, we question whether the new model of selecting municipal heads via competition leave the room for municipal autonomy? In which cases we can detect instances of administrative autonomy? To answer these questions, we rely on the new data on the voting results within municipal assemblies in 158 cases of selecting local mayors in Russian cities with population of more than 100 thousand people. The key findings stem from the regression analysis and they are as follows. Firstly, the competition procedure in big cities leaves little room for local autonomy, even in competitive cities the winning candidates receive an overwhelming majority of votes in local assemblies. Secondly, uniform voting is more widespread in mono-towns, while the development of small and medium-size business does not prevent the elite consolidation and even strengthens the loyalty of local assemblies. There is some evidence of 'the disciplining effect' of the so-called 'varangian' governors. Lastly, a more competitive electoral profile as well as the presence of local intra-elite clashes reinforces the voting diversity and autonomy of local assemblies.

*Keywords:* local self-government; local autonomy; municipal heads; elections; business and power; monotowns.

*For citation:* Gilev A.V., Shevtsova I.K. The conflict free arena? Effects of procedure of selecting local heads in large Russian cities. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 260–281. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.10>

## References

- Avdonin V.S. Regional political practices. How does regional autocracy adapt political reforms at regional and local levels (evidence from Ryazanskaya oblast'). *PRO NUNC. Modern political processes*. 2014, 1(13), P. 57–83. (In Russ.)
- Bader M., van Ham C. What explains regional variation in election fraud? Evidence from Russia: a research note. *Post-Soviet affairs*. 2015, Vol. 31, N 6, P. 514–528. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2014.969023>
- Bederson V., Shevtsova I. Coalitions in Exchange for Loyalty? Relationships between government and construction business in large Russian cities. Cases of Perm and Yekaterinburg. *The Journal of political theory, political philosophy and sociology of politics politeia*. 2020, N 4 (99), P. 153–175. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2020-99-4-153-175> (In Russ.)
- Bychkova O., Gel'man V. Economic actors and local regimes in large Russian cities. *Neprokosnovenniy Zapas*. 2010, N 2, P. 73–82 (In Russ.)
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. *Power in a small Russian town*. Moscow: The higher school of economics, 2017, 414 p. (In Russ.)
- Gel'man V. et al. *Autonomy or Control: reform of local power in Russian cities*. Saint-Petersburg : The European University Publishing House, 2002, 380 p. (In Russ.)

- Gel'man V., Ryzhenkov S. Local regimes, urban governance and “vertical of power” in contemporary Russia. *Political expertise: POLITEX*. 2010, Vol. 6, N 4, P. 130–151. (In Russ.)
- Gel'man V., Lankina T. Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia's local government. *Post-Soviet affairs*. 2008, Vol. 24, N 1, P. 40–62. DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.24.1.40>
- Gilley B. Democratic enclaves in authoritarian regimes. *Democratization*. 2010, Vol. 17, N 3, P. 389–415. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510341003700196>
- Golosov G.V. The regional roots of electoral authoritarianism in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2011, Vol. 63, N 4, P. 623–639. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.566427>
- Golosov G., Gushchina K., Kononenko P. Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local government studies*. 2016, Vol. 42, N 4, P. 507–526. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G.V., Konstantinova M. Gubernatorial powers in Russia: The transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities. *Problems of Post-Communism*. 2016, Vol. 63, N 4, P. 241–252. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>
- Fleurke F., Willemsse R. Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local government studies*. 2006, Vol. 32, N 1, P. 71–87. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930500453542>
- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D. Political machines at work voter mobilization and electoral subversion in the workplace. *World politics*. 2014, Vol. 66, N 2, P. 195–228.
- Kovin V., Petrova R. Competitiveness in the local political space: electoral competitions for the heads of LSGS and the elections of deputies of representative authorities in municipal districts and urban districts of perm region in 2012–2017. *Perm federal research centre journal*. 2017, N 4, P. 112–120. (In Russ.)
- Kynev A.V. Phenomenon of Governors-“Outsiders” as Indicator of Recentralization (Experience of 1991–2018 Years). *The Journal of political theory, political philosophy and sociology of politics politeia*. 2019, N 2 (93), P. 125–150. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2019-93-2-125-150> (In Russ.)
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*. 2016, Vol. 26, N 3, P. 321–357. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- Markus S. *Property, predation, and protection*. New York : Cambridge university press, 2015, 256 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104743>
- Panov P.V., Petrova R.I. Local legislatures as a channel of lobbying interests of the region: a new system of mayors' recruitment. *Bulletin of Perm University. Political science*. 2017, N 2, P. 111–122. (In Russ.)
- Panov P.V. City councils of small and medium cities in Sverdlovskaya oblast: potential of autonomy in relation with the city head. *Perm federal research centre journal*. 2019, N 3, P. 95–106. (In Russ.)

- Panov P., Ross C. Sub-national elections in Russia: Variations in United Russia's domination of regional assemblies. *Europe-Asia studies*. 2013 a, Vol. 65, N 4, P. 737–752. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.767581>
- Panov P., Ross C. Patterns of electoral contestation in Russian regional assemblies: between “competitive” and “hegemonic” authoritarianism. *Demokratizatsiya*. 2013 b, Vol. 21, N 3, P. 369–400.
- Podvintsev O.B. Governors-Varangians and regional political elite in modern Russia: conditions and interaction tendencies. *Political expertise. POLITEX*. 2009, Vol. 5, N 2, P. 56–71. (In Russ.)
- Podvintsev O.B. ‘The clay feet’ of the party of power. *Pro et Contra*. 2010, Vol. 14, N 3, P. 97–105. (In Russ.)
- Remington T.F. *The politics of inequality in Russia*. New York : Cambridge university press, 2011, 234 p.
- Reuter O.J. Regional patrons and hegemonic party electoral performance in Russia. *Post-Soviet affairs*. 2013, Vol. 29, N 2. P. 101–135 DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586x.2013.780410>
- Reuter O.J. et al. Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections. *Comparative political studies*. 2016, Vol. 49, N 5, P. 662–697. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015626439>
- Ross C. Parties in Russian regions: an endangered species? *Neprokosnovenniy Zapas*. 2012, N 1. P. 12–24. (In Russ.)
- Semenov A. Electoral performance and mobilization of opposition parties in Russia. *Russian politics*. 2020, Vol. 5, N 2, P. 236–254. DOI: <https://doi.org/10.30965/24518921-00502005>
- Szakonyi D. *Politics for profit: business, elections, and policymaking in Russia*. New York : Cambridge University Press, 2020, 330 p.
- Sakaeva M. Parliament as a “window of opportunities”: a study on the pursuit of business interests by entrepreneurs with mandates. *Economic sociology*. 2012, Vol. 13, N 3, P. 96–122. (In Russ.)
- Seltser D.G. “The Varangians” in local government of modern Russia. *PRO NUNC. Modern political processes*. 2015, N 1 (14), P. 141–122. (In Russ.)
- Shirikov A. *Autonomy of inaction: political institutions and budget conflicts in Russian regions*. Saint-Petersburg : The European university’s publishing house, 2010, 276 p. (In Russ.)
- Tkacheva T., Turchenko M. City-council elections in Russia’s regional capitals, 2014–2018: Self-nominosity 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.)
- Turovsky R.F. Russia’s local self-government: the agent of the government in the trap of Insuffi Cient 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.)
- Vasilieva A. Trapped in informality: small firms in Russian capitalism. In: Traub-Merz R. (ed). *Economic crisis and industrial policies–policy options for a return to growth in Russia*. Moscow : Political encyclopedia, 2016, P. 89–110.
- Vitkovskaya T.B. Corporate council members' groups in representative bodies of municipalities (evidence from Perm region). In: Duka A.V. (ed). *Power and elites*. Saint-Petersburg : Intersocis, 2017, P. 129–146. (In Russ.)