
ВОЗВРАЩЕНИЕ ЛЕВИАФАНА?

Политика рецентрализации в современной России

В.Я. Гельман

13 сентября 2004 г., выступая по телевидению, В.Путин объявил о ряде политических реформ, важнейшей из которых был отказ от всеобщих выборов глав региональной исполнительной власти (губернаторов). С 2005 г. последние стали утверждаться на своих постах региональными legislатурами по представлению президента РФ. В этом решении, принятом после трагической гибели заложников в Беслане и анонсированном как антитеррористическая мера, многие увидели очередной шаг Кремля на пути к разрушению демократических институтов в стране. Между тем переход к практике фактического назначения губернаторов являлся логическим завершением политики рецентрализации, начатой в 2000 г. и направленной на восстановление контроля федеральных органов власти над важнейшими рычагами управления страной.

Каковы же источники этой политики? Какие идеологии и интересы лежат в ее основе? Как она скажется на политическом развитии России? Поиск ответов на эти вопросы и посвящена настоящая статья. В первой ее части дается обзор тенденций, обусловивших процесс регионализации страны в 1990-е годы. Затем рассматриваются идеологии и интересы политических акторов, влиявших на ход федеральной реформы 2000-х годов. Далее анализируется политический курс, который можно обозначить как “новый централизм” (в отличие от централизма советского типа). В заключении формулируются выводы о воздействии рецентрализации на политическое устройство РФ.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ РЕФОРМА: КОЛЕБАНИЯ МАЯТНИКА

Децентрализация 1990-х годов была чем угодно, только не следствием осознанной политики федерального Центра. Скорее она являлась побочным продуктом трансформационных процессов, которые, как известно, сопровождалась в России острыми конфликтами элит, глубоким и продолжительным экономическим спадом и резким снижением административного потенциала государства. Эти процессы отражались и на российских регионах, но не напрямую, а преломляясь сквозь призму двух взаимосвязанных тенденций.

Во-первых, десятилетия советского (и досоветского) развития страны сформировали своего рода инерцию взаимоотношений Центра и регионов, равно как и развития самих регионов. Действовавшая в советские времена модель регионального управления отличалась иерархической централизацией власти и ресурсов, опиравшейся на вертикально интегрированные структуры КПСС и союзных министерств и ведомств, включая силовые (от

армии до КГБ). В свою очередь административный статус (республика, край, область) регионов, степень их социально-экономической модернизации, поселенческая и отраслевая структура, а также ряд других исторически сложившихся обстоятельств создавали условия для утверждения в них в постсоветский период тех или иных типов политических и экономических отношений. Иначе говоря, ход процессов децентрализации (как и последующей рецентрализации) во многом определялся зависимостью от предшествовавшего развития. Во-вторых, “критические моменты” российской трансформации открывали различные “окна возможностей” для политических акторов, чьи установки влияли на характер взаимоотношений Центра и регионов. “Наследие” прошлого задавало рамочные ограничения, обуславливая пределы изменений в системе взаимодействий между Центром и регионами, но вектор этих изменений складывался ситуативно и зависел от конкретных шагов российских политиков [подробнее см. Гельман и др. 2002].

Влияние обоих этих факторов на децентрализацию 1990-х годов довольно подробно описано в литературе. Отмечена, в частности, роль созданной в советский период этнической модели федерализма [Treisman 1999; Stepan 2000], неравномерностей социально-экономического развития страны [Дмитриева 1992], а также распада СССР, повлекшего за собой всплеск этнополитических конфликтов в регионах России [Gorenburg 2003] и серьезное ослабление административного потенциала Центра [Stoner-Weiss 1999; Solnick 2000; Ross 2002]. Рассмотрено воздействие на этот процесс борьбы федеральных и региональных элит за ресурсы и сферы влияния, попыток Центра привлечь на свою сторону регионы в ходе избирательных кампаний [Treisman 1999; Likhtenstein 2005], различных констелляций элит на уровне отдельных субъектов РФ [Gel'man et al. 2003; Golosov 2004a] и т.д. Суммируя оценки различных исследователей, во взаимоотношениях Центра и регионов России в 1991 — 1998 гг. можно выделить следующие основные тенденции:

91

— спонтанная передача регионам важнейших ресурсов — *институциональных* (возможность принятия региональных законов, противоречащих федеральным, и систематического неисполнения федеральных норм [Митрохин 2001; Стонер-Вейс 2004]), *административных* (самостоятельное формирование региональных и местных органов власти, влияние на назначение руководителей федеральных структур, включая силовые, а иногда и их фактическое подчинение региональным политико-финансовым или даже криминальным группировкам [Volkov 2002]) и *экономических* (переход под контроль региональных администраций части государственной собственности [Паппэ 2000], а также значительной — до 60% — доли бюджетных средств [Treisman 2002] при резком сокращении объема финансовых ресурсов, находящихся в руках Центра);

— нарастание асимметрии как в отношениях между Центром и регионами, так и в политическом и экономическом статусе самих регионов вследствие распространения практики двусторонних договоров с Центром о разграничении предметов ведения и полномочий (к 1998 г. такие договоры были заключены с 46 регионами) и предоставления эксклюзивных прав некоторым этническим республикам (Татарстан, Башкортостан), а также ре-

гионам, сконцентрировавшим в своих руках большой объем экономических ресурсов (Москва);

— утрата Центром рычагов воздействия на региональные политические процессы, превращение региональных элит в ведущих акторов общероссийского политического процесса, способных играть роль “группы вето” в ходе федеральных выборов, тем самым вынуждая Центр к новым уступкам.

Большинство наблюдателей оценивали данные тенденции сугубо негативно, говоря об “обвальной децентрализации” [Митрохин 2001] и “разрушающем рынок” [Slider 1997] “переговорном” [Полищук 2000] федерализме, ставившем под угрозу единство России. Кризис августа 1998 г. отчетливо продемонстрировал значимость взаимоотношений Центра и регионов для развития страны, сформировав своего рода общественный запрос на рецентрализацию [Митрохин 2001: 74]. И этот запрос был в полной мере удовлетворен. В 1998 — 2005 гг. Россия пережила серию трансформаций, результатами которой стали*:

— лишение регионов обретенных ими в предшествовавшее семилетие рычагов управления (принятие ряда федеральных законов, существенно ограничивших полномочия регионов; ревизия под давлением Центра регионального законодательства; выведение территориальных структур федеральных ведомств из регионального подчинения и передача управления ими на уровень Центра или федеральных округов, взявших на себя также функции административного и политического контроля над региональными и местными органами власти; рецентрализация экономических ресурсов, ослабление контроля региональных элит над экономикой регионов и усиление ее зависимости от общероссийских финансово-промышленных групп [Speckhard 2004]; концентрация финансовых ресурсов в руках Центра при сокращении доли бюджетных средств, находящихся в распоряжении региональных и местных органов власти**);

— выравнивание политического статуса регионов вследствие отказа от двусторонних договоров, а также от практики предоставления эксклюзивных прав отдельным субъектам РФ [см. Стонер-Вейс 2004];

— резкое падение роли региональных элит в общероссийских политических процессах на фоне существенного усиления влияния Центра на политические процессы в регионах, в ряде случаев повлекшего за собой не только смену конфигураций элит, но и трансформацию региональных политических режимов [см., в частности, Матцузато 2004].

Как и децентрализация 1990-х годов, рецентрализация была частью более широкомасштабных преобразований. Консолидация государства и восстановление его административного потенциала, утверждение моноцентрического политического режима, снижение дифференциации и фрагментации элит и формирование “навязанного консенсуса” между Кремлем и подчиненными ему политическими и экономическими акторами [Gel'man 2003] —

* Подробный анализ см. Reddaway, Orttung 2003, 2005.

** К середине 2000-х годов доля Центра в общероссийском бюджете выросла до 66% [Семькина 2005]. Россия, являвшаяся в конце 1990-х годов самой децентрализованной федерацией мира, сегодня демонстрирует средние по меркам федеративных государств показатели фискальной децентрализации [сравнительные данные см. Filippov et al. 2004: 6].

вот лишь некоторые аспекты российской трансформации 2000-х годов. Ее развертывание в постсоветский период напоминало колебания маятника между консолидацией и дезинтеграцией, минуя эквilibrium демократии и рыночной экономики. На уровне отношений Центра и регионов этот маятник, начав движение в точке полной централизации управления страной и достигнув к моменту экономического кризиса 1998 г. рубежа, за которым маячила угроза исчезновения Центра как значимого актора, стал стремительно смещаться в направлении “нового централизма”, “проскочив” эквilibrium между централизацией и децентрализацией [см. Петров 2000].

Утверждение “нового централизма”, будучи отчасти обусловлено объективными процессами (такими, как формирование общенациональных рынков и региональная экспансия общероссийских экономических акторов) [Зубаревич 2002], в значительной мере стало следствием целенаправленного проведения соответствующего политического курса. В свою очередь, формирование и реализация этого курса определялись констелляцией политических акторов на федеральном и региональном уровне. Соотношение сил между этими акторами во многом повлияло на ход и результаты федеральной реформы 2000-х годов.

ИДЕОЛОГИИ И ИНТЕРЕСЫ

Вопрос о причинах начавшегося после 1998 г. поворота на 180 градусов во взаимоотношениях Центра и регионов России распадается на два: почему Центр пошел на столь решительную смену своего курса и смог успешно осуществить федеральную реформу? почему региональные элиты, до 1998 г. выступавшие активными соискателями политической ренты в “торге” с Центром, покорно согласились с новыми “правилами игры”? Было бы наивным связывать данный поворот лишь с изменившейся расстановкой сил, вынудившей регионы отказаться от претензий на дальнейшую децентрализацию и позволившей Центру отвоевать у них сданные ранее позиции. При анализе отношений между Центром и регионами целесообразно рассматривать этих политических акторов как своего рода коалиции, объединенные общностью не только интересов, но и идеологий*. Состав, ресурсы и мотивация участников данных коалиций в 2000-е годы заметно изменились.

В последнее десятилетие XX в. федеральный Центр представлял собой пестрый конгломерат различных организаций, кланов и клик, конфликтовавших и вступавших в коалиции как между собой, так и с региональными элитами. Интересы этих акторов существенно различались: если одни ведомства (прежде всего Министерство финансов) пытались сконцентрировать в своих руках ресурсы, что побуждало их стремиться к большей централизации управления, то другие хотели переложить на регионы ответственность за решение тех проблем, с которыми не могли справиться сами. На фоне глубокой фрагментации российских элит подобное расхождение интересов препятствовало выработке целостного политического курса и вело к непоследовательным политическим решениям.

* Под идеологиями здесь понимаются способы восприятия проблем в соответствии с представлениями акторов о реальном и желательном устройстве общества.

Не менее серьезными были и различия в идеологиях. Как известно, идеологии являются значимым фактором процесса институционального строительства в силу своих позитивных и нормативных функций. Они позволяют акторам, во-первых, минимизировать количество информации, необходимой для принятия политических решений (что особенно важно в условиях неопределенности переходного периода) [Gel'man 2004: 1026-1030], а во-вторых, выносить суждения о соответствии существующих институтов неким нормативным представлениям [North 1981: 49]. Иначе говоря, приложение идеологии к той или иной сфере открывает перед акторами возможность предпринимать действия на основе имеющейся у них информации и использовать определенные идеологические коалиции для проведения в жизнь желаемого политического курса [Sabatier, Jenkins-Smith 1993]. Применительно к сфере отношений между Центром и регионами наибольшим влиянием среди федеральных политических акторов России пользовались три “прикладные идеологии”: управленческая; утилитаристская и самоуправленческая [подробнее см. Гельман и др. 2002: 46-48].

Управленческая идеология исходит из нормативного представления о власти как о единой корпорации, нижним линейным звеном которой являются региональные и местные органы управления. Отсюда следует, что государственная политика по отношению к регионам и муниципалитетам должна носить характер более или менее централизованного администрирования, а их автономия, будучи отклонением от нормы, допустима лишь в той мере, в какой она не препятствует реализации данного принципа. На уровне практических действий управленческая идеология находит свое воплощение в концепции “вертикали власти”, т.е. системы соподчиненности органов управления с высшей инстанцией в лице верховного правителя страны, будь то царь, генеральный секретарь или президент. Для ее носителей содержание политики в отношении регионов сводится в первую очередь к поддержанию и усилению административного контроля над деятельностью низовых звеньев управленческой иерархии. Приверженность указанной идеологии демонстрировала значительная часть высшего чиновничества — как правило, выходцы из партийно-советской номенклатуры или силовых структур, чьим нормативным идеалом управления (в т.ч. регионального) выступала “улучшенная” советская практика, очищенная от присущих ей недостатков.

В рамках *утилитаристской идеологии** нормативное представление о функциях органов власти прямо соотносится с обеспечением экономической эффективности, понимаемой в духе либерализма — как минимизация ответственности государства вообще и федеральных властей в частности за благосостояние населения страны и ее регионов. Соответственно, региональная и местная автономия (как в экономической, так и в политической сфере) считается оправданной лишь тогда, когда она способствует либерализации экономики. Государственная региональная политика носит вто-

* Данная идеология никак не связана с философией утилитаризма: наименование “утилитаристская” лишь фиксирует ее ориентацию на критерий максимальной полезности (utility maximization).

ричный характер и подвержена конъюнктурным колебаниям. Она трактуется сугубо инструментально, в качестве оружия против политических противников (КПСС, региональных элит, “олигархов”) либо средства, позволяющего “спихнуть” на регионы и муниципалитеты ответственность за проведение в жизнь непопулярных мер. Выразителями утилитаристской идеологии выступали прежде всего “молодые реформаторы”, выдвинувшиеся на авансцену российской политики в 1990-е годы.

Наконец, *самоуправленческая идеология* основана на нормативных идеалах демократии и гражданского общества. Региональная и местная автономия, равно как и разделение властей при верховенстве права являются для ее носителей самоценными (хотя и не самодостаточными). Они рассматриваются в качестве органической части “правильного” общественного устройства (в духе идеализированного представления о современных западных практиках), причем вопрос о децентрализации увязывается с более широким проектом демократизации политической жизни в целом. Подобно “утилитаристам”, “самоуправленцы” пришли в политику на волне преобразований начала 1990-х годов и потому весьма негативно оценивали “советское наследие” — прежде всего по причине его недемократичности. Их взгляды выражали политики, которых принято называть “демократами”: члены “Яблока”, часть деятелей СПС и других либеральных партий.

Различия между этими идеологиями в сфере региональной и местной политики пролегли, как минимум, по двум основаниям: целей и средств. На уровне целей управленцы и утилитаристы тяготели к централизации власти (первые — везде, где возможно, вторые — там, где считали это необходимым); самоуправленцы же ратовали за децентрализацию, если она не препятствовала демократизации страны. Что касается средств, то управленцы отдавали предпочтение делегированию полномочий (как “сверху вниз”, так и “снизу вверх”), а утилитаристы и самоуправленцы выступали за четкое разграничение компетенций отдельных уровней власти. В результате возникали условия для формирования различных конфигураций идеологических коалиций, включавших в себя как заинтересованные группы (от Минфина до “олигархов”), так и партии, не имевшие четких идеологических предпочтений в данной сфере (в частности, КПРФ). Именно эти обстоятельства и определяли федеральную политику в отношении регионов в 1991 — 1998 гг., хотя в тот период региональное измерение политического курса не являлось приоритетным для федеральных акторов.

После кризиса 1998 г. ситуация изменилась. Реакция Центра и регионов на августовские события и активное участие региональных элит в политической борьбе на федеральном уровне накануне и в ходе думских выборов 1999 г. резко повысили значимость региональных аспектов политического курса. Утрата Центром способности управлять регионами и перспектива подрыва региональными лидерами позиций федеральных элит вызвали к жизни общественный “запрос на рецентрализацию”. Иначе говоря, когда региональное измерение стало затрагивать интересы всех акторов федерального уровня, идеологические расхождения отступили на задний план и перестали препятствовать единству действий Центра, что дало ему возможность перейти от реактивного к активному политическому курсу в сфере

региональной и местной политики. Одновременно наметился и существенный сдвиг в соотношении сил федеральных акторов, участвовавших в идеологических коалициях. В 1991 — 1998 гг. движущей силой всех реформ в рассматриваемой сфере были утилитаристы, создававшие временные коалиции *ad hoc* то с управленцами, то с самоуправленцами. Однако с августа 1998 г. ключевую роль в выработке политического курса Центра стали играть управленцы, оттеснившие на задний план утилитаристов, чьи позиции оказались подорваны вследствие провала их экономической политики. К новой коалиции пытались примкнуть и самоуправленцы, хотя их шансы повлиять на принятие решений по этому кругу вопросов, как и прежде, были невелики. Заручившись широкой поддержкой в среде федеральных элит [см., в частности, Steen 2003: 95–117], управленцы могли реализовывать свои интересы и установки в сфере региональной и местной политики, не встречая сопротивления других акторов. Кроме того, в отличие от 1990-х годов в распоряжении Центра имелся такой немаловажный ресурс, как доверие массовых слоев населения к главе государства и проводимому им курсу.

Неудивительно, что в этих условиях открылось “окно возможностей” [Kingdon 1984] для радикальной смены политики Центра по отношению к регионам. Федеральная реформа, провозглашенная Путиным в мае 2000 г., в известном смысле была “обречена” на успех, поскольку (1) являлась ключевым пунктом повестки дня сильного и популярного президента; (2) базировалась на широком (хотя и ситуативном) консенсусе среди федеральной элиты и граждан страны; (3) не только была направлена на повышение административного потенциала российского государства, но и опиралась на этот потенциал. Достижение “навязанного консенсуса” элит на федеральном уровне позволило Центру выступить в отношениях с регионами в качестве единого актора и сформулировать свой общий интерес, заключавшийся в максимизации контроля над ресурсами при минимизации ответственности. Тот факт, что в коалиции сторонников “нового централизма” доминировали управленцы, во многом предопределил и характер рецентрализации: по меткому замечанию К.Сонер-Вейс, речь шла о поиске “советского решения постсоветских проблем” [Stoner-Weiss 2002].

Изменения претерпела и позиция региональных элит. Хотя в 1990-е годы в “торге” с федеральным Центром субъекты РФ, казалось, преследовали единые цели, в действительности их объединяло очень немногое. Каждый из губернаторов был заинтересован в индивидуальном решении проблем “подведомственной” ему территории, практически не имея стимулов к коллективным действиям, направленным на максимизацию власти и ресурсов регионов в целом. Асимметрия между регионами ограничивала численность лидеров процесса регионализации. Наибольшую активность в “торге” с Центром проявляли республики и регионы-доноры (число которых не превышало 19-ти, причем часть из них обладала статусом республик)*. В ситуации, когда количество самих регионов было весьма велико, а Совет Федерации, призванный обеспечивать представительство их интересов в Центре, обладал незначительными полномочиями, да и в целом расценивался как

* О факторах регионализации см. Treisman 1997; Сонер-Вейс 2004.

неэффективный орган [Петров 1999], межрегиональные коалиции возникали *ad hoc* и отличались крайней неустойчивостью [Gel'man 1999]. Тон в них задавало небольшое организованное меньшинство региональных лидеров (таких, как мэр Москвы Ю.Лужков или президент Татарстана М.Шаймиев), получавших от участия в этих коалициях дополнительные выгоды в виде селективных стимулов: например, они играли ведущие роли при создании блока ОВР, опираясь на поддержку глав исполнительной власти других регионов [Likhtenstein 2005]. Большинство же губернаторов, не имевших подобных стимулов, но нуждавшихся в сильных союзниках для достижения своих целей (извлечение политической ренты), были склонны следовать за победителями (*bandwagon effect*). Их поведение менялось в зависимости от колебаний “генеральной линии” в отношениях Центра и регионов, будь то децентрализация 1990-х или рецентрализация 2000-х годов.

Неудивительно, что при выработке политического курса на федеральном уровне губернаторы и возглавляемые ими межрегиональные коалиции оказывались младшими партнерами наиболее влиятельных групп интересов. В 1990-е годы *bandwagon effect* прослеживался, в частности, в сфере экономической политики, где региональные элиты солидаризовались с олигархами и левыми фракциями Государственной Думы [Shleifer, Treisman 2000: ch. 4]. Отчетливо проявился он и в ходе федеральных выборов 1999 — 2000 гг.: по мере того как блок ОВР стал уступать в предвыборной гонке патронируемому Кремлем “Единству”, началось дезертирство региональных элит в лагерь победителей, завершившееся в 2001 г. недружественным поглощением ОВР [Likhtenstein 2005; Гельман 2006]. После поражения на думских выборах 1999 г. лидеры блока лишились ресурсов, необходимых для поддержания регионалистской коалиции, что позволило Центру проводить политику “разделяй и властвуй”, даже не прибегая к экстраординарным мерам. Уже в феврале 2000 г., т.е. еще до избрания Путина на пост главы государства, губернаторы Белгородской, Курганской и Новгородской областей выступили с обращением, где предлагали провести укрупнение регионов, сократив их число до 20–30-ти, и отказаться от выборов губернаторов [Независимая газета 22.02.2000]. После 2000 г. региональные элиты утратили способность к формулированию и отстаиванию общего интереса и не слишком препятствовали курсу рецентрализации. Как и в 1990-е годы, они отдавали предпочтение индивидуальному “торгу” с Кремлем за статус и ресурсы, но их позиции в этом “торге” были существенно ослаблены.

Образование идеологической коалиции консолидированных федеральных элит, начавшей проводить в жизнь свои единые интересы, в условиях фактического исчезновения коалиций региональных элит, не связанных ни общими интересами, ни идеологиями, открыло перед Центром уникальные возможности для осуществления курса рецентрализации.

ЦЕЛИ И СРЕДСТВА

“Новый централизм” стал важнейшим политическим проектом первого срока президентства Путина. Приступая к реформе своих взаимоотношений с регионами, федеральные власти преследовали сразу несколько целей, главными из которых были: (1) восстановление потенциала российс-

кого государства через укрепление административных рычагов контроля над регионами; (2) обеспечение желательного для Центра исхода политических процессов в стране путем поддержания лояльности региональных элит; (3) повышение эффективности управления за счет сужения ресурсных баз региональных элит и подрыва “закрытых рынков” (в т.ч. посредством их захвата общероссийскими корпорациями) в субъектах РФ. На уровне практических мер первые шаги в направлении рецентрализации [Reddaway, Orttung 2003] заключались в следующем.

1. Создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями президента, призванными осуществлять надзор за соблюдением в регионах федеральных нормативных актов и координировать деятельность региональных отделений федеральных ведомств. Этот шаг (в сочетании с изменением некоторых федеральных законов, в частности закона “О милиции”) позволил вывести данные службы — от налоговых органов до управлений внутренних дел — из-под фактического (а иногда — и юридического) контроля со стороны региональных элит и восстановить их функции проводников курса Центра. Часть этих служб была реорганизована на уровне федеральных округов. Кроме того, полпреды вместе с окружными прокурорами добивались корректировки регионального законодательства и приведения его в соответствие с федеральными нормами [подробнее см. Chebankova 2005: 934-939].

2. Изменение порядка формирования Совета Федерации: вместо губернаторов и руководителей региональных legislatur в его состав стали входить лица, назначенные этими органами власти. В итоге воздействие региональных элит на политический курс Центра резко снизилось*, и Совет Федерации, сам по себе обладавший незначительным объемом полномочий, полностью утратил влияние на политические процессы в России [Remington 2003; Slider 2005].

3. Наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав исполнительной власти регионов и распускать региональные legislatur в случае подтвержденного судом нарушения ими федеральных законов. Хотя на практике эта санкция ни разу не была использована, сама возможность ее применения имела серьезный сдерживающий эффект, вынуждая региональные элиты подчиняться Центру.

4. Изменение налогового законодательства, обеспечившее рецентрализацию бюджетно-финансовых потоков путем заметного увеличения объема и удельного веса поступлений от федеральных и расщепляемых налогов [см. Федоров 2003; Чернявский, Вартапетов 2003]. В результате региональные и местные бюджеты оказались в гораздо большей степени, чем в 1990-е годы, зависимы от трансфертов из Центра. Одновременно Центр стимулировал перераспределение собственности в регионах в пользу ряда связанных с ним (в т.ч. и личной унией) общероссийских финансово-промышленных групп. Их активная хозяйственная экспансия на фоне эконо-

* Включение глав исполнительной власти регионов в Госсовет при президенте не меняло ситуации, так как этот орган имел совещательный характер и заседал лишь *ad hoc* под контролем президентской администрации.

мического роста вела к разрушению воздвигнутых региональными элитами административных барьеров в экономике [см. Зубаревич 2002]. Все это способствовало вертикальной интеграции хозяйственных связей и, как следствие, укреплению общенационального рынка, хотя и подрывало экономическую конкуренцию между регионами.

На уровне принятия решений описанный выше курс выглядел целостным набором мер по построению эффективного правового государства и современной рыночной экономики, однако на практике его реализация обеспечивалась селективным применением норм и санкций и широким использованием неформальных механизмов урегулирования конфликтов. Наказывая неугодных губернаторов*, Кремль вознаграждал лояльных, предоставляя им возможность баллотироваться на третий или даже на четвертый срок [Petrov 2003]. В некоторых конфликтных случаях, будучи не в состоянии добиться полного контроля над политической и экономической ситуацией в регионах, Центр прибегал к индивидуальному “торгу” с региональными лидерами, результатом которого становилось либо сохранение статус-кво на уровне соответствующего субъекта РФ в обмен на требуемый Центру исход федеральных выборов (как в 2003 г. в Башкортостане) [Прибыловский 2004: 56–59], либо назначение главы региона на высокий пост в Москве с последующим перераспределением власти и собственности в пользу Кремля (Якутия, Приморский край и Санкт-Петербург) [Gel'man 2002; Прибыловский 2003: 164–168; 2004: 21–26]. В условиях почти повсеместного нарушения в регионах федеральных законов и низкой эффективности регионального управления селективность санкций и индивидуальный “торг” были логичными решениями, позволявшими Центру добиваться желаемого, минимизировав при этом собственные издержки контроля [аргументы см. Панеях 2003]. Неудивительно, что подобный подход пользовался поддержкой управленцев и утилитаристов, не вызывая резкого протеста и со стороны самоуправленцев. В целом же он лежал в русле стратегии “диктатуры закона” (восстановление потенциала российского государства при отсутствии гарантий верховенства права), возобладавшей в начале 2000-х годов во всех сферах российской политики [Gel'man 2004].

99

Успех первого этапа федеральной реформы — ставшее очевидным уже к 2001 г. утверждение контроля Кремля над субъектами РФ — позволил перейти ко второму этапу, связанному с созданием новых механизмов управления регионами. Утилитаристами был подготовлен и осуществлен ряд институциональных изменений, призванных исключить возможность новой “обвальной децентрализации” и обеспечить эффективность регионального и местного управления.

1. Помимо административных механизмов, для устранения регионализма из политической жизни страны и вертикальной интеграции политических процессов в регионах Центр использовал партии и выборы. В 2001 г. был принят закон “О политических партиях”, запретивший регистрацию

* Характерный пример — отстранение от участия в очередных губернаторских выборах курского губернатора А. Руцкого (вмененные ему в вину нарушения закона допускали и многие другие главы регионов) [Прибыловский 2003: 160–163].

региональных партий, по большей части представлявших собой “политические машины” региональных элит [Golosov 2004a]. Одновременно Центр навязал регионам смешанную избирательную систему: с 2003 г. на выборах региональных legislatures не менее 50% мандатов стало распределяться по спискам федеральных партий [Панов 2005]. Целью подобных преобразований являлось повышение роли партий вообще и “Единой России” в частности в региональном политическом процессе и управлении регионами, и эта цель во многом была достигнута: хотя электоральный успех “партии власти” оказался возможен лишь благодаря патронажу ее региональных отделений сильными губернаторами [Golosov 2004b], единороссам удалось создать влиятельные фракции в целом ряде региональных legislatures [Глубоцкий, Кынев 2003].

2. Центр приступил к последовательной реализации идеи о сокращении числа регионов, выдвинутой на повестку дня в 2000 г. Вместе с тем президентская администрация отвергла радикальные планы укрупнения субъектов РФ: будучи заинтересована в том, чтобы избавиться от слабых регионов, она отнюдь не хотела иметь дело с сильными. Поэтому данный процесс носил “точечный” характер. Пермская область была объединена с Коми-Пермяцким АО, Красноярский край — с Эвенкийским и Таймырским АО, Камчатская область — с Корякским АО. Поглощение Усть-Ордынского и Агинского Бурятского АО Иркутской областью остается вопросом времени. Однако Центр заблокировал предложение ряда финансово-промышленных групп об объединении Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким АО, ибо экономический потенциал подобного “суперрегиона” был бы слишком велик [подробнее см. Goode 2004]. Укрупнение регионов оказалось достаточно успешным и позволило Центру несколько снизить издержки по содержанию экономически несостоятельных территорий.

3. С 2001 г. под влиянием утилитаристов началось разграничение полномочий Федерации и ее субъектов в сфере их совместного ведения*. Комиссия во главе Д.Козаком подготовила и провела через Государственную Думу детальный план, предусматривавший четкое разделение между Центром, регионами и местным самоуправлением зон ответственности и финансирования (например, Центр должен был отвечать за высшее образование, регионы — за среднее, а детские дошкольные учреждения оставались за муниципалитетами). Но на практике данная реформа не была реализована в полной мере: на пути институциональных изменений, инициированных президентской администрацией, встало Министерство финансов, стремившееся к концентрации финансовых ресурсов в руках Центра и ориентировавшееся на частичное восстановление действовавшей в советские времена “верной” модели финансирования региональных и местных бюджетов “сверху вниз”. В подобной ситуации сдвинуть дело с мертвой точки могло лишь вмешательство главы государства, но поскольку, несмотря на

* На протяжении 1990-х годов эта сфера, охватывавшая, согласно Конституции, 26 предметных областей — от образования до экологии, — являлась зоной острых разногласий между Центром и регионами, стремившимися переложить друг на друга ответственность за ее финансирование, что препятствовало выработке согласованного политического курса и порождало “ловушку двойных решений”. Теоретический анализ проблемы см. Sharpf 1988.

всю свою значимость, этот вопрос не затрагивал ключевых пунктов политической повестки дня Кремля, такого вмешательства не последовало, и необходимые для воплощения в жизнь плана Козака поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы были заблокированы Минфином.

Вместе с тем в 2004 г. Государственная Дума санкционировала изменение порядка финансирования ряда социальных обязательств государства, фактически переложив на регионы и муниципалитеты ответственность за решение социальных проблем. Именно этот пакет поправок, известный как закон ФЗ-122, повлек за собой монетизацию социальных выплат, вызвавшую массовый социальный протест, который Центр смог погасить, лишь перечислив регионам значительные средства. Не вдаваясь в подробный анализ политического курса в данной сфере, стоит отметить, что немалый вклад в его провал внесла неэффективность разграничения полномочий Центра и регионов, а дальнейшие шаги в этом направлении были заморожены вплоть до 2008 г.

4. В 2003 г., несмотря на протесты левых фракций и самоуправленцев [подробнее см. Либоракина 2003], Дума приняла новый федеральный закон “О местном самоуправлении”, предполагавший фактическое огосударствление местного самоуправления в духе земских контрреформ 1890 — 1892 гг. Этот закон изменил не только организацию муниципальной власти (разделение муниципальных образований на несколько уровней), но и порядок финансирования муниципалитетов, установив обязательное межмуниципальное бюджетное выравнивание (изъятие средств из бюджетов относительно обеспеченных муниципалитетов в пользу обделенных доходами) и предусмотрев *de facto* возможность банкротства местного самоуправления. По сути дела речь шла о том, чтобы переложить на муниципальные образования ответственность за решение вопросов местного значения, не обеспечив их необходимыми для этого ресурсами [подробный анализ см. Lankina 2005a]. Однако поскольку введение данного закона в действие было сопряжено с высокими издержками (в связи с созданием новых муниципалитетов и изменением их границ, а также реформированием местных финансов) и требовало общей перестройки межбюджетных отношений, тормозившейся как Минфином, так и регионами, вступление его в силу было сперва отложено до начала 2006 г., а затем Государственная Дума разрешила регионам самостоятельно устанавливать сроки проведения на своей территории муниципальной реформы, растянув их до 2009 г. [Lankina 2005b].

В целом второй этап преобразований имел лишь частичный успех [см. Chebankova 2005], что во многом объяснялось распадом сложившейся в 2000 г. идеологической коалиции в поддержку рецентрализации. Успешная реализация большинства целей первого этапа федеральной реформы привела к исчерпанию общественного запроса на рецентрализацию. Оправданность данного курса перестала быть очевидной для граждан, а часть самоуправленцев увидела в нем угрозу демократическим завоеваниям 1990-х годов. Утратил он первоочередную значимость и для управленцев, все более заинтересованных в сохранении статус-кво. Парадоксальным образом, изначальный успех политики рецентрализации оказался препятствием на пути ее дальнейшего продвижения.

В этих условиях отказ от всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов стал логическим завершением курса на рецентрализацию. Не внеся ничего нового с точки зрения эффективности управления, этот шаг имел вполне ожидаемые политические последствия: он позволил Центру минимизировать политическую неопределенность в регионах, вызванную непредсказуемостью исхода конкурентных выборов, снизив тем самым свои издержки, и укрепить позиции “Единой России” (не случайно осенью 2005 г. было принято решение о номинации кандидатов на посты глав субъектов РФ по предложению партий — победительниц региональных выборов). Но на персональном уровне в отношениях Центра и регионов изменилось немного: в большинстве регионов исполнительную власть возглавили прежние руководители. Новые фигуры назначались лишь в случае выраженного неприятия Центром конкретных лидеров (Ивановская область, республика Алтай) или острого конфликта региональных элит (Саратовская, Иркутская, Нижегородская области). Характерно, что лишь в редкие регионы глава исполнительной власти был прислан “извне” (Нижегородская, Калининградская области). Такой подход объяснялся не только отсутствием у Кремля кадрового резерва региональных управленцев, но и стремлением Центра минимизировать риски в своих взаимоотношениях с регионами, возлагая при этом на назначенных глав исполнительной власти всю полноту ответственности за положение дел на вверенной им территории. Как бы то ни было, к 2005 г. рецентрализация России стала свершившимся фактом. Если “вывести за скобки” оставшуюся нерешенной проблему этнических республик Северного Кавказа*, то можно утверждать: большинство российских регионов сегодня подчинены Центру и политически, и экономически, и административно.

“НОВЫЙ ЦЕНТРАЛИЗМ”: ИЗДЕРЖКИ И ВЫГОДЫ

При оценке результатов рецентрализации России невольно возникает ощущение, что мечта управленцев о “хорошем” Советском Союзе в какой-то мере воплотилась в жизнь. На смену региональной и местной автономии пришла управляемость, неопределенность электоральной конкуренции исчерпана, региональные органы власти встроены в общероссийскую административную иерархию, а региональные рынки стали частью подконтрольных государству вертикально интегрированных корпораций во главе с “Газпромом”. Более того, по своему политическому статусу и управленческим функциям нынешние главы исполнительной власти субъектов РФ мало чем отличаются от первых секретарей обкомов КПСС советского периода.

Сравнение сегодняшних губернаторов с “советскими префектами”, как называл первых секретарей обкомов КПСС Дж.Хаф [Hough 1969], дает основание для ряда параллелей между “новым централизмом” и советской моделью управления. Как и 30-40 лет назад, российские края и области управляются чиновниками, *de facto* назначенными из Центра, но при формальном одобрении региональных элит. Решение этими чиновниками важ-

* Ситуация в этих республиках требует отдельного рассмотрения, выходящего за рамки настоящей работы.

нейших экономических задач, связанных с развитием “вверенных” им территорий и привлечением ресурсов извне, как и прежде, зависит от эффективности неформального лоббирования в Центре. Их возможности для политического маневра в регионе и за его пределами ограничены структурой групп экономических интересов и задаваемыми ею феноменами “местничества” и “ведомственности”. Не так уж далека от картины, нарисованной Хафмом, и зафиксированная современными исследователями тенденция к выстраиванию системы “государственного корпоративизма” в отношениях между региональными органами власти и экономическими агентами [см., напр. Перегудов 2003; Лапина, Чирикова 2004]. Конечно, эти параллели являются заведомо неполными: в “Единой России” едва ли можно увидеть реинкарнацию КПСС, роль “Газпрома” или РАО ЕЭС не идентична диктату прежних общесоюзных ведомств, а губернаторы отнюдь не стали (во всяком случае, пока) “постсоветскими префектами”. Вместе с тем у “нового централизма” и советской модели управления имеется общая основа: неконкурентный характер политического режима (как в Центре, так и — все более — в регионах) и монополизация экономики, базирующаяся сегодня не на централизованном планировании, а на извлечении ресурсной ренты.

В этом смысле решение Кремля об отказе от выборов губернаторов было не конъюнктурным, но стратегическим шагом, призванным закрепить складывающиеся в стране политические и экономические отношения. Ориентация Центра на (вос)создание неконкурентной институциональной среды в политике и экономике ведет к консервации в регионах режимов “регионального авторитаризма” и “закрытых рынков”, которые вполне успешно встраиваются в систему “нового централизма”: за фасадом курса на политическую и экономическую модернизацию российских регионов скрывается углубление клиентелизма, расцветшего пышным цветом еще в 1990-е годы [Афанасьев 2000].

Несмотря на продолжающийся экономический рост, объективно способствующий децентрализации управления (в частности, в фискальной сфере) [Davey 2002], страна движется по пути все большей централизации. Об этом свидетельствуют и стремление Центра единолично регулировать тарифы на услуги ЖКХ, не доверяя решение этих вопросов регионам, и меры межрегионального бюджетного выравнивания (“обратные трансферты”) [Иванов 2005], и предложения о наделении Центра правом осуществлять прямое финансовое управление бюджетами высокодотационных регионов [Семыкина 2005], и, наконец, новый проект закона “О недрах”, предполагающий закрепление последних в федеральной собственности [Соколовская 2005]. Отчасти данные шаги диктуются конъюнктурой “политического бизнес-цикла” в России. Приближение федеральных выборов 2007 — 2008 гг. заставляет Центр прилагать все больше усилий к тому, чтобы выступать основным источником благ для регионов, обеспечивая тем самым желательный для себя исход голосования [Шербак 2005]. Но наряду с подобными краткосрочными стимулами существуют и долгосрочные факторы ренцентрализации России. Они связаны с постоянным усилением роли природных ресурсов в ее развитии: по мере роста зависимости страны от экспорта энергоносителей растет и заинтересованность российских элит в концент-

рации извлекаемой ренты, а следовательно — в дальнейшей централизации. Поэтому можно предположить, что этот процесс продолжится и после завершения электорального цикла 2007 — 2008 гг.

“Новый централизм” привел к сокращению транзакционных издержек в региональном управлении (при росте издержек контроля со стороны Центра). Унификация институционального дизайна в регионах заметно снизила степень диверсификации региональных политических режимов и систем управления. К середине 2000-х годов российские регионы пережили бюрократическую рационализацию в веберовском смысле (введение единообразной системы правил и процедур). Но это единообразие было достигнуто не за счет повышения политической конкуренции и прозрачности управления в таких печально известных регионах, как Башкортостан или Калмыкия, а путем повсеместного навязывания новых “правил игры” [см., напр. Кынев 2004]. По оценке аналитиков Московского центра Карнеги, общее снижение уровня демократичности субъектов РФ в 2001 — 2005 гг. объяснялось падением качества демократических процессов (прежде всего — выборов) именно в наиболее открытых и конкурентных регионах [Петров 2005]. Разумеется, сама по себе зависимость глав исполнительной власти от предпочтений избирателей не гарантирует эффективности регионального управления — как известно, многим российским регионам были присущи и политические бизнес-циклы, и предвыборный популизм, и “захват государства” [Hellmann 1998] группами экономических интересов. Но замена общественного мониторинга политики региональных властей мониторингом со стороны Центра создает еще меньше стимулов к эффективному управлению [Полищук 2005].

Следует также учитывать, что в существующих условиях Центр не способен решить проблему “принципал — агент” в своих взаимоотношениях с регионами. Он не в состоянии реально оценить эффективность регионального управления (как показывает опыт, полпреды и министерство регионального развития не справляются с этой задачей) и лишен действенных инструментов улучшения ситуации (за исключением кадровых назначений). В результате он либо вкладывает ресурсы в затратные, но не дающие заметной отдачи мероприятия по обеспечению управляемости наиболее сложных для себя регионов (предельными случаями такого рода являются республики Северного Кавказа), либо становится заложником систематических искажений информации со стороны органов власти субъектов РФ и региональных отделений федеральных ведомств, действующих в собственных интересах. Это чревато массовыми злоупотреблениями властью и превращением регионов в своего рода “вотчины” губернаторов, управляющих ими на основании неформального контракта с Центром по схеме “лояльность в обмен на невмешательство”. Приближение федеральных выборов 2007 — 2008 гг. делает подобное развитие событий весьма вероятным, поскольку исход этих выборов во многом будет зависеть от поведения региональных элит.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать стимулирование конкуренции между регионами, тем более что экономический рост подталкивает их к соперничеству за инвестиции, включая иностранные [Полищук 2005: 175-176]. Однако если “вывести за скобки” особенности отраслевой

структуры и географического положения регионов, главным источником получения ими тех или иных экономических благ выступает все тот же Центр, решения которого (как и в советский период) зачастую продиктованы политическими интересами, а не соображениями эффективности*.

Неконкурентная политическая и экономическая среда побуждает региональные элиты делать ставку на неформальный “торг” с Центром, в силу чего информационная асимметрия не снижается, а, напротив, возрастает. Создание альтернативных каналов взаимодействия с регионами — прежде всего в лице “партии власти”, призванной пронизывать все уровни управления, — пока не принесло Центру сколько-нибудь значимых дивидендов в региональной политике и управлении. В принципе попытка Кремля заменить персоналистские механизмы своего господства партийными представляет собой вполне рациональную стратегию, имеющую неплохие шансы на успех [Гельман 2006]. Но на сегодняшний день баланс издержек и выгод “нового централизма” по-прежнему остается неочевидным.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ: ИЗ ОГНЯ ДА В ПОЛЫМЯ?

Резюмируя, следует отметить, что ход и результаты политики рецентрализации в России были во многом predeterminedены генезисом “нового централизма” и управленческой идеологией, преобладавшей при его воплощении в жизнь. После распада Советского Союза российское государство подверглось столь значительной фрагментации, что оценка набравших силу тенденций как гоббсовской “войны всех против всех” выглядела вполне оправданной [Volkov 2002]. В 2000-е годы фрагментация страны была остановлена и обращена вспять благодаря восстановлению административного потенциала централизованного государства [Taylor 2003]. Центр вернул себе утраченные рычаги контроля, возвысившись над регионами и вобрав их в себя, подобно Левиафану на известной иллюстрации. Правда, в отличие от гоббсовской модели, речь шла не о делегировании суверенитета “снизу вверх”, на основе общественного договора, а о победе кремлевской группировки в “игре с нулевой суммой” и последующем ее закреплении “сверху вниз”, через “навязанный консенсус” элит, в т.ч. в отношениях Центра с регионами. На смену расколотову и слабому Центру 1990-х годов пришел Центр, способный заставить регионы соблюдать установленные им “правила игры”. Однако низкий уровень автономии государства, отсутствие верховенства права и преимущественная ориентация российских элит на извлечение ресурсной ренты создают условия для формирования хищнического государства [North 1981], выступающего не более чем политическим инструментом в руках правящих групп, преследующих краткосрочные цели. Центру удалось минимизировать автономию регио-

* Как известно, бурное развитие автомобильной и авиационной индустрии в прежде отсталом Ульяновске в 1970-е годы было продиктовано стремлением союзных властей превратить родину Ленина в “витрину социализма” [Gel'man et al. 2003: 189-193]. По сходным причинам в середине 2000-х годов строительство автосборочного предприятия фирмы “Toyota” началось не на базе Горьковского автозавода в Нижнем Новгороде, как планировалось изначально, а фактически на пустом месте в пригороде Санкт-Петербурга (“витрина рынка” на родине Путина).

нов, но пока еще трудно сказать, будет ли этот ресурс использован для более динамичного развития страны, или же все ограничится переделом власти и собственности в частных интересах.

История не терпит сослагательного наклонения, и нам не дано узнать, могли ли существовавшие на рубеже 1990-х — 2000-х годов альтернативы “новому централизму” привести к более благоприятному для политического развития России исходу. Мало того, представляется очевидным, что победа регионалистского блока ОВР над кремлевским “Единством” на думских выборах 1999 г., скорее всего, повлекла бы за собой дальнейшую децентрализацию политического устройства страны и ее партийной системы, ставящую под вопрос сохранение административного потенциала Центра как такового. Подобный поворот событий был бы для России куда более опасным, нежели “новый централизм”. Но из этого отнюдь не следует, что конкретные шаги Центра на пути рецентрализации (в особенности, реформа Совета Федерации, закон о местном самоуправлении и отказ от губернаторских выборов) были жестко детерминированы предшествовавшим развитием. “Советское решение постсоветских проблем” обуславливалось, с одной стороны, устранением конкуренции федеральных элит и монополией Кремля на разработку и принятие политических решений, а с другой — нормативными идеалами и политическими представлениями лидеров страны. И пока эти условия остаются в силе, а экзогенные факторы (как внутри страны, так и за ее пределами) не подталкивают Центр к пересмотру его политики, едва ли стоит ожидать радикального изменения избранного им политического курса.

В основе децентрализации 1990-х годов лежали масштабные процессы, связанные с распадом Советского Союза и рыночными реформами, а ее проявления во многом служили симптомами затянувшейся “болезни роста” российского государства. В 2000-е годы России, похоже, удалось от них избавиться. Но лекарство порой может оказаться хуже самого недуга и стать причиной еще более серьезных хронических заболеваний. Подобную угрозу несет в себе и нынешний курс Кремля. Ближайшие годы покажут, в состоянии ли новый российский Левиафан выступать источником стабильного и эффективного развития регионов страны или же он способен порождать лишь новые проблемы.

Автор благодарит Т.Ланкину и Л.Галкину за ценные комментарии к ранней версии работы.

Афанасьев М. 2000. *Клиентелизм и российская государственность*. М.

Гельман В. 2006. От “бесформенного плюрализма” — к “доминирующей власти”? Трансформация российской партийной системы. — *Общественные науки и современность*, № 1.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. 2002. *Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 — 2001*. М., СПб.

Глубоцкий А., Кынев А. 2003. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов. — *Полис*, № 6.

Дмитриева, О. 1992. *Региональная экономическая диагностика*. СПб.

Зубаревич Н. 2002. Пришел, увидел, победил? Крупный бизнес и региональная власть. — *Pro et Contra*, т. 7, № 1.

Иванов И. 2005. День донора: введение отрицательных трансфертов ставит жирный крест на “проекте Матвиенко”. — *Газета.ру*, 3.11. (http://www.gazeta.ru/comments/2005/11/03_a_467855.shtml).

Кынев А. 2004. Переход к смешанным выборам в регионах: “принудительная трансформация”. — *Полис*, № 2.

Лапина Н., Чирикова А. 2004. *Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит*. М.

Либоракина М. 2003. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? — *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*, № 3.

Матпузато К. (ред.) 2004. *Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная?* М.

Митрохин С. 2001. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России. — Люхтерхандт-Михалева Г., Рыженков С. (ред.) *Центр — регионы — местное самоуправление*. М., СПб.

Независимая газета. 2000.

Панеях Э. 2003. Неформальные институты и формальные правила: закон действующий vs закон применяемый. — *Политическая наука*, № 1.

Панов П. 2005. Реформа региональных избирательных систем и развитие политических партий в регионах России (кроссрегиональный сравнительный анализ). — *Полис*, № 5.

Паппэ Я. 2000. Треугольник собственников в региональной промышленности. — Климанов В., Зубаревич Н. (ред.) *Политика и экономика в региональном измерении*. М., СПб.

Перегудов С. 2003. *Корпорации, общество, государство: эволюция отношений*. М.

Петров Н. 1999. Совет Федерации и представительство интересов регионов в Центре. — Петров Н. (ред.) *Регионы России в 1998 г.* М.

Петров Н. 2000. Федерализм по-русски. — *Pro et Contra*, т. 5, № 1.

Петров Н. 2005. Демократичность регионов России. — *Брифинг Московского центра Карнеги*, т. 7, № 9.

Полищук Л. 2000. Российская модель “переговорного федерализма”: политико-экономический анализ. — Климанов В., Зубаревич Н. (ред.) *Политика и экономика в региональном измерении*. М., СПб.

Полищук Л. 2005. Реформа исполнительной власти в регионах: экономический анализ. — Лимонов Л. (ред.) *Актуальные экономические проблемы России*. СПб.

Прибыловский В. 2003. Триумфальное шествие башкирской избирательной технологии. — Верховский А., Михайловская Е., Прибыловский В. *Россия Путина: пристрастный взгляд*. М.

Прибыловский В. 2004. Управляемые выборы: деградация института выборов при Путине. — Белонучкин Г. (ред.) *Россия Путина: история болезни*. М.

Семыкина Е. 2005. Очень отрицательные трансферты. — *Дело*, 14.11 (<http://www.idelo.ru/395/9.html>).

Соколовская М. 2005. Недрa снова перетряхнут. — *Бизнес*, 3.11 (http://www.b-online.ru/articles/a_8933.shtml).

Сонер-Вейс К. 2004. Причины непокорности российских регионов центральной власти. — *Страна после коммунизма: государственное управление в новой России*. Т. 2. М.

Федоров К. 2003. Политический курс в сфере местного налогообложения в России. — *Полис*, № 4.

Чернявский А., Вартапетов К. 2003. Финансовая децентрализация и местное самоуправление. — *Вопросы экономики*, № 10.

Щербак А. 2005. Экономический рост и итоги думских выборов 2003 г. — *Политическая наука*, № 2.

Chebankova E. 2005. The Limitations of Central Authority in the Regions and the Implications for the Evolution of Russia's Federal System. — *Europe-Asia Studies*, vol. 57, № 7.

- Davey K. 2002. *Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union*. Budapest.
- Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge.
- Gel'man V. 1999. Why It Is so Difficult to Form a Regional Coalition. — *Russian Regional Report*, vol. 4, № 16.
- Gel'man V. 2002. Democratic Gains Reversed in Regional Elections from Moscow to Sakha. — *Russian Regional Report*, vol. 7, № 5.
- Gel'man V. 2003. Russia's Elites in Search of Consensus: What Kind of Consolidation? — Steen A., Gel'man V. (eds.) *Elites and Democratic Development in Russia*. L.
- Gel'man V. 2004. The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia. — *Europe-Asia Studies*, vol. 56, № 7.
- Gel'man V., Ryzhenkov S., Brie M. 2003. *Making and Breaking Democratic Transitions: The Comparative Politics of Russia's Regions*. Lanham, MD.
- Golosov G.V. 2004a. *Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed*. — Boulder, CO.
- Golosov G.V. 2004b. What Went Wrong? Regional Electoral Politics and Impediments to State Centralization in Russia, 2003 — 2004. — *PONARS Policy Memos*, № 337.
- Goode P. 2004. The Push for Regional Enlargement in Putin's Russia. — *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, № 3.
- Gorenburg D. 2003. *Minority Ethnic Mobilization in the Russian Federation*. Cambridge.
- Hellmann J. 1998. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transition. — *World Politics*, vol. 50, № 2.
- Hough J. 1969. *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*. Cambridge, MA.
- Kingdon J. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston.
- Lankina T. 2005a. President Putin's Local Government Reforms. — Reddaway P., Orttung R. (eds.) *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*. Vol. 2. Lanham, MD.
- Lankina T. 2005b. New System Weakens Municipalities. — *Russian Regional Report*, vol. 10, № 17.
- Likhtenshtein A. 2005. Parties of Power: The Electoral Strategies of Russia's Elites. — Gel'man V., Golosov G.V., Meleshkina E. (eds.) *The 1999 — 2000 National Elections in Russia: Analyses, Documents and Data*. Berlin.
- North D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. N.Y.
- Petrov N. 2003. Regional Elections under Putin and Prospects for Russian Electoral Democracy. — *PONARS Policy Memos*, № 287.
- Reddaway P., Orttung R. (eds.) 2003. *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*. Vol. 1. Lanham, MD.
- Reddaway P., Orttung R. (eds.) 2005. *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*. Vol. 2. Lanham, MD.
- Remington T. 2003. Majorities without Mandates: The Federation Council since 2000. — *Europe-Asia Studies*, vol. 55, № 5.
- Ross C. 2002. *Federalism and Democratization in Russia*. Manchester.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO.
- Sharpf F. 1988. The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. — *Public Administration*, vol. 66, № 3.
- Shleifer A., Treisman D. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA.
- Slider D. 1997. Russia's Market-Distorting Federalism. — *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 38, № 8.
- Slider D. 2005. The Regions' Impact on Federal Policy: The Federation Council. — Reddaway P., Orttung R. (eds.) *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*. Vol. 2. Lanham, MD.

Solnick S. 2000. Is the Center Too Weak or Too Strong in the Russian Federation? — Sperling V. (ed.) *Building the Russian State. Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*. Boulder, CO.

Speckhard C. 2004. *The Tie That Binds: Big Business and Center-Periphery Relations in Post-Soviet Russia*. PhD dissertation, the University of Texas at Austin.

Steen A. 2003. *Political Elites and the New Russia: The Power Bases of Yeltsin's and Putin's Regimes*. L.

Stepan A. 2000. Russian Federalism in Comparative Perspective. — *Post-Soviet Affairs*, vol. 16, № 2.

Stoner-Weiss K. 1999. Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations of the Devolution Process in Russia. — *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, № 1.

Stoner-Weiss K. 2002. Soviet Solutions to Post-Soviet Problems: Has Vladimir Putin Really Strengthened the Federal Center? — *PONARS Policy Memos*, № 283.

Taylor B. 2003. Putin's State Building Project: Issues for the Second Term. — *PONARS Policy Memos*, № 323.

Treisman D. 1997. Russia's "Ethnic Revival": The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order. — *World Politics*, vol. 49, № 2.

Treisman D. 1999. *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor, MI.

Treisman D. 2002. Russia Renewed? — *Foreign Affairs*, vol. 81, № 6.

Volkov V. 2002. *Violent Entrepreneurs: The Role of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca, N.Y.

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

объявляет прием в аспирантуру по очной (до 3-х лет)
и заочной (до 4-х лет) формам обучения,
а также в форме соискательства (до 4-х лет) по специальностям:

- 23.00.01 Теория политики, история и методология политической науки.
- 23.00.02 Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

РГСУ осуществляет также базовую подготовку политологов по специализациям:

**политический менеджмент,
политические технологии,
политическая психология.**

Обучение осуществляется на бюджетной и контрактной основах по очной, очно-заочной и заочной формам обучения. Иногородним студентам предоставляется общежитие. Вступительные экзамены проводятся в июле-августе. Прием документов до 12 июля.

Более подробную информацию можно получить
по тел. 187-86-40, 187-88-61,
а также на сайте "Полиса" (<http://www.politstudies.ru>).