
Городская власть и российская трансформация

Владимир Гельман

ПОНЯТИЯ:

Местное самоуправление — самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения¹.

Муниципальная автономия (автономия местного самоуправления) — возможность органов местного самоуправления осуществлять свою деятельность (в пределах закона) независимо от контроля со стороны вышестоящих органов управления².

Одним из знаковых событий в российской политике 90-х годов стало провозглашение автономии местного самоуправления: по Конституции РФ 1993-го (статья 12) оно не входит в систему органов государственной власти. За несколько следующих лет Государственная дума приняла ряд законов, направленных на развитие местного самоуправления. Почти во всех регионах России прошли один или два цикла муниципальных выборов. Казалось бы, страна сделала значительный шаг на пути к местной демократии, решительно порвав с советской практикой, превратившей местное самоуправление в нижнее звено государственного механизма — при господстве КПСС. В этой связи один из идеологов отечественного местного самоуправления, депутат Государственной думы от «Яблока» Сергей Митрохин назвал перемены последнего десятилетия «муниципальной революцией»³.

Однако ее результаты довольно скромны. Сегодня говорить о правовой и политической автономии местного самоуправления приходится со столькими оговорками, что само содержание этой «революции» оказывается неясным. На практике ее последствия во многом ограничиваются муниципальными выборами, которые часто не отвечали демократическим стандартам⁴, а явка избирателей на голосование (как и участие партий в выдвижении кандидатов) была значительно ниже, чем на федеральных и региональных выборах. Вопреки своим декларациям государство не стремится передать часть своих полномочий (и необходимые для их испол-

От редакции. Публикуемая статья продолжает тему «Центр и регионы России», которой был посвящен зимний номер 2000 года (Т. 5, № 1).

нения ресурсы) органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов по-прежнему зависит от отчислений из федерального и региональных бюджетов, а возможности местного налогообложения существенно ограничил новый Налоговый кодекс. Наконец, принятые летом 2000 года поправки к федеральному законодательству предоставили президенту и главам региональной исполнительной власти право прекращать полномочия муниципалитетов, если те нарушают федеральные и/или региональные законы. Объем компетенции органов местного самоуправления и степень их иммунитета от вмешательства «сверху» таковы, что на деле муниципальная автономия оказалась очень ограниченной. Скорее можно говорить о начале «муниципальной контрреволюции» и частичном восстановлении того подчиненного положения, в котором местное самоуправление находилось в советское время.

Причины этих изменений в российской политике становятся понятнее в свете общих закономерностей институциональных реформ, сформулированных американским экономистом Дугласом Нортон. Он выделил два типа институциональных изменений:

- инкрементные (англ. *increment* — приращение, возрастание), накапливающиеся постепенно;
- дискретные (*discontinuous*), резкие, внезапные, революционные⁵.

По мнению ученого, у изменений второго типа больше шансов на успех тогда, когда они подготовлены инкрементными переменами. В этом смысле постсоветский муниципальный проект был весьма уязвим, ибо идея отделения местного самоуправления от государства опиралась на практику, не укорененную в российском обществе (традиции земств оказались утрачены, по видимому, навсегда). Первые за 70 с лишним лет конкурентные выборы местных Советов прошли весной 1990 года. Но уже в конце 1991-го автономия местного самоуправления была ограничена назначением глав администраций «сверху» — так называемой исполнительной вертикалью. В октябре 1993 года под лозунгом борьбы против угрозы коммунистической реставрации президент своим указом распустил городские и районные Советы. Трудно рассчитывать на успешное насаждение муниципальных начал «сверху», если разрушены условия их появления «снизу».

К тому же постсоветский муниципальный проект не был частью продуманных действий российских властей, а отражал стихийно складывавшийся баланс политических сил. Думские фракции, например, поддерживали проект главным образом по идеологическим мотивам. Если КПРФ пыталась использовать автономию местного самоуправления как инструмент для восстановления власти Советов, то «Яблоко» видело в ней средство, позволяющее приблизиться к идеалам демократии и гражданского общества. Часть чиновников в правительстве и президентской администрации, укрепляя местное самоуправление, рассчитывали ограни-

чить тем самым власть региональных элит⁶. Отношение же последних к муниципальному проекту было двойственным. С одной стороны, они пытались не допустить появления автономного местного самоуправления, а с другой — намеревались заручиться поддержкой муниципальных образований (прежде всего в крупных городах) при «торге» с федеральным Центром⁷. Поэтому и законы носили компромиссный и/или декларативный характер, были полны противоречий, умолчаний и обходных лазеек.

Основными акторами институционального строительства в России (в том числе и муниципальной реформы) выступали, естественно, различные группы элиты. Изучая поведение федеральных, региональных и местных правящих групп, можно не только реконструировать общую логику «муниципальной революции» (и контрреволюции), но и ответить на вопрос, почему в 90-е в одних городах и регионах местное самоуправление сделало решительный шаг к достижению автономии, а на других территориях ни о какой самостоятельности муниципальной политики говорить не приходится. Это позволит оценить, каково значение автономии местного самоуправления для политического развития страны и какие перспективы имеет муниципальный проект.

Центры vs периферии: политические возможности, агенты, стратегии

Было бы упрощением видеть в борьбе муниципальных властей за автономию только конфликты между мэрами и губернаторами⁸ (причем часто с личностной окраской). За муниципальными «битвами» просматривается фундаментальное для России противостояние модернизационных центров (прежде всего крупных и/или крупнейших городов и их агломераций⁹) и консервативных периферий и полупериферийных зон¹⁰. В большинстве моноцентричных российских регионов¹¹ это противоречие принимает форму дихотомии «региональная столица — регион».

Общепризнано, что динамика отношений между центром и периферией — один из ключевых факторов политической модернизации¹², в том числе формирования национальных государств¹³, возникновения партийных систем и паттернов электорального поведения¹⁴. Сходные тенденции были обнаружены в исследованиях советской¹⁵ и постсоветской политики. С одной стороны, раскол между центром и периферией оказался наиболее значимой детерминантой электорального поведения на выборах 1989—2000 годов¹⁶. С другой — сравнительный анализ трансформации политических режимов позволил сделать вывод о том, что отношения между центром и периферией представляют собой основную переменную, объясняющую успехи и/или провалы демократизации в шести регионах¹⁷. Но как этот процесс обусловил достижение политической автономии местного самоуправления (или отсутствие таковой) в городах?

Рассматривая генезис муниципальной политики, можно выделить два уровня факторов, повлиявших на становление городского самоуправления. Это, во-первых, действия политических и экономических акторов, которые в ходе институциональных реформ по разным причинам выступали либо сторонниками муниципальной автономии (*агенты* местного самоуправления), либо ее противниками. Объяснение сложностей, с которыми столкнулся муниципальный проект, сопротивлением последних лежит на поверхности¹⁸, но не выглядит убедительно. Трудно поверить, что результаты реформы оказались столь различными в разных городах и регионах только в силу сложившихся обстоятельств. Во-вторых, следует учитывать влияние *структурных условий*, то есть факторов, которые и до начала, и в ходе институциональных реформ существовали и развивались независимо от действий агентов. Структурные условия связаны прежде всего с ограничениями, которые накладывают социально-экономические и/или демографические характеристики центров и периферий¹⁹, однако их воздействие на автономию местного самоуправления проявлялось опосредованно, через *политические возможности*, то есть через комплекс ресурсов, определявших вероятность возникновения тех или иных институтов или практик, формы их деятельности и результаты функционирования²⁰.

Политические возможности местного самоуправления в современной России начали формироваться задолго до «муниципальной революции». Еще в 60-е в региональном политическом управлении были отмечены две противоречившие друг другу тенденции — «ведомственность» и «местничество»²¹, во многом бывшие результатом модернизации советского типа. Соотношение этих тенденций зависело от отраслевой специализации регионов (индустриальных или аграрных) и от возможности перераспределять ресурсы между центрами и перифериями. Там, где верх брало местничество, особенно характерное для аграрных регионов, возникали плотные клиентелистские сети и ослабевала автономия различных сегментов элит (в том числе городских управленцев). Это создавало неблагоприятные условия для будущего местного самоуправления. В индустриальных же регионах с высокодиверсифицированной экономикой преобладала ведомственность. Городские управленцы оказывались относительно автономными, что создавало предпосылки для непреодолимого раскола между городом и селом (или центром и периферией) на уровне элит и их массовых клиентов. Послевоенная региональная политика, заключавшаяся в ускоренном росте городов и развитии во многих регионах новых отраслей промышленности, вела к усилению ведомственности — правда, не сразу, а со временем. То же относится и к экономическим преобразованиям 90-х годов, изменившим статус различных экономических отраслей в регионах и городах, а вместе с этим и баланс ресурсов, которыми распоряжались локальные центры и периферии. Таким

образом, наследие советского времени оказалось ключевым фактором, определившим исходные политические возможности местного самоуправления. По мере становления этого института роль наследия может ослабевать.

Ульяновская область — хороший пример того, как изменение политических возможностей сказалось на завоевании региональной столицей муниципальной автономии. Ускоренная урбанизация и индустриализация областного центра началась в 70-е: в связи со столетним юбилеем Ленина захотели продемонстрировать достижения «развитого социализма» на его родине. Однако двух десятилетий оказалось мало, чтобы ведомственность и сопутствующая ей относительная автономия городских управленцев успели укорениться в этом прежде аграрном регионе. Скрепленная плотными сетями местнических связей областная периферия продолжала доминировать, а возникновение раскола по оси «центр — периферия» задержалось. При реконфигурации региональной элиты аграрии сохранили за собой на время полный контроль над местным самоуправлением и не позволили муниципальной автономии возникнуть еще в начале 90-х годов. Становление рыночных отношений в России подорвало ресурсную базу периферии, а действия региональной элиты по перераспределению ресурсов от центра к периферии оказались неэффективными. Это расширило политические возможности местного самоуправления. На выборах мэра Ульяновска в 1996-м победила оппозиция, и городская власть начала обретать автономию. Впрочем, этот процесс сопровождался конфликтом, который привел в конечном итоге к краху господства периферии²².

Таким образом, предыстория и современные тенденции развития российских городов и регионов очерчивали пределы политических возможностей для автономии местного самоуправления, что, впрочем, не означает, будто ее будущее заведомо предопределено прошлым. Скорее, мы имеем дело с «обусловленным путем», то есть комплексом взаимосвязанных причин и следствий, в рамках которого политические возможности выступают хотя и важной, но не единственной «точкой отсчета». В их пределах складывание в городе той или иной практики самоуправления зависело от того, как действовали местные политики, каким образом мобилизовывали ресурсы и использовали представившиеся им политические возможности. Иначе говоря, потенциал муниципальных реформ мог быть востребован (или не востребован) агентами местного самоуправления в виде ресурсов — экономических, административных, политических, — в большей или меньшей мере способствуя автономии городов.

Минимально необходимое (но недостаточное) условие для возникновения муниципальной автономии — наличие агентов местного самоуправления. В этой роли выступали прежде всего политики, занимавшие руководящие позиции в муниципальных образованиях. Ограниченные политические возможности затрудняли появление агентов местного самоуправления и воз-

никновение муниципальной автономии. Но для этого даже в благоприятных условиях нужно было еще, чтобы реформа местной власти в городах протекала в определенном региональном контексте. Несколько огрубляя, можно утверждать, что раскол региональных элит способствовал успеху агентов, а консолидация, напротив, блокировала их появление. Первую часть этого тезиса можно проиллюстрировать на примере политического развития Свердловской области. Здесь неразрешимый внутриэлитный конфликт²³, спровоцированный действиями федерального Центра, повлек за собой появление агентов местного самоуправления не только в Екатеринбурге, но и в других городах области²⁴. Противоположный пример — Татарстан, где успешный «торг» с Москвой за получение максимальной ренты сплотил региональную элиту в организационном отношении вокруг правящей группы во главе с Минтимером Шаймиевым²⁵. Агентам же городского и районного самоуправления места в таких условиях не нашлось. Муниципальные органы превратились в государственные, и назначение глав администраций перешло в компетенцию президента республики²⁶. Организованной муниципальной оппозиции в Татарстане не возникло, а проявления недовольства в отдельных городах (например, попытка мэра Набережных Челнов баллотироваться на пост главы республиканского парламента) были без труда подавлены.

Однако муниципальная автономия не гарантирована даже в тех случаях, когда политические возможности складываются благоприятно, а у местного самоуправления уже появились собственные агенты. Смотри по обстоятельствам они могут следовать различным стратегиям: стремиться достичь автономии местного самоуправления или же довольствоваться статус-кво, вступать в конфликт с соперниками или идти на компромисс с ними. Поскольку в условиях неопределенности выбрать стратегию трудно, препятствия формированию муниципальной автономии могут возникать независимо от воли и намерений деятелей самоуправления.

Путь к муниципальной автономии могут перекрыть, как минимум, два варианта развития событий. Первый: открытый конфликт городских и региональных властей, завершающийся полной победой последних по принципу «игры с нулевой суммой»; после этого говорить об автономии уже не приходится. Пример: Владивосток после окончательного поражения Виктора Черепкова на выборах мэра города в июне 2000 года. Второй вариант: агенты местного самоуправления проявляют осторожность, предпочитая синицу в руках журавлю в небе. Зачастую они заключают с региональными и муниципальными властями неформальный «пакт» о взаимном обмене ресурсами: сохраняют за собой властные позиции в городе ценой согласия на подчиненный статус тамошнего самоуправления. Так произошло в Томске, где к началу 90-х сложились благоприятные политические возможности для муниципальной автономии, а «плюралистическое» политическое развитие повлекло за собой появление агентов местного самоуправления²⁷. К концу

десятилетия вектор развития сменился. Мэр, первоначально объявивший о широкой программе муниципальных реформ и заявивший о намерении бороться за губернаторский пост, незадолго до выборов пошел на соглашение с главой областной администрации. Оба предпочли пойти на досрочные выборы и без особого риска закрепить за собой занимаемые посты. Это неформальное соглашение ограничило автономию местного самоуправления в Томске²⁸. Сходную практику «сделок» между региональными и муниципальными лидерами в Белгородской области описал Роман Пырма²⁹.

Итак, становление муниципальной автономии в российских городах зависит от наличия политических возможностей (1) и агентов местного самоуправления (2), а также от того, насколько успешными с точки зрения автономизации оказываются избранные последними стратегии (3) (см. табл.).

«Обусловленный путь» возникновения муниципальной автономии

Благоприятные политические возможности	Наличие агентов местного самоуправления	Успешные стратегии агентов	Муниципальная автономия
(+)	(+)	(+)	(+)
(+)	(+)	(-)	(-)
(+)	(-)		(-)
(-)			(-)

Примечание. (+) — наличие, (-) — отсутствие

Как видно, в политической практике различные «ответвления», заводящие местное самоуправление в тупик подчиненности, встречаются чаще, чем «обусловленный путь» достижения муниципальной автономии. Это означает, что шансы на успех постсоветского муниципального проекта в целом по России не особенно велики, хотя в отдельных городах развитие может оказаться благоприятным.

Опыты муниципальной политики — эмпирический анализ

Саратов: большой провал

Реформирование местного самоуправления в Саратове и области шло в варианте, исключавшем муниципальную автономию: политические возможности здесь были неблагоприятны, да и агенты местного самоуправления отсутствовали³⁰.

Саратов — город с почти миллионным населением, высокоразвитый в социально-экономическом отношении и сосредоточивший в себе немалую часть всех ресурсов области. Тем не менее в советское время городское управление не было даже в минимальной степени автономным. Под влиянием сильных местнических настроений в области сложилась господствующая монолитная фракция региональной элиты, включавшая в себя и аграриев, и партийных аппаратчиков. Здесь глубоко укоренились отношения патронажа и клиентелизма, лидерство носило персоналистический характер, и к тому же в 70—80-е Центр постоянно направлял ресурсы в мелиоративные проекты на территории области. Под влиянием всего этого положение Саратова в системе управления регионом оказалось подчиненным. Правящая группа делила ресурсы произвольно (прежде всего в пользу собственных клиентел), оставляя областной центр на периферии распределительного процесса. Директорат крупных промышленных предприятий и городские управленцы не оказывали существенного влияния на принятие решений.

В годы перестройки общий курс на децентрализацию и демократизацию, а также перемены в регионе начали расширять политические возможности местного самоуправления в Саратове. Прекратились централизованные вливания в аграрный сектор, что подорвало господство правящей группы, а произведенные Центром кадровые перестановки создали предпосылки для раскола региональной элиты. На этом фоне городские акторы (несостоявшийся «центр») взбунтовались против областных (господствующая периферия), но неудачно. В 1990—1991 годах городской Совет Саратова, впервые избранный на альтернативной основе, не смог стать реальным агентом местного самоуправления, хотя его состав и политический курс не были подконтрольны областному руководству, а после августа 1991-го прежняя правящая группа была и вовсе отстранена от власти. Освоить политические ресурсы и получить доступ к ресурсам экономическим и административным муниципальные лидеры не смогли. К тому же они скомпрометировали себя в ряде конфликтов. На посты губернатора и саратовского мэра Центр назначил лиц, не имевших никакого влияния в регионе. Участники конфликтов видели в них наименьшее зло.

По мере того как экономический спад в регионе усиливался, соперничество между городом и областью из-за контроля над ресурсами перерастало в «войну всех против всех». С 1993 года на роль лидера местного самоуправления в регионе стал претендовать первый вице-мэр Саратова Дмитрий Аяцков; произошедший тогда же роспуск городского Совета сильно ударил по перспективе становления муниципальной автономии. Однако она была для Аяцкова лишь инструментом достижения главной цели — завоевания «верховой власти» в регионе. Создав в областной думе

коалицию, оппозиционную губернатору, Аяцков и его сторонники выступили за расширение полномочий органов местного самоуправления. При этом они стремились таким образом ослабить власть первого лица области.

В апреле 1996-го Аяцкова назначили губернатором, и вскоре были отменены выборы саратовского мэра, сменены главы городских и районных администраций (в том числе областного центра), а также внесены изменения в областные законы о местном самоуправлении. Теперь уже новый губернатор, победивший в «игре с нулевой суммой», всемерно стремился усложнить правовые и политические условия возникновения в Саратове, а также других городах и районах области муниципальной автономии. Мэра областного центра избирали теперь из числа депутатов городской думы, причем кандидата — наряду с депутатами — мог предлагать и губернатор. Это положение было закреплено в Уставе Саратова, принятом на референдуме, который состоялся одновременно с выборами в городскую думу (декабрь 1996). При этом на референдум вынесли не ключевые положения устава, а весь проект целиком. Его альтернативные варианты и/или поправки к проекту общественность не обсуждала, а избирателей не проинформировали о реальном содержании и значении принимаемого устава³¹. Аяцков полностью контролировал ход выборов (от регистрации кандидатов до подсчета голосов) и, используя неформальные связи в политической среде, сумел свести число оппозиционеров в муниципальных органах власти к минимуму. Почти повсюду мэрами и главами районных администраций были избраны кандидаты, предложенные губернатором³². Выбор институционального дизайнера определил правовую и политическую слабость муниципальной автономии.

Несмотря на формальную зависимость от думы, мэр обладал гораздо большими, чем она полномочиями. Казалось бы, в правовом отношении это повышало статус и мэра, и думы, расширяя муниципальную автономию. Однако такой эффект возможен только в условиях развитой системы политического представительства. Между тем ее становлению на уровне города препятствовала избирательная система (выборы в городскую думу по системе простого большинства в одномандатных округах). Единичный контроль губернатора над публичной сферой превращал большинство партий, групп интересов и общественных организаций в «муниципальную клиентелу губернатора». Хотя из 29 депутатов городской думы 8 были выдвинуты избирательными объединениями, самостоятельную позицию могли занимать только 3 депутата от КПРФ, находившейся в оппозиции губернатору. Большинство же городских думцев составили чиновники и руководители предприятий, организаций и учреждений, не принадлежавшие ни к каким партиям и лояльные губернатору. Тот не мог, правда, провести через думу *любое* удобное ему решение, но был спосо-

бен воспрепятствовать принятию неугодных ему мер. Иначе говоря, саратовское местное самоуправление строится на сочетании формального правового института «слабого мэра» с неформальным — «слабой думой», что фактически препятствует становлению муниципальной автономии.

На первый взгляд оно прочно заблокировано. Однако это не совсем так. Если на стадии учреждения местного самоуправления такой результат стал исходом политического конфликта как «игры с нулевой суммой», то впоследствии на первый план вышли новые противоречия, изначально заложенные в институциональный дизайн муниципальной власти. Мэр, зависящий как от губернатора, так и от большинства в городской думе, вынужден был выбирать между двумя стратегиями:

- безусловно подчиниться губернатору (и гарантированно сохранить свой пост), в том числе позволив региональной власти произвольно изымать городские ресурсы; это могло вызвать борьбу за перераспределение ресурсов на уровне города, расколоть муниципальную элиту и подорвать позиции мэра в думе;
- поднять город на новый «бунт» против области — без видимых шансов на успех.

Простое же сохранение статус-кво, с одной стороны, не исключало появления новой муниципальной оппозиции мэру, а с другой — утраты губернаторской поддержки.

Итак, в случае с Саратовом мы наблюдаем противоречие: несмотря на то, что город располагает немалыми ресурсами и способен выражать свои интересы, неформально в регионе сохраняется практика «исполнительной вертикали». Здесь частично восстановлены иерархическая модель управления и подчиненный статус городских властей Саратова, что не отвечает реальному потенциалу областного центра, — в условиях рынка и экономического роста это бросается в глаза. Иначе говоря, политические возможности местного самоуправления в регионе снова меняются. Саратов, как крупный город, оказывается в состоянии претендовать на статус регионального «центра» и эмансипацию от периферии в вопросах контроля над новыми экономическими ресурсами. Мэрия Саратова концентрирует их в своих руках — независимо от действий губернатора и других акторов — и выстраивает систему управления, необходимую для выполнения муниципальных функций. Усложнение управленческих задач само по себе требует автономизации, и это на руку силам, заинтересованным в муниципальной автономии Саратова. От полного подчинения губернатору они переходят к формулированию и отстаиванию альтернатив.

Однако утверждать, будто становление агентов местного самоуправления приобрело в Саратове устойчивый характер, пока преждевременно. На эту роль претендуют и мэр, и часть депутатов городской думы, но реальных действий для достижения муниципальной автономии они пока

не предпринимали. Более того, городские политические и экономические акторы разрознены, что затрудняет объединение сил для укрепления местного самоуправления и вынуждает мэра искать поддержки у конкурирующих друг с другом группировок. Так или иначе в Саратове наблюдается потенциальный, или отложенный, конфликт между региональными и городскими властями.

Псков в поисках автономии

Местное самоуправление в Пскове развивалось в 90-е годы под воздействием двух противоречивых тенденций: глубокого экономического кризиса в депрессивном и дотационном регионе, во-первых, и острого многолетнего политического конфликта между городскими и областными органами власти, во-вторых. Это сочетание расширило политические возможности местного самоуправления и облегчило появление его агентов, так что в итоге город Псков приобрел некий уровень муниципальной автономии.

Политические возможности здешнего местного самоуправления определяли два фактора:

- экономическая зависимость Псковщины от Центра, заметно возросшая за 90-е (доля собственных доходов в областном бюджете снизилась с 80 проц. в 1990 году до 36,7 проц. в 1997-м)³³; в такой ситуации губернские органы управления не могли (да и не очень стремились) проводить самостоятельный политический курс, а предпочитали следовать в фарватере Центра;
- дуалистическая структура политико-экономического управления регионом, которой объясняется слабая укорененность как местничества, так и ведомственности. С одной стороны, в экономике Псковской области (как и других областей Нечерноземья) аграрный комплекс не играл ключевой роли; он во многом зависел от притока ресурсов извне, который сами аграрии обеспечить не могли. С другой — на Псковщине не было крупных общесоюзных предприятий и влияние промышленного директората оказывалось распыленным. Относительная слабость и аграриев, и промышленников позволяла областному комитету КПСС поддерживать баланс ресурсов в системе управления.

В 90-е годы ресурсная база региона заметно сократилась. Спад индустриального производства в Пскове составил, по разным оценкам, от 70 до 85 проц., а численность занятых в промышленности сократилась вдвое. Этим объясняется заметное ослабление политического влияния директората. Спад в сельском хозяйстве был менее значителен, но и влияние аграриев тоже упало. Значение же городского управления начало на этом фоне расти: города остались чуть ли не единственными источниками ресурсов, которые еще можно было перераспределить в регионе. Поэтому в

начале 90-х политические возможности муниципальной автономии в Пскове расширились, что благоприятствовало появлению агентов местного самоуправления.

В роли главного инициатора муниципальных реформ выступил мэр Пскова Александр Прокофьев, чье влияние на региональный политический процесс вскоре выросло. Главу областной администрации сняли по обвинению в коррупции, и с подачи Прокофьева Борис Ельцин назначил на этот пост его первого заместителя Владислава Туманова. Казалось, мэр мог рассчитывать на поддержку губернатора, но под влиянием объективных противоречий между интересами города и области позиции обоих политиков разошлись. Не имея возможности проводить активную промышленную политику, Туманов пытался поддержать хотя бы сельское хозяйство, чтобы область могла обеспечить себя продовольствием. Но для этого областным властям пришлось бы изъять часть финансовых ресурсов Пскова, что, естественно, натолкнулось бы на противодействие со стороны мэра. С 1995 года расхождения по поводу бюджета приняли форму открытого конфликта.

Сторонники и противники муниципальной автономии боролись друг с другом главным образом с помощью принятия областных законов о местном самоуправлении. Областная администрация находилась в конфликте с большинством Псковского областного собрания депутатов, где большим влиянием пользовалась КПРФ. При таком раскладе силы депутаты от Пскова, активно лоббировавшие интересы города, добились поддержки, и в легислатуре сложилась стихийная коалиция в пользу автономизации. У губернатора же не оказалось достаточно политических и административных ресурсов для противодействия. Новый областной избирательный закон предусматривал всеобщие прямые выборы мэров городов и глав районных администраций, но при этом не оговаривал порядка разграничения полномочий между мэром Пскова и городской думой, отдавая этот вопрос на усмотрение устава города.

В феврале 1996-го в Пскове состоялись выборы мэра города и городской думы первого созыва. Одновременно должен был пройти и городской референдум по поводу городского устава. Его проект, разработанный с участием специалистов из мэрии, предлагал организовать местное самоуправление по схеме «сильный мэр — слабая дума». Однако областная администрация вместе с частью городских политических и экономических акторов, стремившихся активнее участвовать в принятии решений на городском уровне, воспротивились проведению референдума. После официального протеста прокуратуры Прокофьев отказался от своей идеи, не желая рисковать избранием на пост мэра. Устав предстояло принять вновь избранной городской думе, которая оказалась неподконтрольной мэру (он к тому же не был ее депутатом). Городские депутаты стремились,

естественно, к политической эмансипации думы, ее превращению в самостоятельного политического актора, способного контролировать работу администрации города и влиять на политические решения, принимаемые на городском уровне. Эту тенденцию зафиксировал Устав Пскова, принятый городской думой в марте 1997 года. В соответствии с ним городское самоуправление строилось по принципу «сильный мэр — сильная дума». Несмотря на широкий объем полномочий, мэр Пскова был главой городской администрации, а не местного самоуправления (что допускал областной закон). В уставе содержалась формулировка, что мэр города не имеет права единолично принимать постановления нормативного характера: документы такого рода приобретали законную силу только при наличии под ними подписи как мэра, так и председателя городской думы.

Закрепленный уставом институциональный дизайн псковского местного самоуправления в целом благоприятствовал муниципальной автономии. С одной стороны, он наделял городские власти высоким правовым статусом и защищал их от вмешательства вышестоящих органов управления в компетенцию избранного горожанами мэра и весьма влиятельной думы. С другой — устав не допускал сосредоточения полномочий городской власти в одних руках. Дума, выступавшая союзником мэра в борьбе за муниципальную автономию, была фактором поддержания в городе политического плюрализма. Ситуация не изменилась и после выборов думы второго созыва. Характерно, что среди ее 17 депутатов преобладали врачи и учителя, но совсем не было директоров предприятий — редкий для российских городов случай³⁴.

Однако главная интрига сопутствовала выборам мэра и губернатора. В ходе конфликта с областной администрацией Прокофьев лишился поддержки ряда влиятельных городских групп интересов. Городская администрация пришла на выборы расколотой, но мэр избежал поражения, поскольку оппозиция не смогла договориться о едином кандидате. Во время губернаторских выборов (октябрь—ноябрь 1996) Прокофьев публично выступил против Туманова. Во втором туре победил депутат Государственной думы от ЛДПР, уроженец Пскова Евгений Михайлов³⁵. С точки зрения муниципальной политики исход выборов можно было бы считать промежуточной победой Прокофьева, не оказавшись она пирровой. Придя к власти, Михайлов немедленно принялся сосредоточивать в своих руках контроль над экономическими и политическими ресурсами региона³⁶. В частности, губернатор потребовал перераспределить финансы в пользу районов. Для автономии псковских городских властей это было серьезной угрозой, и конфликт с областной администрацией вступил в новую фазу. Однако ни одна из сторон не могла нанести противнику решающий удар без риска потерпеть поражение. К тому же и областные, и городские органы власти были избраны всеобщим голосованием на конкурентной ос-

нове, а потому обладали неоспоримой легитимностью. Легко понять, отчего в такой ситуации орудиями борьбы стали законодательные нормы и конкуренция на выборах.

В начале 2000 года, перед очередными выборами мэра, в городской администрации обозначился новый раскол. Первый заместитель Прокофьева Михаил Хоронен публично осудил конфронтационный курс мэра и начал претендовать на его место. Прокофьев попытался уволить Хоронена без согласия городской думы, но депутаты запротестовали. Суд восстановил Хоронена в должности, а позиции мэра ослабили: на выборах он даже не вышел во второй тур, в то время как Хоронен уверенно победил. Вскоре после этого он попытался изменить устав города и ограничить полномочия думы в пользу мэра, но безуспешно.

Таким образом, обозначились две тенденции: к сохранению городской автономии и отходу от конфронтационных стратегий. Вновь избранный мэр вступил в «торг» между городом и областью. Теперь уже губернатор нуждался если не в поддержке, то, по крайней мере, в нейтралитете Хоронена, а мэрия со своей стороны рассчитывала расширить финансовую автономию Пскова. На губернаторских выборах в ноябре 2000-го Михайлов победил с небольшим перевесом, что было равнозначно сохранению статус-кво. Но возможности перехода от конфликта к кооперации объясняются не только чисто ситуационными причинами, но в значительной мере и композицией политических институтов. Когда формальные институты имеют реальный вес и все акторы признают вводимые ими ограничения политической деятельности, стратегия кооперации оказывается им выгоднее, чем конфронтация³⁷.

Итак, автономия местного самоуправления в Пскове к 2000 году в известной мере стала рутинизированной (устойчиво деперсонализированной). Однако это лишь предварительный и, возможно, промежуточный результат муниципальной реформы. Во-первых, вследствие изменения политических возможностей и/или стратегий региональных акторов может стать иной общая ситуация в области, а значит, укрепиться либо пострадать муниципальная автономия Пскова. Во-вторых, политическое развитие Псковщины (как и некоторых других экономически отсталых регионов) во многом обусловлено внешними факторами, и прежде всего политикой Центра. Поэтому пока неясно, приобрели ли тенденции к автономизации необратимый характер.

Муниципальный проект: проблемы и перспективы

Как показывает практика Пскова и Саратова, заданный Центром дизайн реформ местного самоуправления в России был относительно универсальным, однако на практике тенденции муниципальной политики в отдельных городах оказывались порой диаметрально противоположными.

Объяснить эти различия можно при помощи схемы «обусловленного пути». В Пскове зерна декларированной Москвой муниципальной автономии падали на подготовленную почву, а в Саратове нет. В Пскове агенты местного самоуправления (кто бы ни претендовал на эту роль — Проккофьев, Хоронен или депутаты городской думы обоих созывов) были функционально неустраимы, а их деятельность в известном смысле укоренена. В Саратове же, напротив, Аяцков использовал «бунт» главного губернского города чисто инструментально: для того, чтобы занять доминирующую позицию в регионе. В Пскове в ходе продолжительного конфликта между городскими и областными деятелями ни те ни другие не одержали полной победы, что подталкивает их к сотрудничеству. В Саратове победа Аяцкова в «игре с нулевой суммой» положила конец политической конкуренции в регионе, после чего о муниципальной автономии говорить не приходилось.

Нетрудно заметить, что в обоих случаях роль Центра в становлении местного самоуправления сводилась к принятию нормативных актов, задававших рамки муниципальной политики. Действия Москвы по отношению к конкретным регионам и городам (включая Псков и Саратов) не были ни частью некоей общей стратегии, ни результатом особого курса по отношению к тем или иным субъектам Федерации. Такую политику (или, точнее, отсутствие таковой) отчасти обусловил характер общероссийского политического режима времен президентства Бориса Ельцина³⁸, а отчасти — обстоятельства, в которых формировались федеративные отношения в постсоветской России³⁹. В 2000-м региональная политика Центра радикально изменилась. Я имею в виду не только реформу федеративных отношений, начатую Владимиром Путиным, но и усиление региональной активности общероссийских финансово-промышленных групп на фоне начавшегося экономического роста. Обе эти тенденции работают на централизацию политического и экономического управления. Однако как они влияют на становление местного самоуправления в России?

Стремление Кремля рецентрализовать управление страной и превратить органы местного самоуправления в нижнее звено «исполнительной вертикали» ограничивает политические возможности местного самоуправления и во многом снижает эффективность стратегий, нацеленных на достижение муниципальной автономии. Однако преувеличивать вероятные последствия «муниципальной контрреволюции» не следует: ее ограничивают как институциональные изменения, происшедшие на федеральном уровне в 90-е годы, так и описанные выше факторы становления автономии местного самоуправления в российских городах. На общероссийском уровне вряд ли в ближайшее время следует ожидать радикального пересмотра федерального законодательства, который привел бы к пол-

ному отказу от автономии местного самоуправления. Вместе с тем сам по себе экономический рост провоцирует нарастание противоречий между центрами и перифериями (как, например, в Саратове). Появление же в регионах новых акторов (представители президента в федеральных округах со своими структурами, представители общероссийских корпораций) укрепляет полицентризм политической и экономической власти в регионах, поощряя и развивая плюрализм на уровне городов. Поэтому одним из следствий региональной политики Центра, как это ни парадоксально, может оказаться не сужение, а расширение политических возможностей местного самоуправления.

Региональные и городские акторы приобрели на местах такое влияние, что Центр не может установить полный контроль над ресурсами, не сотрудничая с частью внутрирегиональных элит на губернаторских выборах⁴⁰ или при перераспределении собственности⁴¹. Особенно же это относится к проведению муниципальной политики. В тех случаях, когда деятели местного самоуправления особенно влиятельны, их трудно игнорировать. Но, с другой стороны, там, где агенты местного самоуправления не появились во время «муниципальной революции» 90-х (или они оказались слабы), вряд ли это произойдет в ближайшие годы — при любых изменениях политики Центра.

И, наконец, изменения в региональной политике ставят вопрос о приобретении Центром союзников на местах, иначе волны инноваций могут угаснуть, так и не достигнув периферии. То, что в большинстве регионов муниципальные власти (и другие потенциальные агенты местного самоуправления) лучше всех подходят на эту роль, несомненно. А значит, не исключена возможность частичного воссоздания коалиции из части представителей Центра и различных агентов местного самоуправления (во время «муниципальной революции» она возникла стихийно и сыграла немалую роль)⁴². Такое развитие событий позволило бы агентам городского самоуправления обрести новых союзников и эффективнее добиваться автономизации. Впрочем, нельзя исключить и неблагоприятный вариант, при котором местное самоуправление снова окажется всего лишь разменной монетой в «торге» Центра с регионами.

Рассматривая проблему муниципальной автономии в широкой перспективе политического и экономического развития России, следует признать ее критическое значение для демократизации политической жизни, а также социальных и экономических реформ. В регионах и городах России демократия проявляется пока главным образом в выборах, которые нередко выливаются в неконкурентное голосование за политические машины — «партии власти»⁴³. В подобных условиях институты политического представительства на уровне городов (выборы, представительные органы, партии, организации «третьего сектора») в лучшем случае исполь-

зуются мэрами в борьбе за статус «верховой власти» (как в Саратове в 1993—1996 годах), а в худшем — лишены самостоятельного значения (как там же после 1996-го). Однако мэрам трудно добиться муниципальной автономии, не опираясь на поддержку автономных акторов — прежде всего городских дум и собраний, которые, как в случае с Псковом, однажды приобретя автономный статус, начинают сопротивляться ограничению своих правовых и политических полномочий. Таким образом, в городах могут сложиться предпосылки для дальнейшего развития политического плюрализма, рождающегося в процессе автономизации. И наоборот: закрепление в муниципальной политике контролируемых мэрами политических машин не только усиливает и без того глубоко укорененные практики клиентелизма и коррупции, но и способно подорвать потребность общества в муниципальной автономии, возвращая его к поиску защиты от «злых бояр» у «добротого царя». В этом случае под угрозой может оказаться не только местное самоуправление, но и в целом перспектива демократизации страны.

С точки зрения социальных и экономических преобразований в России города (главным образом региональные центры) выполняют исключительно важную функцию адаптации страны к стремительно надвигающейся глобализации⁴⁴. Они выполняют посредническую и цивилизаторскую миссию, «подтягивая» периферию до уровня развития, более или менее соответствующего современности. Это касается не только накопления капитала и привлечения инвестиций. Города выступают центрами инноваций на уровне повседневной жизни — начиная с доступа к информационным технологиям и кончая распространением культурных образцов поведения. Однако региональным центрам трудно или даже невозможно выполнять эти функции, если они политически зависят от периферий: как правило, в таком случае происходит принудительное перераспределение экономических ресурсов в пользу последних. И федеральные политики, и региональные лидеры пользуются этой возможностью для завоевания электоральной лояльности жителей сел и малых городов. Тем самым расплывается инновационный потенциал крупных городов, а сами они оказываются отброшенными на уровень периферий.

Выбор между свободой и равенством в отношениях крупных городов с периферией в пользу равенства на деле оборачивается равенством в бедности. Приведу лишь один пример того, как выглядит эта альтернатива в российских условиях. Приходится решать, подключать ли все школьные классы в крупных городах к Интернету, чтобы таким образом добиться инновационного прорыва, но обречь сельские школы на массовую безграмотность, или же перераспределить ресурсы равномерно («один компьютер на каждую школу») и тем самым повсеместно воспроизвести отсталость в новых поколениях. Таким обра-

зом, от формирования муниципальной автономии во многом зависит, станут ли российские города частью современной экономической, социальной и культурной системы или же навсегда останутся заложниками беспомощной, бесперспективной и бессмысленной российской периферии. Пока, похоже, выбор между этими вариантами развития не только не сделан, но даже не осознается многими российскими политиками, которые по привычке рассматривают проблемы местного самоуправления вообще и автономии российских городов в частности как «задний двор» Большой Политики.

Работа выполнена при поддержке программы ИНТАС (проект № 97—31398) с использованием материалов, подготовленных Сергеем Рыженковым и Еленой Белокуровой. Автор выражает им свою признательность.

Примечания

- ¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон. № 154—ФЗ от 28 авг. 1995. Ст. 2.
- ² Goldsmith M. *Autonomy and City Limits // Theories of Urban Politics / D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds). L.: SAGE, 1995. P. 235.*
- ³ Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: Некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 29.
- ⁴ Здесь скорее более уместна оценка «авторитарной адаптации» института выборов, которую дал российский политолог Михаил Афанасьев. См.: Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность. 2-е изд. М.: МОНФ, 2000. С. 17.
- ⁵ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 116.
- ⁶ Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление в России: Идеологии, интересы и практика // Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. С. 12—26.
- ⁷ Рыженков С. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе местного самоуправления // Третье звено государственного строительства в России / Под ред. К. Матцузато. Sapporo: Slavic Research Center, 1998. С. 130—199.
- ⁸ См., например: «Там, где глава муниципального образования не ограничивается ролью “младшего брата” губернатора, конфликт между ним и губернатором... неизбежен» (Алексеев О., Генисаретский О., Щедровицкий П. Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре российской государственности // Политика. 1998—1999. № 4 (10). С. 11).
- ⁹ Власова Н. Крупнейшие города России — ядра экономической и политической структуры России // Регион в составе федерации: политика, экономика, право / Под ред. О. Колобова. Нижний Новгород: изд-во ННГУ, 1999. С. 21—42.
- ¹⁰ Обзоры концепций центр-периферийных отношений в региональном аспекте см.: Грицай О., Иоффе Г., Тревиши А. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991; Туровский Р. Политическая география. М. — Смоленск: изд-во СГУ, 1999, гл. 3.

- ¹¹ Исключения из этого ряда — Краснодарский край (с центрами в Краснодаре, Сочи и Новороссийске), Кемеровская область (Кемерово и Новокузнецк), Вологодская область (Вологда и Череповец) и др. — лишь подтверждают правила.
- ¹² *Huntington S. Political Order in Changing Societies.* New Haven and L.: Yale Univ. Press, 1968; *Эйзенштадт С. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций.* М.: Аспект-Пресс, 1999.
- ¹³ *Rokkan S. Dimensions of State Formation and Nation-Building // The Formation of National States in Western Europe / C. Tilly (ed.).* Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1975. P. 562—600.
- ¹⁴ *Lipset S., Rokkan S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments // Party System and Voter Alignments: Cross-National Perspectives / S. Lipset, S. Rokkan (eds).* N. Y.: Free Press, 1967. P. 1—64; *Rokkan S. et al. Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development.* Oslo: Universitetsforlaget, 1970. P. 72—144.
- ¹⁵ *Eisenstadt S. Center-Periphery Relations in the Soviet Union: Some Interpretative Observations // Thinking Theoretically About Soviet Nationalities. History and Comparison in the Study of the USSR / A. Motyl (ed.).* N. Y.: Columbia Univ. Press, 1992. P. 205—222.
- ¹⁶ *Колосов В., Турувский П. Электоральная карта современной России: генезис, структура и эволюция // Полис. 1996. № 4. С. 33—46; Петров Н., Титков А. Электоральный ландшафт // Россия в избирательном цикле 1999—2000 годов / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова, А. Рябова. М.: Гендальф, 2000. С. 48—96.*
- ¹⁷ *Россия регионов: Трансформация политических режимов / Общ. ред.: Гельман В., Рыженков С., Бри М. М.: Весь мир; Berliner Debate Wissenschaftsverlag, 2000.*
- ¹⁸ *Пильченко Л. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. 1997. № 3. С. 19—22.*
- ¹⁹ См., например: «На долю регионального центра приходится в большинстве случаев от одной четверти до половины всего населения и львиная доля хозяйственного потенциала региона». *Петров Н. Федерализм по-русски // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 16.*
- ²⁰ Это определение применительно к местному самоуправлению позаимствовано из исследований общественных движений. См.: *Здравомыслова Е. Парадигмы западной социологии общественных движений.* СПб: Наука, 1993. С. 74.
- ²¹ *Hough J. The Soviet Prefects. The Local Party Organs in Industrial Decision-Making.* Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1969.
- ²² *Рыженков С. Ульяновская область: переход без смены элит // Россия регионов... С. 257—293; Магомедов А. Ульяновская область: Хроника политических событий (1990—1998) // Регионы России: хроника и руководители / Под ред. К. Матцузато, А. Шатилова. Sarrogo: Slavic Research Center, 1999. Т. 6. С. 167—196; Бикметов Р. Избирательный процесс, власть и оппозиция в Ульяновской области // Полис. 1999. № 3. С. 119—130.*
- ²³ *Гельман В., Голосов Г. Политические партии в Свердловской области (региональные практики в сравнительной перспективе) // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 5. С. 133—144.*
- ²⁴ О становлении местного самоуправления в городе Ревда Свердловской области (66 тысяч жителей) см.: *Матцузато К. Ук. соч. С. 25—33.*
- ²⁵ *Запеклый А. Республика Татарстан // Российский сборник / Под ред. Е. Михайловской. М.: Панорама, 1995. С. 481—490; McAuley M. Russia's Politics of Uncertainty.* Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997. P. 42—108.
- ²⁶ *Мухарьямов Н. «Модель» Татарстана // Реформа местного самоуправления... С. 206—219; Matsuzato K. From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo. Features and Genesis of the Tatarstan Political Regime. Paper presented at AAASS National Convention. St. Louis, MO. 1999.*

- ²⁷ McAuley M. Op. cit. P. 156—220.
- ²⁸ Тарусина И. Трансформация и региональная элита: Томская область. Доклад на международном семинаре «Новые элиты в России». Санкт-Петербург, 7—9 сент. 2000.
- ²⁹ Пырма Р. Аграрий (набросок политического портрета Евгения Савченко) // *Pro et Contra*. 2000. Т. 5. № 1. С. 137—158.
- ³⁰ Подробнее об этих обстоятельствах и логике политического развития в регионе см.: Рыженков С. Саратовская область: Политика и политики (1986—1996) // Регионы России: Хроника и руководители / Под ред. К. Матцузато, А. Шатилова. Sapporo: Slavic Research Center, 1997. Т. 2. С. 83—331; Гельман В., Рыженков С., Семенов И. Саратовская область: победитель получает все // Россия регионов... С. 109—145.
- ³¹ Данная процедура принятия Устава Саратова фактически репродуцировала опыт принятия Конституции России на всероссийском референдуме в декабре 1993 года.
- ³² Рыженков С. Органы государственной власти... С. 177—181; Малакин И., Свешников А. Саратовская область: Муниципальная клиентела губернатора // Реформа местного самоуправления... С. 252—271.
- ³³ Охота В., Александрова И. Организация местного самоуправления в Псковской области: Политические и финансовые противоречия // Реформа местного самоуправления... С. 437.
- ³⁴ Овчинников Б. Муниципальные выборы: Тенденции и закономерности // Реформа местного самоуправления... С. 123.
- ³⁵ Подробнее о ходе выборов см.: Вагин В. Выборы главы администрации Псковской области // Институт губернатора в России: Традиции и современные реальности / Под ред. Н. Слепцова. М.: РАГС, 1997. С. 124—138.
- ³⁶ Критические оценки политического курса Михайлова см., например: Alexeev M., Vagin V. Russian Regions in Expanding Europe: The Pskov Connection // *Europe-Asia Studies*. 1999. Vol. 51. № 1. P. 43—64; Slider D. Pskov Under The LDPR: Elections and Dysfunctional Federalism in One Region // *Europe-Asia Studies*. 1999. Vol. 51. № 5. P. 755—767.
- ³⁷ Обоснование этого тезиса с позиции теории игр см.: Axelrod R. *The Evolution of Cooperation*. N. Y.: Basic Books, 1984.
- ³⁸ Шевцова Л. Режим Бориса Ельцина. М.: РОССПЭН, 1999.
- ³⁹ Петров Н. Федерализм по-российски...; Stoner-Weiss K. Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia // *Post-Soviet Affairs*. 1999. Vol. 15. № 1. P. 87—106.
- ⁴⁰ О губернаторских выборах 2000 года в Санкт-Петербурге см., например: Вишневский Б. Петербургский избирательный «марафон» и его уроки // *Полис*. 2000. № 4. С. 105—122.
- ⁴¹ Паттэ Я. Треугольник собственников в региональной промышленности // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.—СПб: Летний сад, 2000. С. 109—120.
- ⁴² Гельман В. Федеральная политика...
- ⁴³ Подробный анализ этой практики на материале Москвы см.: Brie M. The Political Regime in Moscow — Creation of a New Urban Machine? // *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Working Paper*. В., 1997. P. 97—102.
- ⁴⁴ О проблемах, сопутствующих этому явлению, см.: Федоров Ю. Критический вызов для России // *Pro et Contra*. 1999. Т. 4. № 4. С. 5—27.