

Владимир Гельман\*

## ПО ТУ СТОРОНУ САДОВОГО КОЛЬЦА: ОПЫТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ РОССИИ

Резюме. Исследования региональных аспектов политического развития России в последнее десятилетие (1991-2001) стали бурно развивающейся отраслью исследований российской политики в российской и зарубежной науке. Научные дискуссии, посвященные различным проблемам российского федерализма, региональных политических процессов, местного самоуправления, проходили на фоне радикальных реформ в политике и экономике, и носили не только чисто академический, но и прикладной характер. Но что нового исследования в этой области привнесли в политическую науку? Статья посвящена переосмыслению опыта политической регионалистики современной России в теоретической и сравнительной перспективе на материале ряда работ российских и зарубежных авторов. Основными темами анализа являются: 1) федеративное устройство России и взаимоотношения российского Центра и регионов; 2) политические институты и политические процессы на региональном уровне; 3) местное самоуправление в России.

### **Введение. Политическая регионалистика vs. политическая регионология**

Фактически, исследования региональных аспектов российской политики возникли как в России, так и за ее пределами лишь в 1990-е годы, хотя и по разным причинам. В России политическая наука получила официальный статус лишь в 1989 году, примерно в этот же период начали проводиться эмпирические политические исследования. Последующие события – распад СССР, процессы федерализации и регионализации России, выборы органов власти различных уровней – значительно повысили как научный, так и практический интерес к данной проблематике, сформировав спрос на политическую регионалистику на научном рынке. Зарубежная советология, процветавшая в годы холодной войны, за редким исключением (см., например, Hough, 1969) уделяла региональным темам мало внимания. Напротив, в постсоветский период поток публикаций начал стремительно расширяться (см. Lowenhardt and White, 1999; Melvin and Puglisi, 1999). Таким образом, за десять постсоветских лет данная тематика исследований стала одной из центральных в изучении российской политики. Десятки книг и сотни статей были написаны, диссертации защищены, конференции и семинары проведены, лекционные курсы прочитаны и первые учебники опубликованы. Институционализацию политической регионалистики России, таким образом, можно считать завершенной. Появление же мемуаров самих исследователей (Петров, 2001) логически подводит черту под данным периодом развития.

В то время как институциональная история политической регионалистики России уже охарактеризована весьма подробно (см. Гельман и Рыженков, 1999; Лексин и Швецов, 2000; Bradshaw and Hanson, 1998), целью настоящей статьи является анализ собственно содержания исследований в данной области, не

---

\* Владимир Яковлевич Гельман, кандидат политических наук, доцент Европейского Университета в Санкт-Петербурге. 191187, Санкт-Петербург, Гагаринская ул., 3. Тел. (812) 2755133, факс (812) 2755139, e-mail [gelman@eu.spb.ru](mailto:gelman@eu.spb.ru)

претендуя при этом на исчерпывающее описание всех работ в данной области. Вопрос состоит в другом: что нового прибавляют эти исследования к нашему осмыслению закономерностей политики – в регионах, в России, или даже в мире в целом? Каковы теоретические рамки и методологические принципы новой отрасли исследований? Как они соотносятся с общими тенденциями развития политической науки вообще и науки о российской политике в частности? Какие тенденции и закономерности выявлены и есть ли они вообще? И можно ли вообще говорить о политической регионалистике России как о некоей предметной отрасли исследований или налицо некий конгломерат не связанных друг с другом работ, объединенный лишь территориальным фокусом научных интересов?

В поисках ответа на эти вопросы я начну с обзора некоторых рамочных подходов в исследованиях российских и зарубежных авторов. Затем, я суммирую результаты исследований по следующим темам: 1) федеративное устройство России и взаимоотношения российского Центра и регионов; 2) политические институты и политические процессы на региональном уровне; 3) местное самоуправление в России. В заключении, я предлагаю обсудить достижения и пробелы, выводы и перспективы исследований в политической регионалистике России.

Прежде всего, необходимо определиться с терминами. Под политической регионалистикой понимается совокупность исследований макрополитических процессов на региональном и местном уровнях (изучение политических режимов, политического участия и поведения и т.д.) и специфических аспектов регионального и/или местного управления, связанных с процессами общенационального масштаба (Гельман и Рыженков, 1999: 173). Политическая регионалистика России, таким образом, является субдисциплиной в рамках науки о российской политике подобно тому, как в науке об американской политике существует State and Local Government. Вместе с тем ряд российских и зарубежных авторов использует термин «регионология», который возводится к Regional Science как междисциплинарной отрасли знания (Макарычев, 1997).<sup>1</sup> Иначе говоря, для политической регионалистики «регионы» – это объекты исследования, в то время как предмет анализа задается рамками политической науки, подобно, скажем, классическим исследованиям распределения власти в американских местных сообществах (Dahl, 1961) или эффективности регионального управления в Италии (Putnam, 1993). В то же время для регионологии предмет и объект исследования сливаются в единое целое. Таким образом, в изучении региональных аспектов российской политики де-факто воспроизводится традиционная для изучения России дихотомия: сравнительная политология vs. страноведение (или, скорее, краеведение). Оба научных дискурса существуют не то, чтобы совсем независимо друг от друга, но слабо соотносятся друг с другом. Более того, если политическая регионалистика становится преобладающей среди западных исследователей, то их российские коллеги в большинстве своем являются стихийными или же сознательными «региологами».

Сама логика познавательного процесса в политической регионалистике и в регионологии также развивается параллельными путями. Для политической

---

<sup>1</sup> Так, в Саранске существует НИИ регионологии при Мордовском государственном университете, в Нижнем Новгороде прошло два всероссийских конгресса по сравнительной политической регионологии.

регионалистики России «исследовательский цикл» (Skocpol and Somers, 1980), как показано ниже, связан с переходом от атеоретических исследований отдельных случаев через стадии интерпретативных «насыщенных описаний» и анализа отклоняющихся случаев к сравнительным (в том числе – статистическим) политическим исследованиям (Голосов, 1998: 137-138). В свою очередь, региология стремится к комплексному использованию различных идей из политической науки, социологии, экономики, этнологии, истории, культурологии, географии, права и других дисциплин, отталкиваясь от «места». Наиболее эксплицитно этот подход представляет Кимитака Матсузато: «региология – это попытка сломать барьеры между традиционными академическими дисциплинами через использование ключевого концепта «пространство» (Matsuzato, 2000: ix).

Оба этих исследовательских направления сталкиваются с серьезными методологическими проблемами, природа которых, однако, различна. Для работ в области политической регионалистики зачастую характерны «концептуальные натяжки» (conceptual stretching), связанные с неадекватным применением исследователями существующих теоретических разработок без учета реального контекста изучаемых явлений (Sartori, 1970).<sup>2</sup> Кроме того, для изучения российской политики в целом и ее региональных аспектов в особенности характерен сильный нормативный уклон (bias), который препятствует осмыслению тенденций и закономерностей политического развития. Иначе говоря, исследователи порой попадают в своего рода ловушку, когда сопоставляют политические процессы в России с нормативным идеалом демократии, рыночной экономики и верховенства права. В результате ученые в очередной раз ужасаются отклонениям от этого идеала, обвиняют реальных или воображаемых виновников этого положения дел, и... ставят на этом точку. Но собственно познавательная ценность таких исследований при этом оказывается сведена на нет. Для региологии же типична эклектичность, которая ведет к объяснению наблюдаемых феноменов в лучшем случае по принципу ad hoc; в худшем же случае вопрос «почему?» даже не ставится.<sup>3</sup> Кроме того, о синтезе различных дисциплин в региологии пока что можно говорить лишь как о

---

<sup>2</sup> Примером здесь может служить статья Николая Петро об «истории успеха» реформ в Новгородской области (Petrol, 1999). Пытаясь объяснить тенденции политического развития этого отдельно взятого российского региона, он использовал теорию «гражданской включенности» и социального капитала (Putnam, 1993). Определив число общественных организаций на душу населения в Новгородской области, исследователь пришел к выводу о том, что успех демократии и рыночных реформ в этом регионе связан с достижениями развитого «гражданского общества». Эта статья вышла в свет в сентябре 1999 года, когда губернатор Новгородской области Михаил Прусак инициировал проведение внеочередных губернаторских выборов, на которых набрал свыше 90% голосов избирателей при отсутствии реальных конкурентов и при единодушном одобрении всей «гражданственной» общественности региона. Очевидно, что в этом случае даже взятый из «правильной» теоретической модели эмпирический показатель не мог служить критерием демократической «гражданственности» в неконкурентной политической среде.

<sup>3</sup> Так, сравнительное исследование политико-культурных процессов в четырех регионах России позволило обнаружить циклическое воспроизведение на протяжении веков особых паттернов регионального развития как на уровне политического управления, так и в культурно-художественной среде (Luchterhandt u.a., 1999). Сам по себе этот вывод весьма интересен, но теоретического обоснования данных явлений работа не содержит.

благом пожелании. Как западные, так и (тем более) российские специалисты в данной области склонны оперировать лишь категориями «своих» дисциплин (см. Гельман и Рыженков, 1999: 174-183, Bradshaw and Treyvish, 2000).<sup>4</sup> Поэтому проблемы федеративных отношений в России для юристов в основном сводятся к несовершенству правовых норм и механизмов их реализации, для экономистов – к распределению финансовых потоков между Центром и регионами, а для этнологов – к этнополитическим конфликтам в национальных республиках. Но целостной картины всего комплекса проблем пока представить так и не удастся.

Пока трудно сказать, в какой мере отмеченные трудности являются временными «болезнями роста» или же базовыми тенденциями в изучении региональных аспектов российской политики. Можно лишь уверенно говорить о том, что за десять лет после распада СССР российскими и зарубежными исследователями едва ли не «с нуля» был накоплен немалый опыт анализа в области политической регионалистики России. Если же учесть, что эти десять лет были наполнены весьма существенными институциональными изменениями в российской политике вообще и в ее региональных аспектах в частности, то задача их осмысления «по горячим следам» выглядит еще более непростой. Но насколько успешными можно считать ответы исследователей на региональные вызовы российской политики?

## **1. Федерализм по-русски: колебания маятника**

Как практический, так и исследовательский интерес к проблемам федеративных отношений в России был вызван стремительным распадом СССР и опасениями распада России в начале 1990-х годов. Действительно, рост сепаратистских тенденций и обострение этнических проблем способствовали анализу проблем федерализма в России с точки зрения угрозы территориальной дезинтеграции страны. Действительно, неблагоприятное наследие советского федерализма с иерархической формой территориально-государственного устройства страны, территориальными претензиями и очагами потенциальных конфликтов (Lapidus and Walker, 1995; Bunce, 1999; Stepan, 2000, 2001: 315-361) создавало немало оснований для подобных прогнозов. Поэтому провозглашение деклараций о суверенитете рядом республик России (Treisman, 1997; Kahn, 2000) изначально расценивалось в русле процессов сепаратизма и старт к началу сепаратизма. На практике, однако, эти предположения не реализовались. По мере того, как цена государственной независимости становилась все более высокой, стимулы к выходу из состава России снижались под воздействием различных факторов, в то время как стимулы к поиску компромиссов с Центром, напротив, росли. Об этом говорят как пример Татарстана, максимально успешно использовавшего свой шантажный потенциал в затяжном «торге» с Центром (Jones Luong, 1998; Sharafutdinova, 2000), равно как и пример Чечни, ввергнутой в серию кровавых

---

<sup>4</sup> Характерно, например, что комплексное библиографическое издание по проблемам региональных исследований в России, подготовленное экономистами из Института системного анализа РАН, содержит описание работ 30 исследовательских центров, из которых 23 представляют экономическую науку, 4 – правоведение, и по 1 – географию, политологию и экологию (Лексин и Швецов, 2000). Если бы такое издание готовили, скажем, политологи, пропорция, вероятно, была бы обратной.

войн.<sup>5</sup> Подписание в 1992 году Федеративного договора всеми регионами России (кроме Татарстана и Чечни) обозначило рубеж сепаратистской стратегии республик, а также сделало неэтнические регионы России полноправными участниками федеративных отношений (Лысенко, 1995). Побочным эффектом этого, однако, стало различие статусов регионов, которое повлекло за собой целый ряд новых конфликтов (самый известный из них связан с «Уральской республикой» в Свердловской области). Тем не менее, уже к середине 1990-х годов риски дезинтеграции страны, вызванные сепаратистскими движениями и этническими конфликтами, оценивались как относительно невысокие (Petrov and Trevish, 1995).

В действительности, провозглашение суверенитета и требования республик (а позднее, и других регионов) по контролю над экономическими ресурсами на соответствующих территориях были типичным примером извлечения ренты региональными элитами на фоне ослабления административного потенциала Центра (Полищук, 2000). Возможности этнической мобилизации были в этой связи не более чем аргументом республик в их «торге» с федеральными властями (Gorenburg, 1999). Вместе с тем, укрепив свои позиции по отношению к слабому Центру, правящие элиты республик и регионов оказывались способными упрочить свое положение и во внутрирегиональной политике. Ряд наблюдателей обращал внимание на эту взаимосвязь, которую наиболее последовательно представил Михаил Афанасьев формулой: «точный русский перевод понятия «суверенитет» – самодержавие» (Афанасьев, 1998: 6). Прежде всего, эти тенденции были характерны для наиболее «суверенных» республик России (Gorenburg, 1999; Kahn, 2001).

Конфликты на уровне федеральных органов власти – сперва между руководством СССР и России (1990-1991), а затем – между Президентом и Верховным Советом России (1992-1993) создавали весьма благоприятный фон для такой политики регионов по отношению к Центру. В свою очередь, отдельные попытки рецентрализации, предпринятые после августа 1991 года (назначение в регионах глав администраций и представителей Президента), носили частичный характер, не затрагивая этнические республики (Гельман, 1998). Напротив, апелляция участников федеральных конфликтов к поддержке в регионах стимулировала их к соревнованию по предоставлению уступок требованиям региональных элит. Последние же в этой ситуации оказывались заинтересованы в сохранении патовых ситуаций (stalemate) в данных конфликтах и в невозможности их разрешения по принципу «игры с нулевой суммой» (Сенатова и Касимов, 1994).

После событий октября 1993 года и принятия Конституции России 1993 года на некоторое время тенденции неуправляемой децентрализации России оказались приостановлены (Lapidus and Walker, 1995: 99-102), а установившаяся было правовая и политическая асимметрия федеративного устройства – как будто бы элиминирована (Лысенко, 1995; Умнова, 1998). Речь даже заходила о «новом унитаризме» (Сенатова, Касимов, 1994). Однако уже в феврале 1994 года ситуация вновь резко изменилась: началась кампания по заключению двусторонних договоров о разграничении полномочий между Центром и регионами, прежде всего – этническими республиками России. Таким образом, асимметрия федерации и напряжение по линии «республики – не-этнические

---

<sup>5</sup> Рассмотрение комплекса проблем, связанных с этим регионом России, выходит за рамки настоящей работы.

регионы» вновь усилились. Стивен Солник, в частности, утверждал, что в России в 1994-1995 годах сформировалась ориентированная на получение односторонних преимуществ коалиция республик против Центра (Solnick, 1995), угрожающая подрывом целостности федерации. Несмотря на то, что с начала 1996 года к подписанию договоров с Центром были допущены и другие регионы России, это не сняло, а лишь усугубило проблему асимметрии и дефицита права в федеративных отношениях.

В ряде случаев двусторонние договоры и соглашения Центра и регионов были связаны с предоставлением эксклюзивных льгот, не оправданных ни в экономическом (Полищук, 2000), ни в правовом (Лысенко, 1995; Губогло, 1997; Умнова, 1998) отношении. В преддверии президентских выборов 1996 года эта «договорная» кампания приобрела массовый характер, и, наконец, к 1999 году число регионов, имевших «свои» договоры с Центром, достигло 46. И, хотя многие положения договоров на практике не выполнялись, большинство наблюдателей расценивали их как угрозу развитию России. Во многом, они переводили на язык формальных юридических норм сложившиеся ранее неформальные отношения между руководителями федеральных и региональных органов власти, которые могли быть описаны как «лояльность в обмен на невмешательство» (Гельман, Рыженков и Бри, 2000: 58). Отмечалось, что сложившиеся в этот период отношения Центра и регионов создавали условия для закрепления антиконституционализма в ряде случаев (прежде всего, в экономически влиятельных этнических республиках) (Губогло, 1997; Митрохин, 1999b; Полищук, 2000; Solnick, 1995, 2000a). Основным мотивом практически всех работ была критика политики Центра, которая сводилась к предоставлению неоправданных уступок региональным элитам, в силу чего федерация становится асимметричной, а конституционно-правовые механизмы замещаются неформальным «торгом» Центра и регионов на фоне дефицита политических механизмов федеративной интеграции и обеспечения Центром правового порядка (Ordeshook, 1996; Рыжков, 1999; Solnick, 2000a). Осознанно или нет, эти критики российского федерализма исходили из нормативного идеала модели американской федерации (Riker, 1975), хотя ее претензии на универсальный характер вызывает сомнения у компаративистов (Stepan, 2001: 315-361).

Альтернативную модель развития федеративных отношений первой половины 1990-х годов предложил Даниэл Трейсман (Treisman, 1999). Исходя из корпуса теорий рационального выбора, он поставил в центр своего анализа иной вопрос: почему Россия сохранилась как федерация, хотя все иные социалистические федерации (Советский Союз, Чехословакия, Югославия), находившиеся в сходных структурных условиях, распались после краха коммунистических режимов? Ответ Трейсман связывает с политическим курсом федерального Центра. В отличие от Солника, он полагает, что Центр обладал достаточными рычагами воздействия на регионы, прежде всего – финансовыми. Политика «селективного умиротворения» наиболее нелояльных регионов в 1992-1995 годах, по мнению Трейсмана, смогла смягчить сепаратистские требования и обеспечить благоприятное для Центра голосование на федеральных выборах в этих регионах. Проще говоря, федеральное правительство смогло купить лояльность провинциальных масс и элит за счет денежных вливаний в отдельные регионы. В подтверждение этого тезиса Трейсман проводит тщательный количественный анализ бюджетной и электоральной статистики. Но трудно говорить о том, насколько обоснован этот подход, если все

исследование основано лишь на анализе законов о федеральных бюджетах без учета внебюджетных фондов, бартера, взаимозачетов, перераспределения прав собственности и, last but not least, без анализа того, как принятый на бумаге бюджет исполнялся на самом деле. Поэтому выводы Трейсмана были подвергнуты серьезной критике. Так, Владимир Попов (Popov, 2001) провел подробный анализ распределения Центром бюджетных трансфертов во второй половине 1990-х годов на гораздо более широкой эмпирической базе и пришел к прямо противоположному выводу. Согласно Попову, Центр, напротив, поощрял наиболее лояльные в электоральном плане регионы и наказывал «бунтарей». Хотя анализ Попова и подрывает модель Трейсмана, но нетрудно видеть, что и в данном случае интересы региональной экономической политики приносились Центром в жертву политической конъюнктуре, хотя и по иным соображениям.

Но даже если принять выводы Трейсмана за основу, то следует признать, что за подобный способ сохранения федерации и предотвращения угрозы сепаратизма и сецессии (за исключением случая Чечни) России пришлось заплатить весьма дорогую цену. Леонид Полищук в своем анализе представляет типичную картину федеративных отношений в России второй половины 1990-х годов как доминирования частного лоббизма региональных групп (Полищук, 2000). В результате в России складывалась модель «переговорного федерализма» с преобладанием неформальных институтов, которая подрывала как правовой строй в стране и ее регионах, так и препятствовала проведению целостной экономической политики (Slider, 1997). При этом, политика Центра носила стихийный и весьма непоследовательный характер, создавая, таким образом, возможности для спонтанной передачи полномочий регионам *de facto* (Stoner-Weiss, 1999). Нельзя сказать, что федеральные власти демонстрировали полное отсутствие политической воли и желания переломить ситуацию. Так, в период правительства «молодых реформаторов» (1997-98) Центр пытался увязать предоставление финансовой помощи регионам с проведением ими более открытой экономической политики и рыночных реформ (Павленко, 1997). Но эти попытки не представляли собой комплексный набор мероприятий и не давали существенных результатов. Неудивительно, что российский федерализм характеризовался различными авторами как «дефективный» (Митрохин, 1999b), «разрушающий рынок» (Slider, 1997), или, как минимум, «странная федерация» (Рыжков, 1999: 100-120).

Все эти определения лишь подчеркивали проблемы институционального строительства в России, связанные с упадком административного потенциала государства (*state capacity*). В сфере федеративных отношений они также усугублялись политическим ослаблением федеральной власти и частичной утратой Центром рычагов принуждения по отношению к регионам (Stoner-Weiss, 1999; Solnick, 2000a), в то время как политические механизмы взаимодействия Центра и регионов – прежде всего, политические партии (Ordeshook, 1996) и Совет Федерации (Петров, 1999b) – не играли серьезной роли в процессе принятия решений, все в большей степени выходящим из-под контроля федеральных властей. В результате, как отмечает Полищук, «этот процесс принял характер цепной реакции» (Полищук, 2000: 103). Тем самым, независимо от наличия двусторонних договоров как таковых поощрялись систематическое нарушение в регионах норм федерального законодательства (Лысенко, 1995; Губогло, 1997; Умнова, 1998) и ущемление прав граждан (Митрохин, 1999b; Kahn, 2001). Иначе говоря, под лейблом «федерализма»

скрывались самые архаичные и/или авторитарные формы государственного устройства (Петров, 2000). После экономического кризиса 1998 года и в преддверии избирательного цикла 1999-2000 годов выдвигались предположения о том, что развитие данных тенденций может привести к полному разложению Центра, т.е. фактически к политической дезинтеграции России (Петров 1999а). Но эти алармистские прогнозы (как и предыдущие) не оправдались.

Ситуация в федеративных отношениях, казалось, резко изменилась в мае 2000 года, когда Владимир Путин обнародовал радикальный план рецентрализации управления страной, воплотившийся, прежде всего, в создании федеральных округов, консолидации финансовых потоков в Центре, и изменении порядка формирования Совета Федерации. Несмотря то, что все наблюдатели признавали необходимость реформ в сфере федеративного устройства, оценки этих шагов и их последствий были противоречивы. Первоначально, речь шла даже о том, что «Россия может из... федерации вновь превратиться в унитарное государство с некоторыми элементами региональной и этнорегиональной специфики» (Петров, 2000: 33). Критике были подвергнуты как сам замысел реформ, так и характер их реализации. В частности, Совет Федерации, сформировавшийся в 1996-2000 годах ex officio из председателей региональных legislatur и глав исполнительной власти, являлся весьма неэффективным механизмом представительства интересов регионов (Петров, 1999b). Но пришедший ему на смену механизм назначений членов верхней палаты региональными органами власти еще в меньшей степени соответствовал как принципам демократии и федерализма, так и интересам регионов.

В целом, укрепление иерархии «вертикали власти» преследовало сугубо прагматические цели усиления президентского влияния за счет ослабления позиций региональных элит по принципу «игры с нулевой суммой» (Solnick, 2000b; Hyde, 2001; Смирнягин, 2001). Таким образом, проблема преодоления слабости государства решалась путем повышения административного потенциала без учета потребности в верховенстве права (Gel'man 2000). Точнее, «диктатура закона» предполагала чисто инструментальное использование правовых механизмов для укрепления федерации. Например, кампания по приведению региональных законов в соответствие с федеральными нормами в ряде случаев повлекла за собой ухудшение ситуации с правами человека в регионах (Kahn, 2001). Но возможные негативные последствия произвола (arbitrary rule) Центра в отношении регионов оказались нейтрализованы из-за отсутствия механизма реализации подобного курса, в частности, со стороны полномочных представителей Президента России в федеральных округах (Solnick, 2000b). Уже к началу 2001 года обозначились пределы политики рецентрализации федеративных отношений в России. Леонид Смирнягин отметил тот парадоксальный факт, что в результате взаимного «наложения» нескольких негативных тенденций федеративная реформа имела, скорее, позитивный эффект с точки зрения задач государственного строительства (Смирнягин, 2001). Так, рационализация модели бюджетного федерализма позволила привести механизм финансовых трансфертов в соответствие с реальным экономическим потенциалом регионов России (Роров, 2001).

Весьма уместным представляется сравнение развития федеративных отношений в России с колебаниями маятника, предложенное Николаем Петровым (Петров, 2000). В этом смысле можно говорить о том, что после серии зигзагов в 1990-е годы «маятник» после экономического кризиса 1998 года дошел до крайней точки децентрализации, за которой маячила угроза исчезновения Центра как

значимого актора федеративных отношений. Однако после этого маятник начал стремительно перемещаться в противоположном направлении, проскакивая зону равновесия и двигаясь в сторону крайней неоправданной централизации принятия решений. Ситуация энергетического кризиса 2001 года в Приморском крае, когда федеральные власти вынуждены были принять на себя не только издержки по ликвидации аварии, но и политическую ответственность за ее возникновение, служит тому иллюстрацией. Колебания маятника, таким образом, были остановлены, но нынешнее его положение далеко не является равновесным. Но принципиальное различие с ситуацией 1990-х годов теперь заключается в том, что дальнейшие перспективы федеральных реформ, прежде всего, связаны, с политическими процессами в Центре и – чем дальше, чем в большей мере – с процессами интернационализации и глобализации.<sup>6</sup>

## 2. Политика в регионах, или 89 загадок

Развитие исследований политических процессов в регионах России в целом подчинялось описанной выше логике «исследовательского цикла», хотя его отдельные этапы перекрывали по времени друг друга. Начало самого «цикла» следует, вероятно, отсчитывать с первого современного российского исследования в политической регионалистике, посвященного выборам 1989 года на Съезд народных депутатов СССР (Колосов, Петров и Смирнягин, 1990). Эта работа содержала выполненные в жанре очерков описания избирательной кампании в 5 регионах СССР, наряду с элементами сравнительного политико-географического анализа. Вскоре после этого политическая жизнь регионов начинает привлекать внимание и зарубежных исследователей. Кроме того, в этот период снимаются ограничения на поездки иностранцев по России, и начинается десант западных советологов в регионы России для проведения полевых исследований. Процессы демократизации в регионах вызывали у западных и российских исследователей прилив политического энтузиазма. Объектами исследования в этот период становятся развитие демократического движения (Orttung, 1995; Fish, 1995: 137-199), выборы региональных Советов (Colton, 1990; Andrews and Vacroux, 1994; Orttung, 1995), и первые шаги новых легислатур (Hahn, 1991a; Gel'man and McAuley, 1994), политические установки населения (Hahn, 1991b), и т.д. В отсутствие разработанных теоретических моделей изучения политики в российских регионах заимствование телеологической схемы «перехода к демократии» было вполне естественным. Однако, многие суждения и оценки в рамках такого подхода не выдерживали испытания временем в условиях быстро меняющейся ситуации 1990-х годов. Неудивительно поэтому стремление ряда авторов избежать нормативного теоретизирования и сосредоточиться на сборе и обработке эмпирического материала. Так возникают различные проекты по мониторингу политического развития регионов<sup>7</sup> и монографические работы по отдельным регионам. Эти работы зачастую характеризовались принципиальным или стихийным отказом от теоретических рамок вообще, компенсируя данный недостаток

<sup>6</sup> Анализ международного влияния на федеративные отношения и региональное развитие в России выходит за рамки настоящей работы.

<sup>7</sup> Среди этих проектов стоит упомянуть работы сети этнополитического мониторинга Института этнологии и антропологии РАН, «Политический мониторинг» Института гуманитарно-политических исследований (1992-2000), «Российский региональный бюллетень» Института «Восток-Запад».

подробностью деталей. Самыми масштабными работами такого рода следует признать выпущенный Московским центром Карнеги «Политический альманах России» (Макфол и Петров, 1998), а также 10-томную серию «Регионы России: хроника и руководители» (Матцузато и Шатилов, 1997-2000), которая выходит в центре Славянских исследований университета Хоккайдо в Саппоро (на момент написания статьи опубликовано 7 томов). Увесистые тома этих изданий могут быть охарактеризованы известным термином «насыщенные описания» (thick description) как в отношении обилия содержащейся в них информации (своего рода научного веса), так и в смысле физического веса.

Тем не менее, атеоретический подход достаточно быстро обнаружил свои пределы. К середине 1990-х годов исследователи не могли довольствоваться лишь описаниями, но еще не обладали знаниями о закономерностях развития политики в России и/или ее регионах, достаточными для построения теорий. Главным методом анализа на этом этапе становится case study, причем, как правило, объектом исследований являются отдельные элементы политического процесса: выборы в Государственную Думу (Colton and Hough, 1998: 311-668), конфликты и компромиссы региональных элит (Дука, 1995; Melvin, 1998; Stykow, 1999), и т.д. Едва ли не каждый из 89 регионов России, по сути, представлял собой отдельную «загадку», закономерности которой предстояло разгадать. И лишь по мере накопления фактических данных во второй половине 1990-х годов постепенно происходит «встраивание» case studies в сравнительную перспективу (имея в виду как сравнение случаев между собой, так и полноценное включение эмпирических данных в корпус теорий в рамках сравнительной политологии).

Политическое развитие 1990-х годов также стимулирует развитие исследований этого направления. Федеральные и региональные выборы требовали знаний о возможных вариантах развития ситуации, а бизнес нуждался в минимизации политических рисков региональных инвестиций. Переломным событием для региональных политических процессов стала волна губернаторских выборов осени-зимы 1996 года, когда практически во всех регионах России происходит оформление региональных политических режимов (Гельман, 1996), обладавших большей или меньшей политической автономией от Центра. Кроме того, это событие само по себе стало важным источником данных об электоральной политике в регионах, которые были проанализированы на уровне тестирования теорий электорального поведения (Голосов, 1997; Solnick, 1998). Иначе говоря, исследователи сделали принципиальный шаг от описаний политики в регионах России к ее объяснениям.

Характерно, что по мере становления изучения политических процессов в регионах России, оценки состояния самого объекта исследований становятся все более критическими. Поворотным пунктом здесь стали события октября 1993 года, когда роспуск Советов повлек за собой «захват полномочий» исполнительной властью (McAuley, 1997: 232). Сложившийся в результате институциональный дизайн в большинстве российских регионов (Гельман, 1998: 96-97) оказался благоприятной средой для подрыва демократических институтов. Прежде всего, это было связано с явным преобладанием исполнительной власти в рамках разделением властей, в результате чего губернаторы и лидеры республик превратились в полновластных хозяев своих вотчин (Афанасьев, 1998; Mendras, 1999). В ряде случаев складывавшиеся региональные политические режимы характеризовались репрессивными практиками подавления гражданских и политических прав (Рабинович и

Фуфаев, 1997; Михайлов, Бажанов и Фарукшин, 2001), которые справедливо характеризовались как «региональный авторитаризм» (Сенатова, 1996). Определенное распространение получило применение к региональным режимам концепции «делегативной демократии» (Гельман, 1996; Tsygankov, 1998),<sup>8</sup> несмотря на критические оценки (Петров, 2000: 33). Многие авторы отмечали в регионах России такие явления, как незначительную роль легислатур (Афанасьев, 1998; Гельман, 1998; Голосов, 2001), слабость политических партий (Ordeshook 1996; Голосов, 2000; Slider, 2001), корпоратистские тенденции в отношениях государства с организациями «третьего сектора» (Белокурова, 2000), прямой или косвенный контроль исполнительной власти над средствами массовой информации (Belin, 2001: 340-341), подавление государством экономических групп интересов (и/или наоборот) (Перегудов, Лапина и Семенов, 1999: 195-210), и, в целом, господство патронажа и клиентелизма (Афанасьев, 2000). В свою очередь, политический монополизм правящих групп на уровне неформальных практик принятия решений зачастую закреплялся и на уровне формальных институтов. Это находило свое воплощение в региональных избирательных системах (Голосов, 2000; Голосов, 2001) и в системах местного самоуправления (Рыженков и Винник, 1999; Гельман, 2001), препятствовавших развитию политических партий, муниципальной автономии, и в целом – политической состязательности в регионах.

Вместе с тем, политические процессы в регионах России характеризовались высоким уровнем диверсификации (Гельман, 1998; Петров, 2000: 20-21). По словам Гейл Лapidус, регионы «делают Российскую Федерацию лабораторией тестирования различных моделей развития» (Lapidus, 2001: 354). Выявление и классификация этих моделей политического развития и/или региональных политических режимов стала первым результатом сравнительной политической регионалистики. Так, Мэри Маколи выделила консервативный (близкий к позднесоветскому), консенсусный, плюралистический и патронажный (личной власти) типы политических режимов (McAuley, 1997). Наталья Лапина рассматривает четыре модели взаимодействия политических и экономических элит – патронаж, партнерство, подавление («борьба всех против всех») и «приватизация власти» (Перегудов, Лапина и Семенов, 1999: 195-210). В нашем сравнительном исследовании шести регионов России рассматривались монополистические («победитель получает все»), картельные («сообщество элит») и олигопольные («борьба по правилам») политические режимы (Гельман, Рыженков и Бри, 2000). Эти и некоторые другие (см. Афанасьев, 1998) типологии явно или неявно отталкивались от конфигурации основных акторов и политических институтов (Гельман, Рыженков и Бри, 2000: 19-20). Разработка эмпирических типологий региональных политических процессов сама по себе вызвала к жизни поиски объяснений причин их сходств и различий в кросс-региональной сравнительной перспективе. Можно выделить несколько различных подходов к решению данной задачи.

Исторически первой возникла модель «трансформации номенклатуры», увязывавшая траекторию политического развития регионов в постсоветский период с воспроизводством или сменой прежних политических элит (McAuley, 1992). Поскольку на региональном уровне к середине 1990-х годов уровень

---

<sup>8</sup> Так, в сборнике по итогам семинара «Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте» (Российский, 2000) из заголовков 13 докладов, посвященных региональным case studies, 6 содержат слова «авторитаризм» и «авторитарный», 1 – «делегативная демократия».

воспроизводства прежних элит достигал 85% (Kryshtanovskaya and White, 1996), то эта модель оказалась простым и удобным объяснением неудач становления в регионах демократических институтов. Но ее объяснительная сила оказалась невысока, поскольку таким путем не удавалось осмыслить различие механизмов воспроизводства политических и экономических элит (Hughes, 1997), в то время как объяснение причин внутриэлитных конфликтов в рамках данной модели носило ситуационно-окказиональный характер (Matsuzato, 1997). Наконец, связь между региональными политическими режимами и уровнем воспроизводства прежней номенклатуры оказывалась, как минимум, неочевидной (см. McAuley, 1997; Stoner-Weiss, 1997; McMann and Petrov, 2000).

Экономические подходы к анализу региональных вариаций переходов были основаны на представлениях об обусловленности политического развития регионов характеристиками их ресурсной базы. Так, Михаил Афанасьев увязал «депрессивный» тип региональных политических режимов с неразвитостью экономики, «закрытый» тип – с обширным аграрным сектором и/или высокой долей военно-промышленного комплекса, «открытый» тип – с развитой диверсифицированной экономикой и/или вовлеченностью в международные экономические связи (Афанасьев, 1998: 11-13).<sup>9</sup> Напротив, Кэтрин Стонер-Вайс сделала вывод о том, что высокая концентрация экономических ресурсов ведет к достижению консенсуса региональных политических и экономических элит и способствует более эффективному управлению, чем диверсификация ресурсов (Stoner-Weiss, 1997). На практике, однако, взаимосвязь политического и социально-экономического развития даже в кросс-национальной перспективе не столь однозначна. Что же касается политических режимов в регионах России, то доиндустриальная Калмыкия (Сенатова, 1996) в этом плане мало отличалась от постиндустриальной Москвы (Brie, 1997). В то же время сходные по своему экономическому потенциалу Нижегородская (Гельман, Рыженков и Бри, 2000: 146-180) и Свердловской (Gel'man and Golosov, 1998) области демонстрировали существенные политические различия.

Культуралистские обоснования обычно привлекаются для анализа особенностей политического развития этнических республик России, многие из которых заслуженно имеют сильную антидемократическую репутацию. Так, Дмитрий Бадковский считал, что в российских республиках преобладает традиционный тип политической легитимации (Бадковский, 1994), что делает их политическое развитие отличающимся от других регионов. Исследователи обнаруживали и тенденции к «этнократизации», то есть вытеснения из элит представителей нетитульных этнических групп, например, в Башкортостане (Галлямов, 1998). В качестве объяснения данного феномена привлекается «народная антропология», базирующаяся на представлениях о большей предрасположенности тюркских народов и мусульман к авторитаризму. Однако, как полагает Кимитака Матсузато, эти объяснения не срабатывают при сравнении республик России между собой и с неэтническими регионами (Матсузато, 2000: 6-7). Скорее, культуралистское объяснение здесь проигрывает рациональному: этнический статус республик использовался элитами не только «вовне» своих регионов в «торге» с федеральным Центром, но «внутри» региона. Следствием этого могли стать либо упрочение монополистических позиций правящих групп (в случае Татарстана), либо борьба этнических элит, которая могла выливаться как в открытый конфликт (в Карачаево-Черкессии), так и в сосуществование на

---

<sup>9</sup> Сходную типологию экономического развития регионов см. Hanson, 1997.

основе консоционализма (в Дагестане) (Ware and Kisriev, 2001). Некоторые авторы пытаются увязать варианты политического развития регионов с теми или иными типами местных политических субкультур (Колосов и Криндач, 1994; Бирюков, 1997). В частности, малым городам и селам приписывался «подданнический» тип политической культуры, «приходской» – средним городам, а «участвующий» – крупным городам и мегаполисам (Бирюков, 1997, 81-82). Однако эти суждения не опирались на данные сравнительных исследований, и потому их валидность является сомнительной.

Элитистская модель фокусирует внимание на характере внутриэлитных взаимодействий в регионах. Стандартные схемы «перехода к демократии» во многом исходят из положения о том, что компромисс элит является залогом успешной демократизации. Однако, в случае российских регионов хотя и обнаруживалась связь между консенсусом элит и эффективностью управления (Stoner-Weiss, 1997), но такого рода компромиссы, скорее, препятствовали, чем способствовали формированию политической состязательности в регионах (Malvin, 1998). В противовес этому тезису, исследование «отклоняющегося случая» относительно развитой партийной системы в Свердловской области (Gel'man and Golosov, 1998) позволило выдвинуть противоположную гипотезу о том, что неразрешимый конфликт элит является благоприятным условием для становления политических партий (и, шире, конкурентной политики) в регионах России. Впоследствии, Григорий Голосов в количественном анализе выборов региональных legislatures продемонстрировал, что именно раскол элит служит главным фактором, способствующим успеху партийных кандидатов и развитию партий в регионах (Golosov, 1999). В более широком плане, возникновение раскола элит, неустрашимого по принципу «игры с нулевой суммой» создавало основания для успешной инсталляции в регионах демократических «правил игры» (Гельман, Рыженков и Бри, 2000). В свою очередь, в поисках причин расколов региональных элит было выдвинуто предположение об исторической обусловленности данных процессов характеристиками ресурсной базы регионов, которая была сформирована в советский период, а затем менялась под воздействием постсоветских реформ. Однако пока трудно сказать, в какой мере возможен синтез элитистских и экономических подходов и выработка на их базе комплексных неоинституциональных политико-экономических моделей региональных трансформаций.

Логическим продолжением описанных выше усилий исследователей становится переход к количественному сравнительному анализу, связанному, главным образом, с изучением региональных выборов (Голосов, 1997; Golosov, 1999). Другие аспекты региональных политических процессов гораздо в меньшей мере поддаются квантификации, что связано не столько с нехваткой данных, сколько с недостаточной разработанностью теоретической и методологической базы. Поэтому первые попытки построения всеобъемлющих комплексных рейтингов политического развития регионов России, предложенные Николаем Петровым по образцу индикаторов «Дома свободы» для национальных государств (Petrov, 2001), наталкиваются на ряд серьезных проблем. Возможно, для такого рода оценок пока еще не пришло время.

Носят ли отмеченные выше тенденции политического развития регионов России характер неизбежных издержек и трудностей переходного периода, либо же речь идет о явлениях долгосрочного характера? Михаэль Бри в этой связи проводит параллели между «политическими машинами» в городской политике Москвы и аналогичными практиками в политике городов США в конце XIX –

начале XX века и в Южной Италии после Второй мировой войны (Brie, 1997: 13-21). Он показывает, что социально-экономическое развитие этих стран привело в конце концов к подрыву господства «политических машин». Но переход от олигархии к плюрализму в американской местной политике (Dahl, 1961: 11-86) – лишь один из возможных вариантов политической трансформации, к тому же длившейся многие десятилетия. Очевидно, что на общенациональном уровне США и Италия развивались по демократическому пути, что создавало благоприятную среду для демократизации местной политики. В российской политике ситуация выглядит прямо противоположной. Именно дефицит политической соревновательности и верховенства права на федеральном уровне является главным препятствием для демократизации в регионах. Будущее региональных политических процессов, таким образом, определяется «планкой» демократии, задаваемой в Центре. Сегодня эта планка невысока, и отказ от ее подъема (а тем более, дальнейшее снижение) еще в большей степени может осложнить политическое развитие российских регионов.

### **3. Местное самоуправление: задний двор Большой Политики**

Местное самоуправление зачастую принято рассматривать как “задний двор” Большой Политики. Политический аспект местного самоуправления находится далеко не в центре внимания исследователей, и Россия в данном случае отнюдь не является исключением (см. например, Stoker, 1991). Большинство работ российских специалистов концентрируется на проблемах муниципального права и управления муниципальным хозяйством (Гельман и Рыженков, 1999: 204-210). За пределами России с середины 1990-х годов выходили некоторые статьи, посвященные общему обзору положения дел в данной области (см., например, Kirkow, 1997; Young, 1997), а также конкретным case studies (см., например, Alexander, 1999). Несмотря на появление более комплексных работ (Матцузато, 1998а; Рыженков и Винник, 1999), комплексный политический анализ местного самоуправления в современной России пока остается резервом исследовательской повестки дня.

Между тем, первый вопрос, встающий перед исследователем муниципальной политики в России, связан с содержанием реформ местного самоуправления. В самом деле, 1990-е годы в России ознаменовались радикальными реформами местного самоуправления. Конституция 1993 года провозгласила автономию местного самоуправления в наиболее последовательной форме, провозгласив в статье 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом местное самоуправление определяется законодательно как “самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению... вопросов местного значения”. В течение последующих нескольких лет Государственной Думой был принят ряд законов, направленных на развитие местного самоуправления, а в 1996 году Россия присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления. Почти во всех регионах России прошли 1-2 цикла выборов муниципальных советов, мэров городов и глав районных администраций. Казалось бы, страна сделала значительный шаг на пути к местной автономии и местной демократии, решительно порвав с прежней практикой советского периода, когда местное самоуправление было всего лишь нижним звеном государственного механизма в условиях господства КПСС (Jacobs, 1983). В этой связи Сергей Митрохин даже охарактеризовал

постсоветский муниципальный проект как “муниципальную революцию” (Митрохин, 1999а: 29).

Однако к началу 2000-х годов результаты “муниципальной революции” в целом можно оценить как скромные. В самом деле, возникла ли в России на деле автономия местного самоуправления (муниципальная автономия), под которой обычно понимается возможность местного самоуправления осуществлять свою деятельность (в пределах закона) независимо от контроля со стороны вышестоящих органов управления? (Goldsmith, 1995: 235) Сегодня говорить как об автономии местного самоуправления приходится со столь многочисленными оговорками, что они если не сводят на нет, то делают неочевидным само содержание “муниципальной революции”. Практические последствия последней во многом оказались ограничены муниципальными выборами, практика которых зачастую полностью противоречила демократическим стандартам. Вопреки декларированному муниципальному проекту государство отнюдь не стремится передать часть своих полномочий (наряду с ресурсами для их исполнения) органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов характеризует тот факт, что в 2001 году муниципальные бюджеты несли 32% совокупных расходов консолидированного бюджета России, в то время как на долю местного самоуправления приходилось лишь 17% доходов. Наконец, принятые летом 2000 года поправки к федеральному законодательству предоставили Президенту России и главам исполнительной власти регионов прекращать полномочия органов местного самоуправления в случае нарушения ими федеральных и/или региональных законов. В итоге уровень основных показателей муниципальной автономии – объема компетенции и иммунитета от вмешательства со стороны вышестоящих органов управления – оказался весьма невысок. Скорее, приходится констатировать наступление “муниципальной контрреволюции”, или, по крайней мере, явно намечающуюся тенденцию частичной реставрации подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода. Этот контраст тем более очевиден в сравнительной перспективе. Достаточно сопоставить посткоммунистическую Россию со странами Восточной Европы (Coulson, 1995, Baldersheim et al, 1996), чтобы сделать вывод о кардинально различном векторе муниципальных преобразований в этих обществах.

В чем же причины неудачи постсоветского муниципального проекта? Почему идеи местной автономии и местной демократии, заимствованные в современной России с либеральных западных образцов, настолько плохо приживаются на российской почве? В какой мере муниципальная реформа в России была изначально “обречена” на неуспех, а в какой мере этот результат стал следствием ошибочности и непоследовательности курса реформ? Можно выделить четыре перспективы анализа данных проблем – социетальную, правовую, неоинституциональную и экономическую, в зависимости от дисциплинарной принадлежности тех или иных исследователей.

Социетальный анализ, характерный для социологов, фокусирует внимание на низкой значимости ценностей местного самоуправления в глазах россиян (Бородкин, 1997; Островская и Задорин, 1998-1999). В этом же ряду находятся и суждения о слабости гражданского общества в России, понимаемого нормативно в духе «правильного» участия социально озабоченного населения в процессы принятия решений. Однако здесь упускается из виду тот факт, что и на Западе массовое участие рассматривается как следствие, а не предпосылка местного самоуправления (см.: Stoker, 1991: 1). Не случайно, например,

Европейская хартия местного самоуправления в качестве субъекта местного самоуправления рассматривает отнюдь не население и даже не местные сообщества, а органы местной власти (напротив, российское законодательство полагает субъектом местного самоуправления именно население) (Матцузато, 1998b: 18-19). Кроме того, такого рода объяснение проблем местного самоуправления (и не только) носит характер “остаточной категории”. Согласно подобной логике, местное самоуправление не может утвердиться в России из-за “неправильной” политической культуры населения, а последняя, в свою очередь, не может укорениться при слабости местного самоуправления.

Для сторонников правового подхода – специалистов по муниципальному праву – главной причиной проблем муниципальных реформ в России остается несовершенство законов и неэффективность механизма их реализации (Wollmann, 1996; Васильев, 1999). Действительно, законодательная и правовая политика по отношению к местному самоуправлению не носила сколь-нибудь последовательный характер. Однако юридические проблемы сами по себе были не причиной, но следствием прежде всего проблем политических. Принятие законов осуществлялось в Центре конгломератом клик и клиентел, которые преследовали различные политические цели, в том числе – и по отношению к местному самоуправлению (Гельман, 1997). Кроме того, слабость Центра по отношению к регионам повлекла за собой регионализацию реформы местного самоуправления, которая продемонстрировала широкий спектр вариантов местной автономии и местной демократии или же отсутствия таковых. Во многом решение проблем местного самоуправления было отдано Центром на откуп регионам (Рыженков, 1998).

Неоинституциональная перспектива анализа, присущая политологам, ставит вопрос о возможных пределах импорта институтов местного самоуправления. Анализируя возможность использования западного опыта местного самоуправления в новых демократиях Восточной Европы, Алан Нортон справедливо отмечал: “Опыт Запада показывает, что природа политической системы в целом есть наиболее варьируемый и проблематичный аспект местного самоуправления. Это также наиболее сложная область для заимствования” (Norton, 1995: 279). В исследовании институциональных изменений Дуглас Норт делал вывод о том, что общность заимствованных правил в странах с различными институциональными системами ведет к принципиально различным последствиям. В то время как формальные институты (в том числе и институты местного самоуправления) могут меняться, неформальные ограничения оказываются очень живучими (North, 1990: 6). Опыт муниципальных реформ в постсоветской России подтверждает этот тезис. Постсоветский муниципальный проект был весьма уязвим, поскольку как на уровне государства, так и на социетальном уровне общества условия для радикальных муниципальных реформ были весьма неблагоприятными. Норт утверждает, что дискретные (революционные) институциональные изменения могут быть успешными прежде всего тогда, когда они подкреплены инкрементно готовящимися переменами (North, 1990: 89). Но постсоветская муниципальная реформа предполагала внезапное и одновременное учреждение местной автономии и местной демократии в России практически с нуля. Однако заложенная в Конституцию России идея отделения местного самоуправления от государства опиралась на практику, не укорененную в российском обществе. По мнению Кимитака Матцузато, советский вариант местного самоуправления представлял собой крайний случай континентальной модели местного

самоуправления, распространенной в Западной Европе (Матцузато, 1998b: 13). Эволюционный переход от советской практики к принятой в большинстве европейских стран северо-среднеевропейской модели местного самоуправления (Hesse and Sharpe, 1990-1991), как он считает, был бы в этих условиях наиболее естественным решением (как это и происходит сейчас в Восточной Европе). Инсталляция же англосаксонской модели *home rule* в России фактически вела к ограничению автономии местного самоуправления, поскольку муниципалитеты не обладали ни экономическими ресурсами, ни политическими возможностями для ее полноценной реализации (Матцузато, 1998b: 19-21).

С экономической точки зрения, трудности курса реформ в России нанесли несколько ударов по местному самоуправлению. Во-первых, бюджетный кризис в стране в целом вел к хроническому недофинансированию важнейших расходов муниципалитетов. Если на национальном уровне основной проблемой российской экономики стал рост внешнего долга, то для муниципальных бюджетов серьезную угрозу представляет невозможность выплаты внутреннего долга в виде невозмещенных расходов по оплате электроэнергии, водоснабжения и т.д. Кризисы в жилищно-коммунальной сфере, приводящие к массовому отключению электроэнергии в зимние периоды – наглядное тому подтверждение. Во-вторых, социальная политика правительства в России в 1990-е годы в значительной мере была направлена на “сброс” большей части социальных обязательств государства на региональный и местный уровень. В сочетании с муниципализацией социальных объектов, принадлежавших ранее предприятиям, (Healey, Leksin and Svetsov, 1999) это еще более усугубило бюджетный кризис муниципалитетов. В-третьих, возможности местного налогообложения в России оказались существенно ограничены, и норма федерального закона о местных финансах об обеспечении местных бюджетов за счет собственных доходов остается всего лишь благим пожеланием. В то же время, в структуре расходов местных бюджетов до 75% затрат приходится на содержание муниципального жилья, учреждений образования, здравоохранения и социального обеспечения, что представляет собой разительный контраст с муниципальными бюджетами в развитых странах Запада (Гильченко, 2000).

Таким образом, из 12 с лишним тысяч муниципальных образований России не менее 75% находятся сегодня в полностью подчиненном положении, будучи не в состоянии не только обеспечить политическую самостоятельность, но даже самостоятельно исполнять бюджеты. Как отмечает Томила Ланкина, «органы местного самоуправления в большинстве регионов не являются независимыми центрами власти, а служат механизмом реализации власти региональных и республиканских элит» (Lankina, 2001: 410). В этих условиях об автономном местном самоуправлении говорить, по существу, не приходится. Главным образом это относится к малым городам и селам и/или сельским районам (Evans, 2000), которые не имеют перспектив самостоятельности, по крайней мере, в обозримом будущем. Пожалуй, лишь крупные города в течение 1990-х годов оставались единственными очагами местной автономии и сохраняли надежду на возникновение местной демократии. Неудивительно, что именно городская политика стала источником многочисленных конфликтов между региональными властями и местным самоуправлением. Некоторые наблюдатели трактовали эти конфликты как борьбу губернаторов с мэрами, зачастую имеющую личностную окраску (Алексеев, Генисаретский и Щедровицкий, 1998-1999: 11; Slider, 2000). Однако за этими муниципальными “разборками” стоит фундаментальное для России противостояние модернизационных

центров, в роли которых выступают, прежде всего, крупные и/или крупнейшие города и их агломерации (Власова, 1999), и отсталых периферий и полупериферийных зон, в которые фактически проваливается почти все остальное пространство страны. В большинстве регионов России (в силу их моноцентрической пространственной структуры) это противоречие фактически сводится к дихотомии “региональная столица vs. регион” (Петров, 2000: 18). В значительной мере этот процесс обусловил достижение местной автономии и местной демократии в городах России (или их отсутствие).

С точки зрения социальных и экономических преобразований в России города (главным образом, региональные центры) выполняют исключительно важную функцию адаптации страны к стремительно надвигающейся глобализации. Они выполняют посредническую и цивилизаторскую миссию, “подтягивая” отсталую периферию до более или менее соответствующего современности уровня развития. Но выполнение этой функции городами становится затруднительным, если не невозможным в условиях политической зависимости центров от периферий, что приводит к принудительному перераспределению экономических ресурсов в пользу последних. Наличие конкурентных выборов в данном случае провоцирует федеральных и региональных политиков к тому, чтобы подобным образом спонсировать электоральную лояльность избирателей сел и малых городов, поскольку именно эти местные сообщества являются основной территориальной базой “партий власти” (Colton and McFaul, 2000: 214-215). Следовательно, инновационный потенциал центров искусственно распыляется, что, в конечном итоге, отбрасывает сами города на уровень периферий.

В постельцинский период в России пока не наблюдаются конкретные шаги Центра, которые позволили бы решить существующие муниципальные проблемы. В путинской программе рецентрализации четко прослеживалось стремление превратить органы местного самоуправления в нижнее звено “исполнительной вертикали”. Более того, ранние варианты предложенных Путиным проектов законов вообще предусматривали отказ от выборов глав администраций в городах с населением свыше 50 тысяч человек и возврат к практике назначения мэров городов “сверху”. Однако пределы “муниципальной контрреволюции” ограничены институциональными изменениями федеральной политики, которые произошли в 1990-е годы. Вряд ли в ближайшее время следует ожидать радикального пересмотра федерального законодательства, который привел бы к полному отказу от автономии местного самоуправления. Во всяком случае, пересмотр ключевой для местного самоуправления нормы статьи 12 Конституции возможен лишь в случае полномасштабной смены основ конституционного строя России. Вместе с тем, задачи экономической модернизации, провозглашенные Центром, с неизбежностью ставят на повестку дня вопрос о его возможных союзниках в регионах: в противном случае волны инноваций могут угаснуть, так и не достигнув периферии. Тот факт, что муниципальные власти (прежде всего, в крупных городах) в большинстве регионов являются лучшими претендентами на эту роль, не вызывает сомнения, особенно в преддверии анонсированной реформы жилищно-коммунального хозяйства. Таким образом, возможно частичное воссоздание стихийно возникшей ранее коалиции части представителей Центра и различных агентов местного самоуправления, сыгравшей немалую роль в “муниципальной революции” 1990-х годов (Гельман, 1997). Но при этом не исключено, что местное самоуправление вновь может оказаться своего рода разменной монетой

в “торге” Центра и регионов. Но пока похоже на то, что выбор пути развития местного самоуправления не то, чтобы не сделан, но даже и не осознается как политиками, так и экспертами, по привычке рассматривающими проблемы местного самоуправления как “задний двор” Большой Политики.

### **Заключение. Проблемы и перспективы**

Итак, за десять лет политическая регионалистика России прошла сложный путь от простых наблюдений и благих пожеланий в духе wishful thinking до ряда серьезных аналитических исследований сравнительного и теоретического характера. Сложность и разнообразие региональных аспектов российской политики создают немало проблем с точки зрения задач управления страной. Но с точки зрения политической регионалистики, эти обстоятельства открывают широкий простор для исследователей. Мы сегодня узнаем немало нового о развитии федеративных отношений в России сквозь призму теорий «слабого государства», диверсификация политических процессов в регионах позволяет тестировать различные теории политических трансформаций, а становление местного (прежде всего, городского) самоуправления создает основания для развития концепций институциональных изменений. Важно подчеркнуть, что речь в данном случае идет, скорее, о взаимном обогащении сравнительной политологии и российских исследований.

Последующее развитие политической регионалистики России во многом будет определяться не только результатами нынешних исследований, но и тем, в какой мере научный и практический интерес к данной проблематике поможет выходу на новый уровень анализа. Но для этого потребуются значительные усилия как в плане международного сотрудничества российских и зарубежных специалистов, так и в плане разработки новых исследовательских программ. Но в какой мере эти усилия могут привести к появлению нового научного знания? Следует предположить, что «региология» чем дальше, тем больше будет оставаться уделом тематически замкнутых и локально ориентированных научных сообществ краеведов и специалистов по территориальному развитию. Но и политической регионалистике для того, чтобы преодолеть изоляцию от основных достижений политической науки, предстоит испытание проектами кросс-региональных и кросс-национальных сравнительных исследований, поисками новых и уточнением пределов имеющихся теорий.

Образно говоря, за последние десять лет регионы России усилиями большого числа специалистов оказались нанесены на политологическую карту нашей страны и мира в целом. Но эта карта пока еще пестрит «белыми пятнами» и выглядит в лучшем случае неполной. Ее предстоит «поднять» и осмыслить в полном объеме. Пока что о региональных аспектах российской политики в лучшем случае можно говорить, отвечая на вопросы «что?» и «как?». Но мы по-прежнему далеки от ответа на вопрос «почему?», не говоря уже о прогнозах. Будущее покажет, удастся ли решить эти научные задачи новому поколению российских и зарубежных исследователей.

© Владимир Гельман, 2001

## Литература

- Алексеев, Олег, Олег Генисаретский и Петр Щедровицкий (1998-1999). Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре российской государственности. Полития, N4, С.10-28.
- Афанасьев, Михаил (1998). От вольных орд до ханской ставки. Pro et Contra, т.3, N3, С.5-20.
- Афанасьев, Михаил (2000). Клиентелизм и российская государственность. 2-е издание. М.: МОНФ.
- Бадовский, Дмитрий (1994). Трансформация политической элиты России: от «организации профессиональных революционеров» – к «партии власти». Полис, N6, С.42-58.
- Белокурова, Елена (2000). Государство и благотворительные организации: трансформация моделей взаимодействия. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Европейский Университет в Санкт-Петербурге и ИМЭМО РАН.
- Бирюков, Сергей (1997). Легитимация статуса региональной политической власти. Вестник МГУ, серия 18, N4, С.77-95.
- Бородкин, Фридрих (1997). Ценности населения и возможности местного самоуправления. Социологические исследования, 1997, N1, С.98-111.
- Власова, Наталья (1999). Крупнейшие города России – ядра экономической и политической структуры России, в: Олег Колобов (ред.) Регион в составе федерации: политика, экономика, право. Нижний Новгород: издательство ННГУ, С.21-42.
- Васильев, Всеволод (1999). Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М.: Юринформцентр.
- Галлямов, Рушан (1998). Политические элиты российских республик: особенности трансформации в переходный период. Полис, N2, С.108-115.
- Гельман, Владимир (1996). Региональные режимы: завершение трансформации? Свободная мысль, N9, С.13-22.
- Гельман, Владимир (1997). Федеральная политика и местное самоуправление. Власть, N9, С.73-80.
- Гельман, Владимир (1998). Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики. Полис, N1, С.87-105.
- Гельман, Владимир (2001). В поисках автономии: городская власть и российская трансформация. Pro et Contra, т.6, N3, в печати.
- Гельман, Владимир и Сергей Рыженков (1999). Политическая регионалистика России: история и современное развитие, в: Юрий Пивоваров (ред.) Политическая наука современной России: тенденции развития. М.: ИНИОН РАН, С.173-255 (серия «Политическая наука», N3).
- Гельман, Владимир, Сергей Рыженков и Михаэль Бри (ред.) (2000). Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Весь мир.
- Гильченко, Леонид (2000). Компетенция местного самоуправления: местная самостоятельность в точно установленных пределах. Доклад на семинаре Центра стратегических разработок ([www.scr.ru/conferences/gil.htm](http://www.scr.ru/conferences/gil.htm))
- Голосов, Григорий (1997). Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов. Полис, N4, С.44-56.
- Голосов, Григорий (1998). Сравнительное изучение регионов России: проблемы методологии, в: Владимир Гельман и др. (ред.). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: ИГПИ, С.130-138.
- Голосов, Григорий (2000). Губернаторы и партийная политика. Pro et Contra, т.5, N1, С.96-108.
- Голосов, Григорий (2001). Измерения российских региональных избирательных систем. Полис, N4, в печати.

- Губогло, Михаил (ред.) (1997). Федерализм власти и власть федерализма. М.: ТОО «Интелтех».
- Дука, Александр (1995). Трансформация местных элит. Институционализация общественных движений: от протеста к участию. Мир России, т.4, N2, С.106-117.
- Колосов Владимир и Алексей Криндач (1994). Тенденции постсоветского развития массового сознания и политическая культура Юга России. Полис, N6, С.120-133.
- Колосов, Владимир, Николай Петров и Леонид Смирнягин (ред.) (1990). Весна-89. География и анатомия парламентских выборов. М.: Прогресс.
- Лексин, Владимир и Александр Шевцов (ред.) (2000). Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. М.: Эдиториал УРСС.
- Лысенко, Владимир (1995). Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Институт современной политики.
- Макарычев Андрей (1997). Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования, в: Андрей Макарычев (ред.). Сравнительный регионализм: Россия – СНГ – Запад. Нижний Новгород: издательство ННГУ, С.97-129.
- Макфол, Майкл и Николай Петров (ред.) (1998). Политический альманах России 1997. М.: Московский центр Карнеги.
- Матцузато, Кимитака (ред.) (1998a). Третье звено государственного строительства в России. Саппоро: Hokkaido University, Slavic Research Center.
- Матцузато, Кимитака (1998b). Субрегиональная политика в России – методика анализа, в: Кимитака Матцузато (ред.). Третье звено государственного строительства в России. Саппоро: Hokkaido University, Slavic Research Center, С.12-35.
- Матцузато, Кимитака (2000). Введение. Некоторые критерии для сравнения политических режимов Татарстана, Удмуртии и Мордовии, в: Матцузато, Кимитака (ред.). Регионы России: хроника и руководители. Т.7. Республика Татарстан, Удмуртская республика, Республика Мордовия. Саппоро: Hokkaido University, Slavic Research Center, С.3-14.
- Матцузато, Кимитака и Александр Шатилов (ред.) (1997-2000). Регионы России: хроника и руководители. Т.1-7. Саппоро: Hokkaido University, Slavic Research Center.
- Митрохин, Сергей (1999a). Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики, в: Сергей Рыженков и Николай Винник (ред.). Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М.: МОНФ, С.26-43.
- Митрохин, Сергей (1999b). Дефективный федерализм: симптомы, диагноз, рецепты выздоровления. Федерализм, N2, С.61-74.
- Михайлов, Валентин, Валентин Бажанов и Мидхат Фарукшин (ред.) (2001). Особая зона: выборы в Татарстане. Ульяновск: Казанское отделение Международной Правозащитной Ассамблеи.
- Островская Татьяна и Игорь Задорин. (1998-1999). Общественное мнение о местном самоуправлении. Полития, N4, С.42-50.
- Павленко, Сергей (1997). Новый федерализм: интрига и контринтрига. Pro et Contra, т.2, N2, С.34-46.
- Перегузов, Сергей, Наталья Лапина и Ирина Семенович (1999). Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС.
- Петров, Николай (1999a). Совет Федерации и представительство интересов регионов в Центре, в: Николай Петров (ред.) Регионы России в 1998 г. М.: Гендальф, С.180-222.
- Петров, Николай (1999b). Регионы России или Россия регионов: перспективы территориально-государственного переустройства страны. Брифинг Московского центра Карнеги, т.1, N3, С.1-4.
- Петров, Николай (2000). Федерализм по-русски. Pro et Contra, т.5, N1, С.7-33.
- Петров, Николай (2001). Центр политико-географических исследований: от «Весны 89» до «Альманаха 2001», в: Николай Петров (ред.) Регионы России в 1999 г. М.: Гендальф, С.295-316.

- Полищук, Леонид (2000). Российская модель “переговорного федерализма”: политико-экономический анализ, в: Владимир Климанов и Наталья Зубаревич (ред.). Политика и экономика в региональном измерении. М.-СПб: Летний Сад, С.88-108.
- Рабинович Игорь и Сергей Фуфаев (1997). Хозяин. Штрихи к политическому портрету Муртазы Рахимова. Pro et Contra, т.2, N2, С.71-84.
- Российский (2000). Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте. М.: Центр конституционных исследований МОНФ.
- Рыженков, Сергей (1998). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе местного самоуправления, в: Кимитака Матцузато (ред.). Третье звено государственного строительства в России. Саппоро: Hokkaido University, Slavic Research Center, С.130-199.
- Рыженков, Сергей и Николай Винник (ред.) (1999). Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М.: МОНФ.
- Рыжков, Владимир (1999). Четвертая республика. Очерк политической истории современной России. М.: Ad Marginem.
- Сенатова, Ольга и Александр Касимов (1994). Федерация или новый унитаризм? Повторение пройденного, в: Владимир Гельман (ред.) Очерки российской политики. М.: ИГПИ, С.42-52.
- Сенатова, Ольга (1996). Региональный авторитаризм на стадии его становления, в: Т.Заславская (ред.). Куда идет Россия? Трансформация постсоветского пространства. М.: Аспект-Пресс, С.146-151.
- Смирнягин, Леонид (2001). Федерализм по Путину или Путин по федерализму (железной пятой)? Брифинг Московского центра Карнеги, т.3, N3, С.1-4.
- Умнова, Ирина (1998). Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело.
- Alexander, James (1999). Pluralism in the Komi Republic? Overcoming Executive Resistance, Demokratizatsiya, vol.7, N3, P.370-382.
- Andrews, Jo and Alexandra Vacroux (1994). Political Change in Leningrad. The Elections of 1990, in: Theodore H. Friedgut and Jeffrey W. Hahn (eds.). Local Power and Post-Soviet Politics. Armonk, NY: M.E.Sharpe, P.43-72.
- Baldersheim, Harald et al. (1996), Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe. Boulder, CO: Westview.
- Belin, Laura (2001). Political Bias and Self-Sensorship in the Russian Media, in: Archie Brown (ed.). Contemporary Russian Politics: A Reader. Oxford: Oxford University Press, P.323-342.
- Bradshaw, Michael and Philip Hanson (1998). Understanding Regional Patterns of Economic Change in Russia: An Introduction. Communist Economies and Economic Transformation, vol.10, N3, P.285-304.
- Bradshaw, Michael and Andrey Treivish (2000). Russia’s Regions in a ‘Triple Transition’, in: Philip Hanson and Michael Bradshaw (eds.) Regional Economic Change in Russia. Cheltenham: Edward Elgar, P.17-42.
- Brie, Michael (1997). The Political Regime of Moscow – Creation of a New Urban Machine? Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung Working Papers P97-002.
- Bunce, Valerie (1999). Subversive Institutions: The Design and the Destructions of Socialism and the State. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colton, Timothy J. (1990). The Politics of Democratization: The Moscow Election of 1990. Soviet Economy, vol.6, N4, P.285-344.
- Colton, Timothy J. and Jerry F. Hough (eds.). (1998). Growing Pains. Russian Democracy and the Election of 1993. Washington. D.C.: Brookings Institution.
- Colton, Timothy J. and Michael McFaul (2000). Reinventing Russia’s Party of Power: “Unity” and the 1999 Duma Election. Post-Soviet Affairs, vol.16, N3, P.201-224.
- Coulson, Andrew (ed.). (1995). Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Crossroads. Aldershot: Edward Elgar.

- Dahl Robert (1961). Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven, CT: Yale University Press.
- Evans, Alfred B. Jr. (2000). Economic Resources and Political Power at the Local Level in Post-Soviet Russia. Policy Studies Journal, vol.28, N1, P.114-133.
- Fish, M. Steven (1995). Democracy from Scratch. Opposition and Regime in a New Russian Revolution. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gel'man, Vladimir (2000). The Dictatorship of Law in Russia: Neither Dictatorship Nor Rule of Law. Program on New Approaches to Russian Security, Council on Foreign Relations Policy Memo N146 ([www.fas.harvard.edu/~ponars](http://www.fas.harvard.edu/~ponars)).
- Gel'man, Vladimir and Grigorii Golosov (1998). Regional Party System Formation in Russia: The Deviant Case of Sverdlovsk Oblast'. Journal of Communist Studies and Transition Politics, vol. 14 N1/2, P.31-53.
- Gel'man, Vladimir and Mary McAuley (1994). The Politics of City Government: Leningrad/St.Petersburg 1990-1992, in: Theodore H. Friedgut and Jeffrey W. Hahn (eds.). Local Power and Post-Soviet Politics. Armonk, NY: M.E.Sharpe, P.15-42.
- Goldsmith, Michael (1995). Autonomy and City Limits, in: David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman (eds.). Theories of Urban Politics. London: Sage, P.228-252.
- Golosov, Grigorii (1999). From Adygeya to Yaroslavl': Factors of Party Development in Russia's Regions. Europe-Asia Studies, vol. 51, N8, P.1133-1165.
- Gorenburg, Dmitry (1999). Regional Separatism in Russia: Ethnic Mobilisation or Power Grab? Europe-Asia Studies, vol.51, N2, P.245-274.
- Hahn, Jeffrey W. (1991a). Local Politics and Political Power in Russia: The Case of Yaroslavl'. Soviet Economy, vol.7, N4, P.322-341.
- Hahn, Jeffrey W. (1991b). Continuity and Change in Russian Political Culture. British Journal of Political Science, vol.21, N4, P.393-421.
- Hanson, Philip (1997). How Many Russias? Russia's Regions and their Adjustment to Economic Change. The International Spectator, vol.32, N1, P. 39-52.
- Healey, Nigel, Vladimir Leksin, and Alexander Svetsov (1999). The Municipalization of Enterprise-Owned "Social Assets" in Russia. Post-Soviet Affairs, vol.15, N3, P.262-280.
- Hesse, Joachim Jens and Laurence J. Sharpe (1990-1991). Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations, in Joachim Jens Hesse (ed.). Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialized Countries. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, P.603-621.
- Hough, Jerry F. (1969). The Soviet Prefects. The Local Party Organs in Industrial Decision-Making. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hughes James (1997). Sub-National Elites and Post-Communist Transformation in Russia; A Reply to Kryshstanovskaya and White. Europe-Asia Studies, vol.49, N6, P.1017-1036.
- Hyde, Matthew (2001). Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia. Europe-Asia Studies, vol.53, N5, P.719-744.
- Jacobs, Everett M. (ed.). (1983). Soviet Local Politics and Government. London: George Allen & Unwin.
- Jones Luong, Pauline (1998). Tatarstan: Elite Bargaining and Ethnic Separatism, in: Colton, Timothy J. and Jerry F. Hough (eds.). Growing Pains. Russian Democracy and the Election of 1993. Washington. D.C.: Brookings Institution, P.637-668.
- Kahn, Jeff (2000). The Parade of Sovereignties: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism. Post-Soviet Affairs, vol.16, N1, P.58-88.
- Kahn, Jeff (2001). Dictators in Law? The Uses and Abuses of Constitutionalism in Russia's Republics. Paper presented at the conference Ten Years of Post-Communist Russia, European University at St.Petersburg.
- Kirkow, Peter (1997). Local Self-Government in Russia: Awakening from Slumber? Europe-Asia Studies, vol.49, N1, P.43-58.
- Kryshstanovskaya Olga and Stephen White (1996). From Soviet Nomenklatura to Russian Elite. Europe-Asia Studies, vol.48, N5, P.711-733.

- Lankina, Tomila (2001). Local Government and Ethnic and Social Activism in Russia, in: Archie Brown (ed.). Contemporary Russian Politics: A Reader. Oxford: Oxford University Press, P.398-411.
- Lapidus, Gail and Edward Walker (1995). Nationalism, Regionalism and Federalism: Center-Periphery Relations in Post-Communist Russia, in: Gail Lapidus (ed.). The New Russia: Troubled Transformation. Boulder, CO: Westview Press, P.79-113.
- Lapidus, Gail (2001). State Building and State Breakdown in Russia, in: Archie Brown (ed.). Contemporary Russian Politics: A Reader. Oxford: Oxford University Press, P.348-354.
- Lowenhardt, John and Stephen White (1999). Beyond the Garden Ring: A Bibliography. Mimeo, University of Glasgow.
- Luchterhandt, Galina, Sergey Ryshenkov und Alexei Kusmin (hrsg.) (1999). Politik und Kultur in der Russischen Provinz. Bremen: edition Temmen.
- Matsuzato, Kimitaka (1997). The Split and Reconfiguration of Ex-Communist Party Faction in the Russian Oblasts: Chelyabinsk, Samara, Ulyanovsk, Tambov, and Tver (1991-1995). Demokratizatsiya, vol.5, N1, P.53-88.
- Matsuzato, Kimitaka (2000). Preface, in: Kimitaka Matsuzato (ed.) Regions: A Prism to View the Slavic-Eurasian World. Towards a Discipline of "Regionology". Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, P.ix-xii.
- McAuley, Mary (1992). Politics, Economics, and Elite Realignment in Russia: A Regional Perspective. Soviet Economy, vol.8, N1, P.46-88.
- McAuley, Mary (1997). Russia's Politics of Uncertainty. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- McMann, Kelly and Nikolai Petrov (2000). A Survey of Democracy in Russia's Regions. Post-Soviet Geography and Economics, vol.41, N3, P.155-182.
- Melvin, Neil (1998). The Consolidation of a New Regional Elite: The Case of Omsk (1987-1995). Europe-Asia Studies, vol.50, N4, P.619-650.
- Melvin, Neil and Rosalia Puglisi (1999). Bibliography of Sources on Russia's Regions ([www.leeds.ac.uk/lucreces/biblio.html](http://www.leeds.ac.uk/lucreces/biblio.html))
- Mendras, Marie (1999). How Regional Elites Preserve Their Power. Post-Soviet Affairs, vol.15, N4, P.295-312.
- North, Douglass C. (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, Alan (1995). What East European Democracies Might Learn From the West, in: Andrew Coulson (ed.). Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Crossroads. Aldershot: Edward Elgar.
- Ordeshook, Peter (1996). Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable? Post-Soviet Affairs, vol.12, N3, P.195-217.
- Ortung, Robert (1995). From Leningrad to St.Petersburg. Democratization in a Russian City. New York: St.Martin's Press.
- Petro, Nikolai (1999). Novgorod Region: A Russian Success Story. Post-Soviet Affairs, vol.15, N3, P.235-261.
- Petrov, Nikolai and Andrei Treivish (1995). Risk Assessment of Russia's Regional Disintegration, in: Klaus Segbers and Stephan De Spiegeleire (eds.). Post-Soviet Puzzles. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Vol.2, P.145-176.
- Petrov, Nikolai (2001). Russia's Regions: Post-Soviet Transit, 1991-2001. Program on New Approaches to Russian Security, Nizhny Novgorod Academic Conference Paper.
- Popov, Vladimir (2001). Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics. Program on New Approaches to Russian Security, Nizhny Novgorod Academic Conference Paper.
- Putnam Robert (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Riker, William H. (1975). Federalism, in: Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.). Handbook of Political Science. Reading, MA: Addison-Wesley, vol.5, P.93-172.
- Sartori, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. American Political Science Review, vol.64, N4, P.1033-1053.

- Sharafutdinova, Gulnaz (2000). Chechnya Versus Tatarstan. Understanding Ethnopolitics in Post-Communist Russia. Problems of Post-Communism, vol.47, N2, P.13-22.
- Skocpol, Theda and Margaret Somers (1980). The Use of Comparative History in Macrosocial Inquiry. Comparative Studies in Society and History, vol.22, N2, P.174-197.
- Slider, Darrell (1997). Russia's Market-Distorting Federalism. Post-Soviet Geography and Economics, vol.38, N8, P.445-460.
- Slider, Darrell (2001). Russia's Governors and Party Formation, in: Archie Brown (ed.). Contemporary Russian Politics: A Reader. Oxford: Oxford University Press, P.224-234.
- Solnick, Steven (1995). Federal Bargaining in Russia. East European Constitutional Review, vol.4, N4, P.52-58.
- Solnick, Steven (1998). Gubernatorial Elections in Russia, 1996-1997. Post-Soviet Affairs, vol.14, N1, P.48-80.
- Solnick, Steven (2000a). Is the Center Too Weak or Too Strong in the Russian Federation? in: Valerie Sperling (ed.). Building the Russian State. Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance. Boulder, CO: Westview Press, P.137-156.
- Solnick, Steven (2000b). The New Federal Structure: More Centralized, or More the Same? Program on New Approaches to Russian Security, Council on Foreign Relations Policy Memo N161 ([www.fas.harvard.edu/~ponars](http://www.fas.harvard.edu/~ponars))
- Stepan, Alfred (2000). Russian Federalism in Comparative Perspective. Post-Soviet Affairs, vol.16, N2, P.133-176.
- Stepan, Alfred (2001). Arguing Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry (1991). Introduction: Trends in European Local Government, in: Richard Batley and Gerry Stoker (eds.), Local Government in Europe: Trends and Developments. London: Macmillan, P.1-20.
- Stoner-Weiss, Kathryn (1997). Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stoner-Weiss, Kathryn (1999). Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations of the Devolution Process in Russia. Post-Soviet Affairs, vol.15, N1, P.87-106.
- Stykov, Petra (1999). Elite Transformation in the Saratov Region, in: Vladimir Shlapentokh, Christopher Vanderpool, and Boris Doktorov (eds.). The New Elite in Post-Communist Eastern Europe. College Station, Texas A&M University Press, P.201-222.
- Treisman, Daniel (1997). Russia's "Ethnic Revival". The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order. World Politics, vol.49, N2, P.212-249.
- Treisman, Daniel (1999). After the Deluge. Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Tsygankov, Andrei (1998). Manifestations of Delegative Democracy in Russian Local Politics: What Does It Mean for the Future of Russia? Communist and Post-Communist Studies, vol.31, N4, P.329-344.
- Ware, Robert Bruce, and Enver Kisriev (2001). Ethnic Parity and Democratic Pluralism in Dagestan: A Consociational Approach. Europe-Asia Studies, vol.53, N1, P.105-131.
- Wollmann, Hellmut (1996). Kommunale Selbstverwaltung in Russland seit 1990. Osteuropa, vol.46, N7, P.676-694.
- Young, John F. (1997). At the Bottom of the Heap: Local Self-Government and Regional Politics in the Russian Federation, in: Peter J.Stavrakis et al. (eds.), Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia Washington, D.C.; Woodrow Wilson Center Press, P.81-102.