

РОССИЙСКИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

А.М. ЛИБМАН

Формальная и неформальная децентрализация и политические трансформации*

В статье рассматривается взаимовлияние децентрализации государственного управления и формирования политического режима. Исследуются оба возможных канала причинно-следственных связей: воздействие политической системы на формат децентрализации и воздействие децентрализации и федерализма на структуру политической системы. Также рассматривается роль прочих факторов, способных модифицировать характер взаимосвязи децентрализации и политической системы, прежде всего международной торговли. Обсуждаются различия формальной и неформальной децентрализации как факторов политической трансформации.

Ключевые слова: децентрализация, федерализм, политический режим.

The paper considers the interdependence between decentralization of governance and formation of political regimes. It investigates both possible causal channels – the impact of political system on the format of decentralization and the impact of decentralization and federalism on the structure of political system. It also addresses the role of further factors potentially modifying the nature of interdependence considered – particularly, of the international trade. It discusses the differences between formal and informal decentralization as factors of political transformation.

Keywords: decentralization, federalism, political regime.

В эволюции российского государства за последние два десятилетия проблемы федеративного устройства и демократизации оказались тесно переплетены. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. демократизация на федеральном уровне сопровождалась резким усилением регионального уровня власти. В 2000-х гг. общее усиление авторитарных тенденций сопровождалось ужесточением центрального контроля над регионами. В настоящее время выборность губернаторов и децентрализация рассматриваются как ключевые элементы демократических преобразований. Действительно, среди существующих федераций и децентрализованных государств подавляющее большинство (как в развитом, так и в развивающемся мире) составляют демократические страны: США, Германия, Швейцария, Индия, Бельгия, Австрия. Демократия и децентрализация “шли рука об руку” во многих государствах, проходивших в прошлом демократический транзит (Испания после Ф. Франко) или, наоборот, откатывавшихся к диктатуре (Германия в 1933–1945 гг.).

Однако и в числе децентрализованных стран встречаются автократические режимы. Речь идет не только о достаточно экзотическом случае Объединенных Арабских

* Исследование проведено при поддержке программы “MOE Project of Key Research Institute of Humanities and Social Sciences in Universities of China”, проект № 11JJDGJW001.

Либман Александр Михайлович – доктор экономических наук, PhD (Economics), старший научный сотрудник Института экономики РАН и младший профессор Франкфуртской школы финансов и управления.

Эмиратов. Китай, хотя и не является с юридической точки зрения федерацией, характеризуется очень высоким уровнем автономии региональных органов власти, оставаясь при этом недемократическим государством [Montinola, Qian, Weingast, 1995]. В других странах, таких как Нигерия или многие латиноамериканские государства, связь децентрализации и демократизации также трудноуловима. Наконец, в истории существовало множество децентрализованных недемократических государств – собственно говоря, все феодальные государства европейского Средневековья подпадают под эту категорию. Конечно, с современной точки зрения сложно назвать, скажем, Священную Римскую империю германской нации “федерацией”, но определенные аналогии все же возможны – например, система контрактов между различными уровнями власти.

Иначе говоря, логика взаимодействия федерализма и децентрализации, с одной стороны, и демократии – с другой, имеет довольно сложный и неоднозначный характер. В настоящей статье я попытаюсь рассмотреть различные аспекты этой проблемы, в частности три возможные формы взаимосвязей федерализма и демократии¹: во-первых, воздействие децентрализации на политический режим; во-вторых, влияние демократии на уровень централизации политического устройства; в-третьих, связи обеих характеристик с открытостью страны мировой торговле, способной еще более усложнить взаимодействие федерализма и демократии.

Ведет ли децентрализация к демократии?

Представление о том, что децентрализация – инструмент, способный, как минимум, стабилизировать демократическое устройство, а, как максимум, – содействовать демократическому транзиту, в какой-то степени восходит к созданию одной из старейших существующих в настоящий момент федераций – США. Перед основателями Соединенных Штатов стояла дилемма, на тот момент казавшаяся для политической мысли неразрешимой: создание стабильной демократической системы в крупной стране. С одной стороны, существует необходимость эффективного представительства различных групп населения (например, жителей различных регионов) в парламенте; каждый из депутатов должен избираться относительно небольшим сообществом, способным эффективно контролировать его действия. С другой стороны, парламент должен быть достаточно небольшим по численности, чтобы эффективно работать: если число депутатов чрезмерно, он попросту не сможет принять никакого решения. В небольшом государстве обе эти цели могут быть реализованы одновременно; в крупном они противоречат друг другу.

Решение, предложенное создателями американской конституции, состояло в “расщеплении” функций государства между различными субъектами (федеральной властью, штатами, муниципалитетами) таким образом, чтобы в каждом из них размер легислатуры оставался бы ограниченным, но все они контролировали бы друг друга, обеспечивая представительство населения. То есть оно состояло в создании своего рода “составной” республики (*compound republic*) [Ostrom, 2007]. Именно этот аргумент и лежит в основе представления о том, что федерализм содействует демократии – федерализм представляет собой еще один способ создания сдержек и противовесов при разделении властей. Проблема состоит, конечно, в том, что структура реальных полномочий в федерации со временем отклоняется от формальных, что размывает структуры ответственности и снижает позитивные эффекты федерализма [Bednar, 2009]. В лучшем случае итогом становится “переплетение политики”, подобное наблюдающемуся в Германии (*Politikverflechtung*) [Scharpf, 1999]: в этом случае в федеративном государстве избыток игроков, согласие которых требуется для принятия решений, делает проведение любых реформ практически невозможным. В худшем

¹ В настоящей работе термин “федерализм” используется широко, как характеристика любого децентрализованного государственного устройства: такое употребление является стандартом в экономической науке, но носит несколько упрощенный характер по меркам политологии.

случае отдельные игроки могут пользоваться взаимосвязями в федерации (скажем, структурой перераспределения доходов и трансфертов) как опорой недемократического режима. Пример – Мексика второй половины XX в., где правящая Институционно-революционная партия (ИРП)² нередко попросту снижала федеральное финансирование штатов, где на выборах добивалась успеха оппозиция [Diaz-Cayeros, Magaloni, Weingast, 2003].

Аргумент о взаимном контроле не является, однако, единственным в пользу способности федерализма содействовать стабильности демократии. Альтернативный довод связан с тем, что в федеративных государствах политикам значительно сложнее “разочаровать” избирателей, чем в унитарных системах. Этот аргумент особенно важен для “молодых” демократий, где доверие населения к государству в целом достаточно низкое. В этой ситуации, даже если демократические институты *в принципе* способны создать необходимые стимулы для политиков, население будет относиться к ним с существенным скепсисом, а следовательно, не будет участвовать в их работе. Между тем даже самые эффективные с точки зрения дизайна институты бессильны без массового политического участия. В федерациях появляется дополнительный уровень власти – региональные политики с сильным стимулом к ограничению поиска ренты в виде стремления продолжить свою карьеру на федеральном уровне. Таким образом, региональные политики стремятся к повышению своей репутации, и как следствие, растет и репутация демократии в целом в глазах избирателей [Myerson, 2006].

Конечно, и этот аргумент не может не вызывать определенных сомнений. Ведь далеко не во всех федерациях региональные политики действительно стремятся к продолжению своей карьеры на федеральном уровне или в принципе способны совершить этот переход. Особенностью российского федерализма как раз и можно считать практически полное отсутствие “вертикального лифта” для региональных лидеров: за прошедшие 20 лет число губернаторов, достигших успеха на федеральном уровне, ограничивается единицами. К тому же губернатор сталкивается со своеобразным противоречием: успех на федеральной арене требует не столько репутации (последняя часто ограничивается “короткой памятью” избирателей), сколько финансовых ресурсов, а последние легче аккумулировать за счет поиска ренты. При этом разочарование избирателей в демократии будет еще большим, чем в унитарном государстве.

Третий аргумент, говорящий о способности федеративного устройства содействовать демократизации, связан с тем, что граждане в федерациях могут воздействовать на динамику политических режимов не только непосредственно участвуя в политическом процессе, но и “голосуя ногами”. Миграционные потоки внутри федерации во многом ориентированы на регионы с более высоким качеством экономической политики, поэтому игнорирование предпочтений может привести к оттоку факторов производства из регионов и снижению ренты для политиков. Впрочем, способность подобной конкуренции регионов действительно обеспечить аналог демократического контроля над политиками дискуссия [Vanberg, 2000; Hugh-Jones, 2007]. Кроме того, при возможности “голосования ногами” снижается интерес граждан к политической активности как таковой, что, конечно, не содействует стабилизации демократии. Тем более что эмпирические исследования показывают: хотя демократические свободы и привлекают мигрантов, но существенно меньше, чем чисто экономические факторы [Mirilovic, 2010; Libman, Herrmann-Pillath, Yadav, 2011]. Наконец, в отдельных государствах издержки межрегиональной миграции могут оказаться чрезмерными. Собственно говоря, в России именно этот фактор – один из ключевых в сдерживании роста миграционных потоков.

Четвертый аргумент – усиление политической конкуренции в федерациях. В децентрализованном государстве конкуренция между политиками выше в силу существования множества альтернативных каналов “входа” в политику, что делает формиро-

² Созданный ИРП режим – одна из наиболее устойчивых однопартийных систем прошлого столетия. Она просуществовала более полувека.

вание “картеля” на основе коалиции элит более сложным [Faguet, 2011]. Между тем роль конкуренции в формировании и стабилизации демократии значительна [Яновский, Жаворонков, Шульгин, 2011]. Однако данное положение отчасти противоречит первому аргументу, приведенному выше, – о федерализме как системе “сдержек и противовесов”. Ведь если федерация представляет собой “составную” республику, то политические процессы на различных уровнях должны быть обособлены друг от друга; но в этом случае роста политической конкуренции ожидать не приходится.

Отмечу, что наряду с аргументами “в пользу” федерализма как фактора демократизации существуют два аргумента “против”. Во-первых, федерализм повышает сложность системы и неопределенность (что особенно важно в переходный период), а это может негативно сказаться на будущем демократии [Федерализм... 2008]. Политики могут использовать недостаточно четкое разграничение полномочий в децентрализованной системе для “перекладывания ответственности” на своих конкурентов. В итоге это ведет к полной потере доверия к системе. Во-вторых, федерализм, ограничивая власть большинства, предоставляет “чрезмерные” привилегии отдельным группам, что может показаться недемократичным (эта проблема обсуждается в [Захаров, 2007]). В данном случае, впрочем, вопрос состоит, скорее, в определении демократии – сегодня мало кто сводит ее к примитивной “власти большинства”. Если же включать в определение демократии и систему разделения властей, и защиту индивидуальных прав и свобод от вмешательства государства, то именно “ограничение” власти большинства на основе федеративной структуры оказывается фактором, содействующим демократизации. Другое дело, что “неравное” распределение привилегий в федерации может целенаправленно использоваться как инструмент контроля – например, за счет усиления представительства и позиций “лояльных” территорий в ущерб нелояльным. С этой проблемой сталкиваются многие государства (политически мотивированная “нарезка” избирательных округов), но в децентрализованных системах она проявляется особенно ярко [Гибсон, 2005]. Впрочем, с точки зрения “ограничений” для власти большинства федерации сильно отличаются друг от друга [Stepan, 1999]. Подводя итог, можно сказать: результаты статистических исследований далеко не всегда подтверждают, что децентрализация содействует демократизации [Lane, Ersson, 2005; Pickvance, 1997].

Региональные политические режимы

Проблемы федерализма, однако, могут носить и более глубокий характер. Практически неизбежным результатом создания федеративных государств при отсутствии уже функционирующей эффективной демократической системы становится формирование региональных политических режимов, сильно отличающихся друг от друга [Гельман, 2009; McMann, 2006]. Россия прошлого десятилетия – наверное, наиболее очевидный пример: слабость федерального центра привела к созданию в одних регионах устойчивых автократий, а в других – достаточно плюралистических политических систем. Правда, за пределами развитых стран подобная ситуация сосуществования различных режимов в регионах одной и той же страны скорее норма, чем исключение. В разные периоды этот феномен был свойствен Мексике [Lawson, 2000; Beer, Mitchell, 2004; Gibson, 2005], Аргентине [Gervasoni, 2010], Бразилии [Souza, 1996], Венесуэле [Garcia-Guadilla, Perez, 2002] и Индии [Besley, Burgess, 2002; Beer, Mitchell, 2006]. Примером субнационального авторитаризма принято считать и южные штаты США на протяжении длительного периода истории.

Сказанное означает, что вопрос о влиянии федерализма на демократию на самом деле состоит из двух частей. Во-первых, ведет ли федерализм к возникновению демократических систем в отдельных регионах? И во-вторых, как влияет формирующееся разнообразие политических систем в регионах на демократию в федеральном масштабе? Ответ на первую часть вопроса достаточно очевиден: демократия на региональном уровне побеждает далеко не всегда. Собственно говоря, именно это и случилось в России в 1990-е гг. в отдельных субъектах Федерации. Более высокий уровень децент-

рализации иногда делает региональные политические системы более “защищенными” от вмешательства извне, а также предоставляет региональным автократиям дополнительные ресурсы (контроль над налоговыми доходами, внебюджетными фондами, ключевыми активами и т.д.), которые могут использоваться для перераспределения ренты и стабилизации режима. Правда, наличие этих ресурсов способно привести и к противоположному результату – росту конкуренции на субнациональном уровне, далеко не всегда, впрочем, ведущей к формированию демократической системы. При этом недемократические режимы на субнациональном уровне нередко оказываются более стабильными, чем демократии; в России “политические машины” многих губернаторов успешно пережили прошлое десятилетие и были демонтированы лишь в последние годы.

Все это ведет к еще одной проблеме: при прочих равных, какой уровень власти можно считать более “вероятной” платформой для демократизации – федеральный или региональный? Точки зрения по этому вопросу расходятся кардинально [Либман, 2008^a]. С одной стороны, региональная политика характеризуется меньшим числом конкурирующих групп, что позволяет какой-то из них с большей легкостью установить контроль над политической системой. С другой стороны, на региональном уровне результаты политического процесса более прозрачны, а избирателям легче скоординировать свои усилия, что должно содействовать демократизации. Какая из этих двух тенденций будет доминировать, зависит от множества факторов: например, от размера субнациональных единиц (достаточно сказать, что один субъект Российской Федерации – город Москва – по населению больше всей Швейцарской конфедерации, состоящей из более чем двух десятков пользующихся высоким уровнем автономии кантонов); от “распределения внимания” жителей между федеральным и региональным уровнями власти; или от институтов субнациональной политики [Blair, 2000]. В России 1990-х, по некоторым оценкам, связь децентрализации и демократизации носила нелинейный характер: недемократические системы складывались в регионах с наиболее и наименее высоким уровнем автономии, а вот “промежуточный” уровень автономии более благоприятствовал демократическому транзиту [Obydenkova, 2008].

Вторая часть вопроса несколько более сложная. Само по себе существование субнациональных режимов может парадоксальным образом стать фактором стабилизации демократии; в этом случае демократический транзит способен принять форму “пакта элит”, в котором те или иные группы отказываются от контроля за центром в обмен на “невмешательство” центра в определенные дела регионального уровня [Inman, Rubinfeld, 2011]. Нечто подобное имело место, например, в ЮАР, когда отмена системы апартеида стала возможна не в последнюю очередь благодаря децентрализации. Другой пример – “великий логроллинг” в США после гражданской войны, когда демократическая партия установила контроль над южными штатами при согласии республиканцев. Аналогичные события происходили и в России, когда региональные элиты (особенно национальных республик) “обменивали” поддержку Ельцина в 1991–1993 гг. на большую автономию. В общем плане сложная система “сдержек и противовесов”, как уже говорилось, свойственная федерализму, может рассматриваться “старыми” элитами как своего рода гарантия защиты, снижающая их сопротивление демократизации [Alberts, Warshaw, Weingast, 2010]. Правда, последствия подобной децентрализации, направленной на сохранение позиций старых элит на региональном уровне, могут быть связаны с крайне низким уровнем государственного управления и качества общественных благ [Hadiz, 2004].

К тому же субнациональные режимы в силах стать и фактором, содействующим демократизации. Во многих случаях демократия “нарождается” на субнациональном уровне (наиболее известный пример – Мексика, где ИРП сначала уступила власть в отдельных штатах [Diaz-Cayeros, 2003; Fox, 2008]). При этом субнациональный уровень превращается в своеобразную экспериментальную площадку, на которой как граждане, так и политики приобретают опыт демократических процедур; между тем именно

фактор “обучения” и неформальных институтов играет ключевую роль в стабильности демократий. При этом формирующаяся политическая культура оказывается достаточно стабильной. Достаточно сказать, что результаты выборов декабря 2011 г. – как сами итоги голосования, так и масштабы протестов по этому поводу – достаточно четко коррелируют со спецификой региональных режимов, оформившихся в России десятилетием ранее [Obydenkova, Libman, 2011]. Аналогичным образом сложилась ситуация в Бразилии, где двух десятилетий автократического правления в 1960–1980-х гг. оказалось недостаточно, чтобы полностью устранить позиции субнациональных интересов [Samuels, Abrucio, 2002].

Иначе говоря, если на субнациональном уровне демократизация оказывается успешной, то это – большой шаг в сторону демократизации в стране в целом. Однако такой успех наблюдается далеко не всегда. Здесь ключевую роль играет характер взаимодействия федеральных и региональных политических систем. С одной стороны, *определенные* возможности вмешательства федерации в региональную политику препятствуют возникновению субнациональных автократий – просто в силу конкуренции между региональным и федеральным уровнями власти, вне зависимости от преследуемых федерацией целей. Не случайно, по словам Д. Фурмана, если бы распада СССР удалось избежать, то уровень демократии в ряде независимых ныне государств оказался бы *более высоким*, чем сейчас, за счет соперничества союзных и республиканских органов власти [Фурман, 2001]. Однако успех подобного взаимодействия зависит именно от баланса между федеральными и региональными властями – чрезмерное ослабление одного из полюсов уничтожает конкуренцию и связанные с ней благоприятные эффекты.

Необходимо понимать, что спрос населения на демократизацию на субнациональном уровне зависит от динамики демократизации в центре – и наоборот. Например, в 1990-е гг. Москва одновременно характеризовалась достаточно низким уровнем субнациональной демократии и сравнительно высокой поддержкой демократических процессов на федеральном уровне. Именно восприятие процессов на федеральном уровне как “конфликта” между “демократическими” и “недемократическими” силами и позволяло многим “закрывать глаза” на недемократический характер субнационального режима, поддерживавшего считавшиеся “демократическими” силы в центре [Фурман, 1998].

С другой стороны, субнациональные элиты нередко определяют судьбу демократизации на федеральном уровне. Здесь ситуация подчас парадоксальна. Далеко не всегда регионы с “демократическими” системами ратуют за демократизацию на федеральном уровне – и наоборот. Ведь демократизация на федеральном уровне практически очень часто означает, во-первых, рост влияния региональных автократов (контролирующих результаты федеральных выборов в своих регионах) и, во-вторых, сокращение возможности вмешательства федерации в дела регионов. Россия представляет собой яркий пример противоречий подобного рода. В конце 1990-х гг. коалиция “Отечество – Вся Россия” включала в себя немало лидеров достаточно недемократических регионов, но при этом ориентировалась на создание более конкурентного режима на федеральном уровне. В 2000-е гг. критика центра за “недемократические” меры (прежде всего отмену губернаторских выборов) звучала из уст лидеров, создавших автократические режимы в своих регионах, – в данном случае недовольство вызывало не “отсутствие демократии” как таковое, а рост федерального вмешательства в дела регионов [Obydenkova, 2011]³. Такого рода противоречия не имеют однозначного решения и серьезно усложняют процесс демократизации в стране.

³ Нечто подобное наблюдается нередко и на международном уровне. В числе стран, ратующих за “демократизацию” международных отношений и “равенство” стран, немало недемократических режимов (этот лозунг очень активно использовали еще СССР, а также многие автократии “третьего мира”). Впрочем, при этом демократизация трактуется как инструмент, дающий большую власть *элитам* отдельных государств, а не их населению.

Способствует ли демократия децентрализации?

Таким образом, хотя мы и можем выделить некоторые факторы, позволяющие децентрализации содействовать формированию и стабилизации демократического политического режима, их эффективность можно подвергнуть сомнению. Аналогично дело обстоит и с противоположным вопросом – способностью демократии содействовать политической децентрализации. То, что демократизация содействует децентрализации, подтверждается в большом числе эмпирических работ, однако другие исследования, напротив, свидетельствуют об отсутствии связи между демократией и децентрализацией. В России 1990-х гг. “внутри” отдельных регионов уровень автономии муниципалитетов действительно был выше в более демократических субъектах Федерации. Однако во взаимоотношениях регионов и центра ситуация была более сложной и неоднозначной (обзор см. в [Либман, 2010]).

Вывод о способности демократии содействовать децентрализации присутствует в ряде теоретических работ (обзор в [Либман, 2008^а]). Главный аргумент в этом случае связан с тем, что автократии склонны к чрезмерно жесткому контролю над всеми процессами, идущими в регионах, в том числе и над региональными администрациями. Автократии не готовы идти даже на ограниченное распределение власти и полномочий и, как следствие, делают децентрализацию невозможной. В демократиях, напротив, целый ряд факторов ведет к децентрализации, даже, возможно, чрезмерной с точки зрения экономической эффективности. Во-первых, большую роль играют различия между регионами и, соответственно, различия в предпочтениях населения относительно оптимальной политики. Во-вторых, как показывают некоторые работы [Eerola, Maattanen, Routvaara, 2004], избиратели склонны голосовать за партии, поддерживающие большую автономию регионов, даже если сами граждане готовы были бы “примириться” с более высоким уровнем децентрализации – ведь такие партии займут более жесткую позицию на переговорах с центром и способны “выторговать” более благоприятные условия для региона⁴.

Однако подобная картина нередко оказывается упрощенной. Во-первых, опять же, необходимо различать демократизацию на федеральном и региональном уровнях. Региональные автократии как раз заинтересованы в максимальном росте своей автономии в силу тех же причин, что побуждают автократию в центре ограничивать автономию регионов. Во-вторых, эффекты различных форм децентрализации оказывают различное воздействие на способность режимов к выживанию и поиску ренты. Например, для автократических режимов крайне привлекательной может оказаться стратегия “частичной” децентрализации с передачей полномочий по сбору налогов регионам, но с сохранением контроля над структурой расходов [Landry, 2005]. В-третьих, если демократизация асимметрична (то есть происходит только в регионах или в центре, но не на всех уровнях федеральной системы одновременно), возникают дополнительные факторы, делающие централизацию более привлекательной. С точки зрения демократического федерального правительства, автократия в регионе, особенно если она характеризуется высоким поиском ренты и низкой эффективностью экономической политики (как это достаточно часто бывает), представляет собой “раздражающий фактор” для избирателей, который желательно устранить. С точки зрения автократического центра, напротив, демократия в регионе склонна к чрезмерным расходам на инфраструктуру и общественные блага, поэтому из этих регионов вполне возможно “изымать” большую ренту [Libman, 2009].

Связь между демократией и децентрализацией существует и еще в одном, крайне важном вопросе. Как уже говорилось, федерализм может рассматриваться как система контрактов между центром и регионами. Соответственно, встает вопрос о том,

⁴ Следует иметь в виду, что в попытке избежать сецессии федеральный центр во многих странах осуществляет избыточные – с точки зрения “экономического” сопоставления выгод и издержек от сецессии – инвестиции в потенциально “неспокойные” регионы. Так что “жесткая позиция” на переговорах крайне выгодна.

что заставляет участников этой системы придерживаться условий “сделки”. В недемократическом государстве речь может идти исключительно об экономической целесообразности (и то с оговорками – экономика всегда уступает по значимости вопросам сохранения власти) или о слабости центра, попросту не способного установить контроль над регионами. В демократических странах контракты, в том числе между политическими игроками, соблюдаются как часть системы правового государства, поэтому “шансы” федерализма на выживание выше [Filippov, Ordeshook, Shvetsova, 2004; Jackson, Lynn, 2002]. Демократические и недемократические федерации сильно различаются с точки зрения “качества” экономической политики – федерализм содействует экономическому развитию, но только если он сопровождается демократией [Inman, Rubinfeld, 2008] и существованием сильной федеральной партийной системы [Erikolopov, Zhuravskaya, 2007]⁵. Аналогичным образом, именно *демократический* федерализм является эффективным средством урегулирования конфликтов в многонациональных государствах [Linz, 1997], опять же в силу его способности создать устойчивую систему контрактов.

Проблема в том, что далеко не любая демократия основана на власти закона – немало демократических государств характеризуется как раз очень слабым правопорядком (опыт постсоветской политической трансформации 1990-х гг. недвусмысленно подтверждает это). Слабость правовой основы усиливает роль популизма в демократиях (по сравнению с автократическими системами) и, как следствие, делает любые политические договоренности и контракты менее надежными. В результате условия для стабильности федерализма различаются. В государствах с незначительным опытом федерализма децентрализованная система имеет шанс на выживание лишь при низком уровне демократии: в этом случае она существует на основе пакта элит, ограничивающего популистскую политику. Лишь по мере накопления “опыта федерализма” и превращения контрактов в неотъемлемую часть политической культуры федерализм может сочетаться с демократией [Filippov, Shvetsova, 2011].

Роль международной торговли

Сложность взаимоотношений децентрализации и демократизации становится еще более очевидной, если учесть, что обе эти характеристики связаны с большим числом других переменных, также оказывающих влияние на политическую трансформацию. Хорошим примером можно считать международную торговлю, роль которой в современном мире глобальной экономики не следует недооценивать.

Как показывают многие исследования, федеративные государства в большей степени, чем унитарные, вовлечены в структуры международной торговли. Это связано как с интересами регионов, стремящихся за счет более активного участия в трансграничной торговле усилить свою переговорную позицию, так и с нередкой фрагментацией внутреннего рынка [Daumal, 2008]. Рост международной торговли, в свою очередь, влияет на демократизацию. Здесь, впрочем, выводы исследователей сильно различаются [Milner, Mukherjee, 2010]: существуют как эмпирические свидетельства в пользу способности международной торговли содействовать демократизации [Burkhart, Soysa de, 2003; Rudra, 2005; Lopez-Cordova, Meissner, 2005; Eichengreen, Leblang, 2008], так и выводы противоположного характера [Li, Reuveny, 2003; Rigobon, Rodrik, 2004; Yu, 2007].

С одной стороны, международная торговля может оказаться инструментом “трансмиссии” демократических ценностей и содействовать “размыванию” власти отдельных групп интересов [Sandoltz, Koetzle, 2000]. С другой стороны, международная торговля часто ведет к росту экономического неравенства, что, в свою очередь, пагубно сказывается на перспективах демократизации [Voix, 2003; Adsera, Voix, 2002;

⁵ Формирование последней, впрочем, затруднено именно более высоким уровнем децентрализации в сочетании с существованием субнациональных режимов [Росс, 1999].

Acemoglu, Robinson, 2006]. Более того, если в качестве ключевого торгового партнера выступают недемократические страны, более активное вовлечение в международную торговлю скорее может привести к противоположному результату – усвоению норм и практик недемократического режима [Obydenkova, Libman, 2011].

Правда, демократия также оказывает воздействие на открытость страны в международной торговле: многие исследования показывают, что демократические страны склонны к формированию более либеральной торговой политики – пусть и с определенными оговорками (обзор см. в [Либман, 2008⁶]), а также характеризуются большими масштабами внешнеторговых связей, как минимум, в некоторых случаях [Mansfield, Milner, Rosendorff, 2000; Aidt, Gassebner, 2010] (хотя этот вывод иногда и подвергается сомнению [Dai, 2002]). Торговля же, в свою очередь, нередко оказывается фактором децентрализации. При этом в большей степени вовлеченные в торговые отношения регионы меньше заинтересованы в сохранении интегрированного внутреннего экономического пространства и, следовательно, в функционировании центральных органов власти. Однако торговля может содействовать и росту разнородности предпочтений регионов, а следовательно, спросу на децентрализацию [Stegarescu, 2009]. Причем, поскольку торговля “генерирует” значительные ренты, этот же фактор одновременно повышает заинтересованность центра в контроле над регионами (обзор см. в [Либман, 2009]). Иначе говоря, “косвенные” взаимосвязи демократии и децентрализации (через изменение динамики торговли) могут серьезно модифицировать выводы, описанные выше.

Механизмы неформальной децентрализации

Подведу итог. В принципе, связь между децентрализацией и демократическим политическим режимом присутствует далеко не всегда; недемократическое децентрализованное государство так же возможно, как и демократическая централизованная система. Однако это не означает, что федерализм и демократия сочетаются произвольным образом. В принципе, можно выделить два условия, при которых эти две характеристики будут взаимно усиливать друг друга: (1) правовой характер государства (обеспечивающий стабильность федеральных контрактов) и (2) отсутствие субрегионального авторитаризма. Достаточно очевидно, что в российских условиях оба эти условия отсутствуют, как минимум, для всей совокупности регионов. Это, однако, *не* является само по себе аргументом против децентрализации, а означает лишь, что выбор между децентрализацией и централизацией – это выбор “меньшего из зол”. В мировой практике есть примеры формирования децентрализованных демократий и без описанных выше характеристик [Montero, 2001].

В этой связи крайне важно учесть еще одно обстоятельство. До сих пор в центре нашего внимания находилась *формальная* децентрализация, связанная с изменением формальных институтов и правил игры. Ей противопоставлялась формальная централизация, то есть интеграция всех игроков в единую иерархическую структуру. Однако реальность процессов децентрализации заметно сложнее этой схемы. Как уже говорилось, централизация последнего десятилетия уничтожила существовавшие до этого явные различия региональных политических режимов. При этом очевидные принципал-агентские проблемы, делающие полный контроль над регионами в принципе невозможным, породили другие формы дифференциации политических систем регионов. Иначе говоря, формальное разделение власти между центром и регионами оказалось замещено неформальным торгом между различными уровнями бюрократической иерархии. Это явление никак нельзя считать новым для современной России: еще в Советском Союзе руководство южных автономных и союзных республик в брежневские времена нередко пользовалось *de facto* гораздо большей автономией “в обмен” на лояльность центру. СССР оборачивается парадоксальной федерацией, “маскирующей” жесткую централизацию партийного контроля, которая, в свою очередь,

“маскировала” систему неформальных договоренностей и административного рынка. Современная Россия отчасти идет по тому же пути.

Речь идет не только об очевидных примерах национальных республик, где федеральная власть даже сегодня вынуждена “принимать во внимание” позицию национальных элит, что ведет к появлению своего рода “внутреннего зарубежья” [Малашенко, 2011]. Существуют серьезные различия между губернаторами “обычных” регионов в зависимости от их карьерного пути: лидеры, управляющие своими “родными” регионами, и “варяги”, а также губернаторы, имеющие связи в федеральной администрации и в большей степени “оторванные” от нее, по-разному справляются с возникающими в регионах экономическими проблемами. Например, можно показать, что наличие федеральных связей у губернатора ведет к резкому росту репрессивности налоговых органов в регионах без соответствующего роста налоговых доходов [Libman, Kozlov, Schultz, 2012]. Иначе говоря, такие губернаторы часто сохраняют неформальные контакты с федеральными органами на своей территории и используют их для поиска ренты – в данном случае, для давления на предприятия, однако не ради доходов бюджета, а для установления контроля над бизнесом.

Иначе говоря, из-за слабости “власти закона” и объективной сложности всеобъемлющего контроля в большой стране централизация в России с высокой вероятностью оборачивается новой системой неформальных договоренностей между различными игроками на федеральном и региональном уровнях (не обязательно собственно региональными администрациями – “договариваться” могут и федеральные ведомства). В такой системе все негативные черты децентрализации – “перекладывание вины”, манипуляция федеративной структурой (скажем, системой трансфертов) с целью сохранения политического контроля, ограничение демократии на региональном уровне – проявляются в полной мере. А вот позитивные черты – усовершенствование “сдержек и противовесов”, рост интенсивности политической конкуренции, стимулы и возможности для формирования репутации региональными политиками – наоборот, отсутствуют в силу непрозрачной структуры властных отношений (“безликий” федеральный назначенец может обладать обширными возможностями для поиска ренты, но при этом избегать любого публичного внимания, необходимого для накопления репутации). Таким образом, централизованная система “по-российски” вполне может оказаться связана с проблемами децентрализации, при отсутствии, из-за неформального и непрозрачного характера договоренностей, ее преимуществ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гельман В.Я.* Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе // *Общественные науки и современность.* 2009. № 3.
- Гибсон Э.* Федерализм – враг демократии // *Эксперт.* 2005. 31 октября.
- Захаров А.* Федерализм – враг демократии? // *Политический журнал.* 2007. № 11–12.
- Либман А.М.* Границы, конфликты и переговоры в федерациях и сообществах государств // *Вопросы экономики.* 2009. № 12.
- Либман А.М.* Политико-экономические исследования и современная экономическая теория. М., 2008^a.
- Либман А.М.* Политико-экономические исследования: обзор и некоторые приложения // Труды семинара “Теоретическая экономика”. Кн. II. М., 2008^b.
- Либман А.М.* Эмпирические исследования факторов децентрализации: обзор литературы // *Журнал Новой экономической ассоциации.* 2010. № 6.
- Малашенко А.* Северный Кавказ: зарубежный субъект Российской Федерации? Брифинг Московского Центра Карнеги, ноябрь 2011.
- Росс К.* Федерализм и демократизация в России // *ПОЛИС.* 1999. № 3.
- Федерализм и демократия* // *Космополис.* 2008. № 3.
- Фурман Д.Е.* Наши десять лет: политический процесс в России с 1991 по 2001 годы. М., 2001.
- Фурман Д.Е.* “Центры” и “периферии”. Политические системы трех восточнославянских республик // *Свободная мысль.* 1998. № 6.

Яновский К.Э., Жаворонков С.В., Шульгин С.Г. Возникает ли окно возможностей у холопов при драке панов? // *Общественные науки и современность*. 2011. № 2.

Acemoglu D., Robinson J.A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, 2006.

Adsera A., Boix C. Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: the Political Underpinnings of Openness // *International Organization*. 2002. Vol. 56.

Aidt T., Gassebner M. Do Autocratic States Trade Less? // *World Bank Economic Review*. 2010. Vol. 24. No. 1.

Alberts S., Warsaw C., Weingast B.R. Democratization and Countermajoritarian Institutions. 2010 (http://www.stanford.edu/group/polisci/faculty/weiugast/AWW_10406_14.pdf).

Bednar J. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York, 2009.

Beer C., Mitchell N.J. Comparing Nations and States: Human Rights and Democracy in India // *Comparative Political Studies*. 2006. Vol. 39. No. 8.

Beer C., Mitchell N.J. Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital? // *International Studies Quarterly*. 2004. Vol. 48. No. 2.

Besley T., Burgess R. The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India // *Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117. No. 4.

Blair H. Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries // *World Development*. 2000. Vol. 28. No. 1.

Boix C. *Democracy and Redistribution*. Cambridge, 2003.

Burkhart R., Soysa I. de. Open Borders, Open Regimes? FDI, Trade, & Democratization, 1970–1999. Mimeo. 2003.

Dai X. Political Regimes and International Trade: the Democratic Difference Revisited // *American Political Science Review*. 2002. Vol. 96. No. 1.

Daumal M. Federalism, Separatism and International Trade // *European Journal of Political Economy*. 2008. Vol. 24. No. 3.

Diaz-Cayeros A. Decentralization, Democratization and Federalism in Mexico // *Dilemmas of Change in Mexican Politics*. Center for US-Mexican Studies. UCSD. 2003.

Diaz-Cayeros A., Magaloni B., Weingast B.R. *Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico*. Mimeo. 2003.

Eerola E., Maattanen N., Poutvaara P. Citizens Should Vote on Secession // *Topics in Economic Analysis and Policy*. 2004. Vol. 4. No. 1.

Eichengreen B., Leblang D. Democracy and Globalization // *Economics and Politics*. 2008. Vol. 20.

Enikolopov R., Zhuravskaya E. Decentralization and Political Institutions // *Journal of Public Economics*. 2007. Vol. 91. No. 11–12.

Faguet J.-P. Decentralization and Governance. LSE Economic Organization and Public Policy Discussion Paper No. 27. 2011.

Filippov M., Ordeshook P.C., Shvetsova O. *Designing Federalism: a Theory of Self-Sustaining Federal Institutions*. Cambridge, 2004.

Filippov M., Shvetsova O. Federalism, Democracy and Democratization. Mimeo. 2011.

Fox J. Latin America's Emerging Local Politics // *Journal of Democracy*. 2008. Vol. 5. No. 2.

Garcia-Guadilla M.P., Perez C. Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationship and Old Practices // *Latin American Perspectives*. 2002. Vol. 29. No. 5.

Gervasoni C. A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Decentralization, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces // *World Politics*. 2010. Vol. 62.

Gibson E.L. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries // *World Politics*. 2005. Vol. 58.

Hadiz V.R. Decentralization and Democracy in Indonesia: a Critique of Neo-Institutionalist Perspective // *Development and Change*. 2004. Vol. 35. No. 4.

Hugh-Jones D. Interstate Competition and Political Stability. Mimeo. 2007.

Inman R.P., Rubinfeld D.L. Federal Institutions and the Democratic Transition: Learning from South Africa // *Journal of Law, Economics and Organization*. 2011.

Inman R.P., Rubinfeld D.L. Federalism's Values and the Value of Federalism. NBER Working Paper No. 13735. 2008.

Jackson L., Lynn N. Constructing "Federal Democracy" in Russia: Debates over Structures of Power in the Regions // *Federal and Regional Studies*. 2002. Vol. 12. No. 1.

Landry P.F. Decentralization and Regime Transformation. Mimeo. 2005.

Lane J.-E., Ersson S. The Riddle of Federalism: Does Federalism Impact on Democracy? // *Democratization*. 2005. Vol. 12. No. 1.

- Lawson C.* Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico // *Mexican Studies*. 2000. Vol. 16. No. 2.
- Li Q., Reuveny R.* Economic Globalization and Democracy: an Empirical Analysis // *British Journal of Political Science*. 2003. Vol. 33.
- Libman A.* Devolution in (Non-)Democracies. CDSE Working Paper No. 60. April 2009.
- Libman A., Herrmann-Pillath C., Yadav G.* Are Human Rights and Economic Well-Being Substitutes? Evidence from Migration Patterns Across the Indian States. FS Working Paper No. 163. April 2011.
- Libman A., Kozlov V., Schultz A.* Roving Bandit in Action: Outside Option and Non-Democratic Predation. Mimeo. 2012.
- Libman A., Obydenkova A.* Regional Democracy in Russia – the Patient is More Alive than Dead? Mimeo. 2012.
- Linz J.L.* Democracy, Multinationalism and Federalism. Estudio/Working Paper 1997/103.
- Lopez-Cordova J.E., Meissner C.M.* The Impact of International Trade on Democracy: a Long-Rub Perspective // *World Politics*. 2005. Vol. 60.
- Mansfield E., Milner H., Rosendorff B.* Free to Trade: Democracies, Autocracies and International Trade // *American Political Science Review*. 2000. Vol. 94. No. 2.
- McMann K.* Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan. Cambridge, 2006.
- Milner H., Mukherjee B.* Democratization and Economic Globalization // *Annual Review of Political Science*. 2010. Vol. 12.
- Mirilovic N.* Explaining the Politics of Immigration: Dictatorship, Development and Defense // *Comparative Politics*. 2010. Vol. 42. No. 3.
- Montero A.P.* Decentralizing Democracy: Spain and Brazil in Comparative Perspective // *Comparative Politics*. 2001. Vol. 33. No. 2.
- Montinola G., Qian Y., Weingast B.R.* Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China // *World Politics*. 1995. Vol. 48. No. 1.
- Myerson R.B.* Federalism and Incentives for Success of Democracy // *Quarterly Journal of Political Science*. 2006. Vol. 1. No. 1.
- Obydenkova A.* A Triangle of Russian Federalism: Democratization, (De-)Centralization and Local Politics // *Publius: the Journal of Federalism*. 2011. Vol. 41. No. 4.
- Obydenkova A.* Democratization, Regionalization and Europeanization in Russia: Interplay of National and Transnational Factors. Saarbrücken, 2008.
- Obydenkova A., Libman A.* Rethinking the Nature and Impact of External Factors on Regime Transition: Lessons from the Russian Regions. Mimeo. 2011.
- Ostrom V.* The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment. Lexington Books. 2007.
- Pickvance C.G.* Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a Sceptical Approach // *Environment and Planning C: Government and Policy*. 1997. Vol. 15. No. 2.
- Rigobon R., Rodrik D.* Rule of Law, Democracy, Openness, and Income // *Economics of Transition*. 2004. Vol. 13.
- Rudra N.* Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World // *American Journal of Political Science*. 2005. Vol. 49.
- Samuels D., Abrucio F.L.* Federalism and Democratic Transition: the “New” Politics of the Governors in Brazil // *Publius: the Journal of Federalism*. 2002. Vol. 30. No. 2.
- Sandoltz W., Koetzle W.* Accounting for Corruption: Economic Structures, Democracy and Trade // *International Studies Quarterly*. 2000. Vol. 44.
- Scharpf F.W.* Foederale Politikverflechtung: was muss man ertragen, was kann man aendern? Max Planck Institute for the Studies of Society Working Paper No. 3. 1999.
- Souza C.* Redemocratization and Decentralization in Brazil: the Strength of the Member States // *Development and Change*. 1996. Vol. 27. No. 3.
- Stegarescu D.* The Effects of Economic and Political Integration on Fiscal Decentralization // *Canadian Journal of Economics*. 2009. Vol. 42. No. 2.
- Stepan A.* Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // *Journal of Democracy*. 1999. Vol. 10. No. 4.
- Vanberg V.* Globalization, Democracy, and Citizens' Sovereignty: Can Competition among Governments Enhance Democracy? // *Constitutional Political Economy*. 2000. Vol. 11. No. 1.
- Yu M.* Trade Globalization and Political Liberalization: a Gravity Approach. Mimeo. 2007.