

## ИЗДЕРЖКИ ФЕДЕРАЛИЗМА И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ВЕРТИКАЛИ В РОССИИ: ПОПЫТКА СРАВНЕНИЯ

**В. А. Ковалев**

Сыктывкарский государственный университет им. Питирима Сорокина,  
Россия, 167000, Сыктывкар, Октябрьский пр., 55

В статье сопоставляются социальные и другие издержки в ходе попыток осуществления федеративного проекта в России в 1990-е гг. и последствия отказа от политических методов в пользу политико-административных после 2000 г. Используются методологические подходы теории рационального выбора применительно к федерализму (У. Райкер) и теории неоинституционализма — сравнения «открытого доступа» и «естественного государства» (Д. Норт и коллеги). С точки зрения автора, трудности строительства федеративных отношений в постсоветский период способствовали отказу от их практической реализации, но принятые меры скорее ухудшили ситуацию. Федерализм и возвращение к нему необходимы для такой сложной и многосоставной страны, как Россия, но уже с учетом допущенных в прошлом и настоящем ошибок. В статье предпринимается попытка сравнить состояние российского федерализма в 1990-е гг. и нынешнее положение в отношении федерального центра и регионов России. Сравнение проводится по следующим параметрам региональных политических режимов: социальное и культурное многообразие, состояние межнациональных отношений, региональные выборы, партии в регионах, элиты, губернаторы и легитимность власти, местное самоуправление, бизнес, криминал, свобода слова, состояние дискуссий в области региональной политической науки. Баланс отношений между центром и субъектами РФ имеет не только непосредственную политическую историю, но и постсоветскую предысторию, уходя корнями в более ранние периоды. На основе анализа большого количества данных делается вывод о том, что политика вертикали власти породила ряд неразрешимых противоречий (тупик сверхцентрализации/дефедерализации, унитаризация с лишением регионов минимальной автономности и самостоятельности). Попытки управлять огромной страной из единого центра, принимая универсальные решения без учета весьма различных региональных интересов, в политике приводят к выравниванию по средней, а в экономике — к консервации дотационности подавляющего большинства регионов.

**Ключевые слова:** губернаторы, издержки федерализма, рента, коррупция, естественное государство, открытый доступ, рациональный выбор, неоинституционализм.

Обращение к теме федерализма, с учетом нынешнего положения этого института в России, может показаться несколько несвоевременным. Однако, хотя рассуждения о современной российской политике с употреблением терминов «федерализм», «демократия», «партии» и «выборы» кажутся сомнительными с точки зрения ее реального состояния, тем не менее, если вовсе отказаться

от них и перейти на язык совсем других «понятий», можно вообще потерять надежду когда-нибудь прийти к ситуации, когда указанные термины будут соотноситься с реальностью как актуальные.

На фоне многочисленных внешних и внутренних проблем, стоящих перед Россией, полагаем необходимым специально остановиться на сложной ситуации в российской провинции и на положении в регионах. Только в последнее время там произошло несколько скандалов, имеющих знаковый характер, например масштабные аресты в Дагестане после назначения нового губернатора. Оказалось, что почти все министерства и ведомства в этой северокавказской республике, а также многие чиновники, занимавшие ключевые посты, были вовлечены в незаконную деятельность; в частности, существовали отработанные каналы и механизмы для разворовывания огромной финансовой помощи из федерального центра — регион является глубоко дотационным (Ремизов, 2018). И такое положение уже не кажется чем-то из ряда вон выходящим.

Не лучшим образом выглядело поведение региональных властей при пожарах, наводнениях, терактах и т.п. Региональные выборы принесли череду новых волнений. Хотя их результат (в большинстве случаев достигнутый) и казался предсказуемым, в СМИ и блогах был поднят шум в связи с проигрышами кандидатов от партии власти и грубым вмешательством в выборы в Приморье, Хакасии, Владимирской области. Разумеется, в такой многонациональной и многоконфессиональной стране, как Российская Федерация, где существует ряд национальных регионов, вновь заявили о себе противоречия и конфликты; самым заметным из них в последнее время был чечено-ингушский спор по поводу приграничных нефтеносных участков. Отмечены споры, связанные с языковой проблемой, недовольство региональных элит ликвидацией региональных банков (в Татарстане), в ряде мусульманских регионов активизируется исламистское подполье, идет стремительная расконсервация многих конфликтов.

Произошел ряд знаковых отставок губернаторов, в том числе по причине утраты доверия или в результате заявлений по собственному желанию. В этом случае Москвой «как бы» не принимались во внимание результаты выборов, где досрочно отставленные руководители субъектов Федерации получали высокий процент голосов. Также формально высокий рейтинг и проценты на выборах не помешали аресту ряда региональных руководителей в последние годы, о чем нам уже не раз приходилось писать (Ковалев, 2016; 2017а; 2017b). Сериал с арестами губернаторов в России имеет уже не просто много эпизодов, но и несколько сезонов (Уголовные дела..., 2016). В качестве меры по укреплению властной вертикали центр все чаще практикует назначение на губернаторские посты исполняющих обязанности технократов, жизнь которых слабо связана (или вообще никак не связана) с данной территорией. Устанавливается все более плотный контроль над губернаторскими выборами. Выборы глав регионов были формально возвращены в российскую политическую практику в 2010-е гг. и сначала давали совершенно предсказуемый результат, но в последнее время население голосует уже «за любого другого» кандидата, в том числе за явных спойлеров, стремясь хоть как-то привлечь внимание Москвы к проблемам своих регионов. Однако эти события могут быть сенсацией

лишь с точки зрения отдельных журналистов, которые оставляют за скобками историю вопроса. Противоречия в отношениях центра и регионов в России накапливались давно, и многим становится очевидно, что они не могут быть разрешены в существующей *управленческой* (и *политической*) парадигме. Программируемые выборы дают сбои, а технократические назначенцы не способны решить проблемы территорий, лишь загоняя эти проблемы внутрь и делая потенциально еще более разрушительными. Настойчиво напрашивается мысль, что многочисленные беды российских регионов не случайны, а имеют некие общие причины.

Вопрос о состоянии отношений между центром и субъектами РФ имеет не только непосредственную политическую историю, но и постсоветскую предысторию, уходя корнями в более ранние периоды. «Федеративноподобные» отношения на бумаге существовали в так называемых социалистических федерациях (помимо СССР, в Социалистической Федеративной Республике Югославии и Чехословацкой Социалистической Республике), и нигде они не могли нормально работать сами, без стержня партийной диктатуры (прообраза будущей вертикали). Как только партийно-административные подпорки были убраны, эти «федерации» быстро распались. Полагаем, что при анализе подобных противоречий и расхождений между тем, что написано в законах, и тем, что существует на практике, важно не только обращаться к классическим разработкам в области теории федерализма, которые говорят о глубинной связи между федерализмом и демократией (Элейзер, 1995), но и учитывать общетеоретическую проблему социальных наук: противоречие между *структурой* и *действием*. Не наполняясь соответствующим содержанием, структуры деградируют и выполняют уже контрпродуктивную функцию, их действия носят разрушительный характер. (Например, выборы в условиях электорального федерализма не приводят к обновлению власти, но требуют немалых расходов и способствуют массовому нравственному разложению участников масштабных фальсификаций; имитация рыночных механизмов на порядки увеличивает масштабы коррупции и воровства и т. д.) Если говорить о псевдофедеративных отношениях, то это тоже верно: формальное деление Советского Союза на союзные и автономные «республики», а также пестрота других административно-территориальных единиц, имеющих отношение к национальным автономиям, предопределили рост сепаратизма и стремительный распад страны в начале 1990-х; инерция распада захватила тогда и Россию. Возникла проблема непризнанных государств и спорных территорий. По мнению известного транзитолога А. Степана, в условиях наличия федеративных структур и отсутствия соответствующего содержания СССР нельзя было считать федерацией (Stepan, 1999); спорным остается вопрос о преемственности такого «федерализма». Недемократические практики в любой стране разрушают институциональную среду для реального федерализма, так как блокируют начала общественного договора и соглашения, автономии и самоуправления. В условиях господства КПСС как руководящей и направляющей силы советского общества федералистские начала в СССР имелись, но носили в основном фиктивно-декларативный характер. Попытка осуществить их на практике вызвала широкомасштаб-

ный кризис и новое подмораживание. Ранее мы характеризовали эту ситуацию как «федерализм до востребования» (Ковалев, 2011).

Постсоветское десятилетие отечественной политической истории, на наш взгляд, выглядит ключевым для понимания проблемы. При рассмотрении корней нынешнего состояния важно, что после разрушения Советского Союза формы существовавшего там «социалистического федерализма» и советское административно-территориальное деление (в том числе с «матрешечным» включением одного «субъекта федерации» в другой) были сохранены; также были предприняты некоторые усилия наполнить эти старые формы новым содержанием. Однако попытка реализовать известный лозунг «берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» сопровождалась многочисленными *издержками*, показавшимися невыносимыми части элит и населению.

С точки зрения экономистов, социальные издержки — это затраты, которые несет общество в целом от того или иного производственного процесса или бизнес-решения<sup>1</sup>. Но понятие издержек в данном случае следует существенно расширить, ведь от политических решений потери общества могут быть не меньше. Именно проблема издержек в попытках устройства российского федерализма в 1990-е гг. является ключевой с точки зрения теории рационального выбора, если в ее свете смотреть на попытки устроить реальное федеративное устройство в России и на ту резкую смену парадигмы в сторону централизации и вертикали, которая произошла в 2000-е гг.

Рационально (т.е. кратчайшим путем, с наилучшими результатами и наибольшим полезным эффектом) перейти в новое состояние российское государство и общество не сумели. Разумеется, чистой рациональности достичь никогда не удастся. Рациональность, о которой писал Макс Вебер, — это идеальный тип, методологический инструмент для научного изучения общества. Среди чистых типов обобществления Вебер выделял «чистое свободное целевое объединение, т.е. свободно заключаемое соглашение, по цели и средствам ориентированное исключительно на преследование конкретных интересов (экономических или иных) участников долговременного действия» (Вебер, 2016, с. 99). Тем не менее, если иметь в виду, что в основе чистого типа федерализма, как и демократии, лежит принцип добровольного соглашения, то ущерб от такой связи в силу разных причин может представляться приемлемым или же недопустимым, требующим отказа от такого соглашения. Ведь участники процесса теоретически должны максимизировать пользу и минимизировать потери. Могут ли в этом присутствовать рациональные мотивы? У. Райкер, один из классиков теории рационального выбора в политической науке, утверждал: «Актеры выбирают среди альтернатив для того, чтобы максимизировать пользу от полученного результата согласно некоему принципу» (Райкер, 1990, с. 118). Однако с точки зрения каких акторов и каких принципов об этом можно говорить? Очевидно, что в определенных ситуациях массовый актер значительно уступает элитным игрокам в возможности контролировать вопросы власти

---

<sup>1</sup> Социальные издержки // Финансовый словарь. 2018. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/29572](https://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/29572) (дата обращения: 02.11.2018).

и собственности. Население иногда используется в процессе перетягивания каната между чиновниками и олигархами, центральными и региональными элитами, однако без укрепившихся институтов политической демократии граждане могут оказывать влияние на принятие решений лишь в минимальной степени. Для исследователей это означает, что, помимо рациональности выбора, следует учитывать и состояние институтов, среды, в которой те или иные акторы могут (или не могут) осуществить свой выбор. Конечно, авторитарная и нерыночная политика в принципе не способна быть рациональной для общества, руководствуясь только соображениями удержания власти и собственности для недемократических элит и олигархов. Несколько лет в нашей *Федерации* центральные и региональные элиты вели соревнование за объемы ресурсов и полномочий, но к концу первого десятилетия существования России в качестве отдельного государства федеральные чиновники и крупные олигархи победили, перетянув большую часть одеяла на себя, пользуясь способностью лучше концентрировать свои ресурсы (Зубаревич, 2002). Понятно, что успехи олигархического бизнеса сопровождались усилением столичной бюрократии, в связи с чем значение электорального ресурса для элит заметно уменьшилось, как и возможности населения хоть в какой-то степени влиять на поведение консолидировавшейся верхушки.

Повторим: нельзя сводить все только к издержкам авторитарного или демократического, имперского, унитарного или федералистского выбора. Крайне важна институциональная среда, в которой этот выбор происходит. Анализируя данную проблему с точки зрения неoinституционализма, Д. Норт и его коллеги различают *естественное государство* (продукт досовременного, недемократического, традиционного общества, который продолжает сохраняться и сейчас) и *систему открытого доступа*, характерную для современных развитых в экономическом и политическом отношении демократических государств. Конечно, ни о каком открытом доступе применительно к СССР речь идти не могла, и открытый доступ не появлялся вместе с разрушением прежнего режима и самого государства. Здесь возникла драматическая коллизия, связанная с тем, что многие (и внутри страны, и за ее пределами) считали СССР развитой и передовой державой, но фактически по состоянию своих институтов Советский Союз был несовременной страной (это же относится и к государствам, возникшим на его развалинах). Говорить о реализации демократических и федеративных отношений в подобной среде было преждевременно, можно было лишь *развиваться* в данном направлении. Как полагают новые институционалисты, «динамика социальных отношений в развивающихся странах — это динамика именно естественного государства, а не порядков открытого доступа. Большинство развивающихся стран... еще не достигли такого состояния, когда элиты могут начать выстраивать стабильные отношения друг с другом при решении важнейших вопросов, касающихся экономики и политики, посредством обезличенных институтов... Перенесение институтов открытого доступа в естественные государства само по себе не может привести к политическому и экономическому развитию. Если эти институты навязываются обществу под международным или внутренним давлением и если при этом они не соответствуют существу-

ющим представлениям об экономических, политических, социальных и культурных системах, то новые институты почти наверняка будут работать хуже тех институтов, которые они замещают. Хуже того, если эти институты подрывают политические механизмы, обеспечивающие политическую стабильность, то тогда новые институты будут неминуемо способствовать беспорядку, ввергая общество в еще более плачевное состояние» (Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011, с. 437–438). На наш взгляд, нечто подобное произошло и с институтом федерализма в постсоветской России.

Огромные трудности, связанные с попытками установить реальные федеративные отношения в неподходящей институциональной среде, привели к тому, что произошел кажущийся понятным и закономерным отказ от дальнейших попыток федерализации в России — на практике такие попытки выглядели как *никем не контролируемый и разрушающий страну процесс*. Проблема социальных издержек очень важна и связана с вопросами институтов и политической деятельности (Кабанов, 2013). К сожалению, эта проблема исследована у нас недостаточно; в основном рассматривается вопрос об издержках производства, шире — издержках экономических. Однако стоит ставить вопрос более фундаментально и говорить об издержках общества в целом, ведь, в конце концов, разве не издержки политических порядков выражаются в нищете и бесправии большинства населения страны? Образ будущего, предложенный в ходе реформ, последовавших за развалом СССР, при попытке воплощения на практике не устроил значительную часть элит и населения как по материальным, так и по идейным причинам. Люди просто не захотели предлагаемого им будущего и стали деятельно ностальгировать по идеализированному прошлому («старые песни о главном»).

Попытки выстраивания в России отношений, свойственных федеративному государству (иногда это происходило «по учебнику», чаще — произвольно и по обстоятельствам), также оказались неудачными в силу высокой цены, многим показавшейся непомерной. В русле теории рационального выбора федерализм продуктивно анализировался уже упомянутым У. Райкером, признанным классиком в этой области (Riker, 1964; 1975), который, в частности, рассматривал отношения между большинством и меньшинством в сложносоставном государстве через призму федерализма. Более подробно проблему согласования интересов с религиозными, расовыми, национальными и другими меньшинствами изучил А. Лейпхарт, предложив модель «сообщественной демократии» (Лейпхарт, 1997).

Да, к издержкам федерализма можно отнести частные ситуации, когда меньшинство навязывает свою волю, превращая принцип договорных отношений, лежащий в основе федерализма, в ассиметричные и невыгодные большинству связи. Так, в России в «лихие девяностые», наряду с крайним неравенством между субъектами Федерации де-факто (колоссальные разрывы в экономическом, территориальном, ресурсном, культурном отношении), практиковалась и ассиметрия между регионами де-юре (например, особые условия были предоставлены Татарстану). В то десятилетие с субъектами Федерации заключались отдельные договоры, предусматривавшие неравные возможности и объемы предоставляе-

мых полномочий. В большинстве регионов далеко не сразу перешли к практике выборов глав исполнительной власти (что давало дополнительную легитимность и бóльшие возможности контроля над регионом), произвольно распределялись объемы льгот, дотаций и трансфертов, в военно-политическом отношении дело дошло до крайнего сепаратизма и двух войн в Чечне. Население в ряде случаев было деморализовано и возмущено произволом региональных «феодалов». У любого нормального человека вызывала отвращение практика черного пиара, использовавшегося в ходе региональных и муниципальных выборов, когда в продажных СМИ поливали грязью кандидатов в губернаторы, мэры и депутаты. Крупный бизнес, чьи интересы распространялись на ряд регионов, испытывал раздражение от необходимости достижения договоренности с региональными элитами в каждом субъекте Федерации, центр также испытывал трудности, связанные с необходимостью учитывать местную специфику и с явным отсутствием в России 1990-х единого правового поля. Это лишь краткий перечень негативных тенденций, ярко проявившихся в 1990-е гг. в России в сфере региональных и федеративных политических практик.

На наш взгляд, все названные вопросы настойчиво требовали политико-правового решения (т.е. развития и укрепления среды демократических институтов), а не просто административных мер, но демократические практики не получили развития. Возможно, в том, что издержки выстраивания федерализма показались элитам и населению невыносимыми, сыграли свою роль завышенные ожидания и неадекватные оценки положения и реальных шансов для российского общества и государства. Сопоставление текущей отечественной практики со зрелыми образцами высокоинституционализированных федераций в Европе и Северной Америке говорило, конечно, не в пользу России. Возможно, в посткоммунистическую эпоху в нашей стране большее значение мог бы иметь учет положительного и отрицательного опыта выстраивания федеративно-договорных отношений в развивающихся странах третьего мира, на территориях, суверенизовавшихся после распада империй (например, «зона племен» в Пакистане — чем не аналог ситуации на Северном Кавказе?). Однако это предположение остается исторической гипотезой.

Проблем было много, и можно было бы, повторим, попытаться преодолеть эти и сходные противоречия, развивая демократические начала и опираясь на местное самоуправление как фундамент региональной автономии, а также проводя более взвешенную и отвечающую интересам большинства населения и регионов экономическую политику. Но в 2000-е гг., после смены президентской власти, был выбран иной путь, делающий акцент на выстраивание административно-силовой вертикали. Об этом тогда часто писали, и резоны, которыми руководствовались в нулевые годы, были подробно проанализированы (Феномен Владимира Путина..., 2004) и одобрены экспертами, политиками и рядовыми гражданами. Для многих такие действия для преодоления правовой и прочей неразберихи на разных уровнях, произвола «региональных баронов», угрозы распада страны и т.п. казались неизбежными и очевидно правильными. Однако такой путь требует сопоставления издержек от реализации вариантов отношения центра и регионов, заставляет предполагать, что после первых успехов администрирования

(полпреды в федеральных округах, главные федеральные инспекторы в субъектах Федерации) будут предприняты меры по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральными законами и пр.

В ситуации, когда управленческие меры не были дополнены политикой в русле демократии и федерализма, лекарство могло вполне оказаться хуже болезни. Оно таковым и стало. Мы в основном согласны с критически настроенными экспертами, отмечавшими еще в начале текущего десятилетия, что после некоторой стабилизации политика вертикали породила ряд неразрешимых противоречий, которые приносят все возрастающий вред, тупиков, из которых не удастся вырваться без серьезных потерь. Был назван и «тупик сверхцентрализации/дефедерализации», когда «на протяжении последнего “путинского” десятилетия последовательно проводилась чрезмерная централизация и унитаризация с лишением регионов минимальной автономности и самостоятельности, что превращает гигантское разнообразие страны из ее конкурентного преимущества и тяжелую обузу. Попытки управлять огромной страной из единого центра, принимая универсальные решения без учета весьма различных региональных интересов, в политике приводят к “выравниванию по средней”, а в экономике — к консервации дотационности подавляющего большинства регионов» (Липман, Петров, 2012, с. 21).

Издержки отказа от выстраивания реальных федеративных отношений в огромной и крайне разнородной стране оказываются выше, чем в ситуации, когда институты демократии, местного самоуправления и федерализма пытались внедрить на практике. Разумеется, результаты оказались весьма скромными и противоречивыми, но сами эти попытки, на наш взгляд, были жизнеспособны и не лишены перспектив. При отказе от демократизации и федерализации (на практике) ущерб оказывается гораздо большим, а главное, блокируется развитие институтов, без которых становление современного общества и демократического, правового государства становится невозможным. В политико-экономической плоскости, с учетом характера экономики России, концентрация власти ведет к поляризации доходов как между верхами и низами, так и между центром и большинством провинциальных территорий. Это происходит в том числе из-за отсутствия реальных переговорщиков из регионов, которые имели бы полномочия и ресурсы отстаивать интересы населения своих территорий, что прямо влияет на монополизацию нефтегазовых доходов и иных видов ренты, блокирование экономической активности, а значит, и политических возможностей вне сырьевых и уже существующих и присвоенных источников богатства. Логичное следствие из такого положения — стремительное падение доходов, уровня и качества жизни большинства населения. Теперь граждане лишены политико-правовых возможностей бороться за свой жизненный уровень, поскольку такие вроде бы существующие институты, как партии, представительные органы, федеративные отношения, не имеют реального наполнения. Даже в имиджевом плане наиболее выделявшиеся ранее регионы несут символические потери. Так, Нижний Новгород при губернаторе Б. Немцове позиционировался как третья столица, а при губернаторе В. Шанцеве — как дальнее Подмосковье. Растущая бюрократизация и унификация не способствуют расцвету культурного многообразия.



Положение большинства населения и регионов снова ведет к еще большей монополизации природной ренты, а наличие огромных природных богатств, в свою очередь, стимулирует экстенсивное развитие экономики в сопровождении соответствующих практик: авторитарных в политике и коррупционных в экономике. Это создает замкнутый круг и делает Россию «несовременной страной», причем из такого состояния ей никак не удастся вырваться. Данный процесс проанализирован в последней книге В. Иноземцева (Иноземцев, 2018).

По понятным причинам сегодня изучение названных проблем не приветствуется, но в силу их несомненной актуальности нужно смотреть в завтрашний день и надеяться, что в обновленной России эти вопросы вызовут интерес, а стремление их решить — поддержку. Пока же можно попытаться сделать некий задел на будущее с позиций заинтересованного наблюдателя, предложив — во многом *гипотетически* — ряд важных тем и направлений для более подробного исследования (если оно будет когда-нибудь востребовано). Представим в виде таблицы некоторые сравнительные характеристики бывших и нынешних издержек попыток федерализации в России и фактического отказа от нее. Разумеется, любая из этих позиций носит дискуссионный характер и нуждается в подробном изучении и комментировании. Но нам пока важно протестировать подход, состоящий в сопоставлении ущерба для общества и страны от принятых (или не осуществившихся) политических решений, и мы уверены, что такой сравнительный анализ имеет право на существование.

Разумеется, перечень издержек в обоих случаях может быть значительно расширен. Однако в целом ситуация выглядит довольно безрадостной и усугубляется тем, что тогда, когда не работают демократические и федеративные институты, все большую роль начинают играть «понятия», теневые криминальные и коррупционные практики. Их точная оценка всегда затруднительна и вызывает споры, но мало кто возьмется оспаривать распространение в России коррупции, уродующей политические, экономические, социальные и культурные отношения. По данным экспертов международной организации, занимающейся изучением этой проблемы, Россия набрала 29 баллов из 100 и заняла 135-е место из 180 в Индексе восприятия коррупции — 2017 (ИВК, *Corruption perception index*), составленном международным движением *Transparency International*. Уже третий год подряд Россия набирает в ИВК 29 баллов, т. е. ее положение остается стабильным, а изменение места (в 2015 г. — 119-е, в 2016 г. — 131-е) связано с переменами в других странах и с включением или исключением некоторых стран из индекса. Такой же результат, как Россия, в 2017 г. показали Доминиканская Республика, Гондурас, Кыргызстан, Лаос, Мексика, Папуа — Новая Гвинея и Парагвай. Из соседей России по ИВК-2016 Иран и Украина прибавили по одному баллу, Казахстан и Непал — по два<sup>2</sup>. Коррупционная система часто становится непреодолимым препятствием для развития страны и регионов.

---

<sup>2</sup> Индекс восприятия коррупции — 2017 // Трансперенси Интернешнл Россия. URL: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2017-posadki-nepomogli.html> (дата обращения: 04.11.2018).

Таблица. Издержки попыток создания реального федерализма и осуществления вертикали в России

Примерные параметры	Попытки федерализации в 1990-е гг.	Административные практики вертикали после 2000 г.
Асимметрия де-факто	Неравенство регионов де-факто и де-юре. Война на Северном Кавказе. Фактический выход Чечни из состава России.	Сохранение фактического неравенства. Перераспределение ресурсов в пользу «дани» Чечни и Северному Кавказу. Фактическое неисполнение там многих российских законов.
Субсидиарность и (де)централизация	«Глотание суверенитета», претензии региональных элит на ряд прерогатив федеративного государства. Разрывы в политической и управленческой иерархии.	Фактический отказ от принципа субсидиарности. Изъятие из рук региональных и местных властей многих полномочий, с которыми те могли бы справиться.
Региональное и местное многообразие	Фрагментация интересов и подчас выход за пределы здравого смысла провинциальных политических практик. Случаи противопоставления региональных интересов общероссийским, спекуляции на самостоятельности отдельных регионов.	Игнорирование региональной специфики, резкое сокращение возможностей выражать региональные и местные интересы, отсутствие политических субъектов, которые защищали и представляли бы эти интересы.
Диалог и дискуссии	Заметный восходящий поток предложений и оценок. Порой шантаж центра со стороны региональных элит. Критика федерального центра, иногда носящая популистский характер.	Отсутствие сколько-нибудь равноправных дискуссий и обсуждения проблем с регионами. Направленность управленческого сигнала преимущественно сверху вниз. Ослабление обратной связи центра с провинцией, замалчивание многих проблем.
Культурный ландшафт	Широкое распространение региональных мифов, часто стимулируемых провинциальной властью.	Унификация и подчас символическое унижение провинции.
Межнациональные отношения, претензии титульных наций	Ущемление прав русского большинства в ряде национальных регионов в вопросах языка, культуры, доступа к карьерным должностям и т. д. Этнизация политических и экономических конфликтов.	Сохранение проблемы при внешней унификации культурного и правового пространства. Игнорирование реальных противоречий и уход болезни вглубь. Нарастание потенциальной угрозы насильственного разрешения существующих противоречий.
Совет федерации Федерального собрания РФ	Половина представителей губернаторского корпуса, нарушение принципа разделения властей. С 1995 г. — отказ от выборов сенаторов населением.	Практически полное одобрение всех инициатив федеральной исполнительной власти. В 2000-е годы — распространение практики отдавать места сенаторов московским и петербургским элитариям. Отсутствие разделения властей де-факто.

Примерные параметры	Попытки федерализации в 1990-е гг.	Административные практики вертикали после 2000 г.
Партии и движения	Региональные партии, особые интересы на местах, пренебрежение федеральной повесткой.	Игнорирование региональных особенностей и интересов, федеральная квазипартийность.
Выборы в субъектах РФ	Частый выход за пределы правового поля. Серьезные различия в уровне конкурентности между регионами: от соревнования лидеров и партий до заранее утвержденного результата.	Выхолащивание и/или отмена выборов. Почти повсеместная предсказуемость результатов голосования за исключением отдельных сенсаций.
Региональные элиты	Разнородная ситуация от региона к региону: от войны всех против всех, соревновательной игры по правилам до консолидации жестких региональных авторитаризмов. Случаи «покупки» губернаторов, партийных отделений, депутатов, мэров и т.д. бизнес-структурами (вариант: продвижение лоббистов корпораций во власть под видом выборов).	Борьба внутри элит исчезнуть не может, но значительная ее часть ведется вне публичного пространства, «под ковром». Существующие формально отделения партий, фракции региональных ассамблей и т.п. довольно опосредованно отражают имеющиеся элитные расколы. Борьба в регионах федеральных группировок, скрытая от глаз общественности.
Губернаторы и центр	Случаи произвола «региональных баронов». Асимметричное вмешательство Москвы.	Полная зависимость подавляющего большинства региональных руководителей.
Легитимность губернаторских выборов	Неравномерное проведение выборов в субъектах РФ, назначенцы до 1996 г. Избрание кандидатов вопреки воле центральных органов. Некоторая степень соревновательности и плюрализма при существенной разнице региональных политических режимов.	Отмена выборов губернаторов под предлогом противодействия террористической угрозе. Выхолащивание возвращенных выборов глав регионов, вмешательство в них из Москвы. Снятие нежелательных кандидатов, отставки и аресты губернаторов посреди срока полномочий.
Регионы и местное самоуправление	Конфликты региональных и местных властей за полномочия и ресурсы. Типичное противостояние «губернатор — мэр».	Подавление местного самоуправления. Отказ от выборов глав местного самоуправления населением. Практически полная зависимость муниципальных органов от вышестоящих властей. Ликвидация автономии местного самоуправления.
Власть и бизнес	Неудобства для крупного иностранного и российского межрегионального бизнеса, необходимость договариваться отдельно с региональными элитами при	Ухудшение переговорных позиций региональных властей в отношении монополий, несмотря на периодически перезаключаемые договоры о социальном партнер-

Примерные параметры	Попытки федерализации в 1990-е гг.	Административные практики вертикали после 2000 г.
Власть и бизнес	существенной коррупционной составляющей. Сильное вовлечение бизнес-структур в региональную политику.	стве. Подавление и сокращение малого и среднего местного бизнеса. Рост коррупции, которую отдельные эксперты характеризуют как системную.
Криминал	Сильное влияние криминалитета на региональную и местную власть в духе «лихих девяностых». Периодические убийства и запугивания чиновников, мэров, предпринимателей и т.д. Несистемные бандиты вытесняются складыванием иерархии «крыш». Взятки для передачи в Москву и для «решения вопросов» на местах.	По мнению ряда критиков, в России в целом и в ее регионах образовалась «мафия-стейт». Случаи сращивания региональных и местных чиновников с криминальными группировками. Использование силовиками «борьбы с коррупцией» в рамках борьбы мафиозных элитных групп. Губернаторы как слабое звено в войнах за «убывающий пирог».
СМИ и свобода слова	Скандальность и безответственность как довольно распространенные издержки свободы слова. Сильные различия в уровне свободы прессы между регионами.	Подконтрольность и низкая значимость региональной и местной прессы. Повсеместная ликвидация независимых СМИ, дотирование официоза. Случаи преследования оппозиционных и независимых блогеров.
Научные и экспертные обсуждения проблем регионализма и федерализма	«Бесплодный плюрализм» (не только как состояние политического режима), проявляющийся при обсуждении существующих региональных проблем. Определенная свобода дискуссий, некоторый эффект воздействия при принятии решений, интерес к актуальным проблемам.	Переход от споров по существу дела к наукообразным и псевдоэкспертным обсуждениям, пропаганда под видом «экспертизы», уход от обсуждения острых тем и т.п. Распространение моды на защиты диссертаций региональными коррумпированными чиновниками и чиновницами.
Региональные политические режимы	Диверсификация региональных политических режимов от авторитарных до демократических ситуаций.	Однообразии официального политического ландшафта. Замена политических режимов административными.
Итог	Представление об угрозе распада страны.	Распространение настроения попадания в тупик. Недостаточность стимулов для развития страны и регионов.

Политолог из Лондона В. Пастухов на первое место в нынешней России ставит проблему криминализации власти и общества: «Действительная борьба за власть в современной России идет не между “силовиками” и “цивилизациями”, а между обществом и криминалом... Попытка выстроить “вертикаль власти” стала катализатором формирования в России нового криминально-

паразитического (непроизводительного) класса. На смену пресловутой “советской номенклатуре” пришла “постсоветская клептократура”» (Пастухов, 2012, с. 241, 243).

Возвращаясь к разработкам неоинституционалистов, заметим, что осмысление проблемы с целью изменить и победить криминальные правила игры требует не усиления риторики борьбы с коррупцией, а строго научного подхода. Проблема, на наш взгляд, может быть адекватно описана в рамках упомянутого выше различия *открытого доступа* и так называемого *естественного государства*, предложенного Д. Нортот и его коллегами. Важным отличием открытого доступа от состояния естественного государства является то, что в первом случае порядок характеризуется «широким распространением безличных социальных взаимоотношений, включая верховенство права, защиту права собственности, справедливость и равенство — все аспекты равноправия»; вторая модель отличается «господством социальных взаимоотношений, организованных при помощи личных связей, включая привилегии, и социальные иерархии, законы, которые применяются не ко всем одинаково, незащищенные права собственности и распространенные представления о том, что не все люди были созданы равными, и пр.» (Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011, с. 54). Сам же переход к порядку открытого доступа, который в разной степени совершили развитые страны, по мнению авторов-неоинституционалистов, должен включать в себя три предварительных условия: «Подчинение элиты верховенству закона, или равенство всех перед законом, существование бессрочных (постоянных) организаций, которые не зависят ни от государства, ни от конкретных личностей, и, наконец, консолидированный контроль над вооруженными силами и технологиями разрушения и насилия, что предотвращает саморазрушение и деградацию такого порядка» (Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011, с. 11). Книга «Насилие и социальные порядки» была издана в России еще в 2011 г., но не получила резонанса и должной оценки, хотя, по нашему мнению, содержала очень важные теоретические инструменты для объяснения российских правовых, политических, экономических и связанных с ними криминальных практик. Среди россиян, особенно в провинции, не распространено понимание того, что демократия — это не красивая декорация, а инструмент для обеспечения безопасности и благосостояния граждан. «Как институт порядка открытого доступа, демократия позволяет гражданам осуществлять контроль над властями, принуждая их учитывать интересы граждан, кроме того, демократия дает определенную степень защищенности от коррупции... Демократия в смысле гражданского контроля над правительством и чиновниками может быть обеспечена лишь в условиях открытого доступа» (Норт, Уоллис, Вайнгст, 2011, с. 439).

Заметим, что принципиальное различие открытого доступа и естественного государства позволяет избегать широко распространенных ошибок, когда реалии последнего описываются и анализируются так, как будто речь идет о первых. В качестве примера можно привести вал публикаций о российских региональных «выборах», с процентами и рейтингами; чтение этих материалов вызывает смех сквозь слезы. Авторы «исследований» как будто забывают о том, что эти выборы ни к какому важному изменению привести не в состоянии

и служат лишь целям легитимации существующего порядка в рамках нынешнего варианта естественного государства в России. Пока же экономические издержки от политико-административной монополизации продолжают нарастать. Среди множества данных выделим только пример с состоянием региональных бюджетов. В 1990-е г. их дотационность было принято связывать с общим развалом, анархией и кризисом. Сейчас этот беспорядок вроде бы преодолен, но своих денег большинству субъектов РФ продолжает не хватать. «За десять лет с 2006 по 2015 г. число регионов доноров в России сократилось с 25 до 14. Сейчас их даже меньше чем в 2001 г. (19). Помимо экономических кризисов причиной стала политика централизации доходов», — печально констатирует автор российского делового издания (Гордеев, 2017).

Шансы на улучшение ситуации для российской провинции при нынешнем варианте естественного государства в России просматриваются плохо. Положение усугубляется тем, что региональные и муниципальные элиты все менее связаны с населением и все менее ответственны перед ним. Между тем качество таких связей окажется ключевым фактором в противостоянии с надвинувшимся на Россию кризисом — или же в беспомощности перед ним. Такова цена монополизации рент и отсутствия реальной политической и экономической конкуренции в российских городах и регионах. Как будут дальше развиваться события в российских регионах, зависит не от самих регионов, а более всего от развития общероссийской (и мировой) ситуации. Несмотря на то что представления о наличии в мире стран открытого доступа сильно идеализированы, переход к открытому доступу остается достойной целью для России и ее регионов, если предоставится шанс на обновление. Ключевыми факторами будут ограничение монопольной ренты для элит и невозможность повторного возникновения ситуации, когда «победитель получает все». Естественное государство не уйдет быстро, но страна и регионы получают больше шансов для развития, если будут стремиться к политической и экономической конкуренции. Аналогичный вред наносится возможностям противостоять кризису и на местном уровне, когда повсеместно ослабляются обратные связи путем выхолащивания или отмены выборов руководителей местного самоуправления, которые в критической для местных сообществ ситуации могли бы взять ответственность на себя, потому что им доверяет местное население. Эта ситуация связана с общефедеральной повесткой в России, хотя и не сводится к ней.

Возможность перехода к открытому доступу, в том числе возобновление попыток продвинуться в направлении демократического режима и реальных федеративных отношений, сегодня, конечно, выглядит не вполне реальной. Скорее, в силу как внутренних факторов, так и усиливающегося давления на власти Российской Федерации извне практика административной централизации и дальше (хотя куда уж дальше!) продолжится и усилится, что будет иметь для России очень тяжелые последствия. Однако в случае перехода к восстановительному периоду практика построения федерации в России вновь станет актуальной и будет совершенно невозможно обойтись без учета издержек при выстраивании институтов федерализма.

Попробуем оставаться оптимистами. Некогда была популярна английская характеристика американцев, согласно которой те обязательно найдут правильное решение, предварительно испробовав все остальные варианты. Возможно, что и в России в области федеративных отношений оптимальный вариант когда-нибудь будет найден.

### **Литература**

*Вебер М.* Хозяйство и общество: в 4 т. Т. 1: Социология / пер. под ред. Л. Г. Ионина. М.: ВШЭ, 2016. 445 с.

*Гордеев А.* Число регионов доноров за 10 лет сократилось почти в двое. Межбюджетная политика — рычаг влияния центра на регионы, а не стимул их развития // *Ведомости*. 2017. 5 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/04/05/684215-regionov-donorov> (дата обращения: 04.11.2018).

*Зубаревич Н. В.* Пришел, увидел, победил? (Крупный бизнес и региональная власть) // *Pro et Contra*. 2002. Т. 7, № 1. С. 107–119.

*Иноземцев В. Л.* Несовременная страна. Россия в мире XXI века. М.: Альпина-Паблицер, 2018. 430 с.

*Кабанов А.* Мировая история и социальный интеллект. Глава III. Социальные издержки, нормы и политическая деятельность // *Гуманитарные технологии. Аналитический портал*. 28.08.2013. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6181/6184> (дата обращения: 04.11.2018).

*Ковалев В. А.* Россия: федерализм «до востребования». Центр и регионы в системе отечественной государственной власти и управления // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. 2011. № 1. С. 62–81; № 4. С. 52–66.

*Ковалев В. А.* «Гайзергейт» в Республике Коми: неработающие институты авторитарного администрирования и проблемы политического порядка // *Россия и современный мир*. 2016. № 2. С. 22–38.

*Ковалев В. А.* (2017а) Региональные политики и коррупция (на примере Республики Коми) // *Социологические исследования: Социс*. 2017. № 4. С. 143–150.

*Ковалев В. А.* (2017b) Изменение правил «игры без правил». Криминал-губернаторы и общество без открытого доступа в «естественном государстве» РФ (гипотеза) // *Политическая наука*. 2017. № 4. С. 161–177.

*Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах / пер. под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. М.: Аспект Пресс, 1997. 287 с.

*Липман М., Петров Н.* Россия-2020: сценарии развития // *Рабочие материалы Московского центра Карнеги*. 2012. № 1. С. 1–50.

*Норт Д., Уоллис Д., Вайнгайт Б.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Институт Гайдара, 2011. 480 с.

*Пастухов В. Б.* Реставрация вместо реформации. Двадцать лет, которые потрясли Россию. М.: ОГИ, 2012. 528 с.

*Райкер У.* Брожение 1950-х годов и развитие теории рационального выбора // *Политическая наука: сб. ст. М.: Б. и., 1990. С. 114–121.*

*Ремизов Д.* Зачем Кремль «обезглавил» Дагестан // *Росбалт*. 2018. 7 февр. URL: <http://www.rosbalt.ru/russia/2018/02/07/1680603.html> (дата обращения: 07.10.2018).

Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная?: сб. статей / под ред. К. Маццато. М.: Slavic Research Center, 2004. 368 с.

Уголовные дела против губернаторов и экс-губернаторов в России // *РИА Новости*. 2016. 6 окт. URL: <https://ria.ru/spravka/20161006/1478642458.html> (дата обращения: 04.11.2018).

*Элейзер Д. Дж.* Сравнительный федерализм // *Полис*. 1995. № 5. С. 106–115.

*Riker W. H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston; Toronto, 1964. 362 p.

*Riker W. H.* Federalism // *Handbook of political science*. Reading, Mass.: Addison — Wesley Pub Co., 1975. Vol. 5. P. 93–172.

Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model // Journal of Democracy. 1999. Vol. 4. P. 19–34.

**Ковалев Виктор Антонович** — д-р полит. наук, проф.; vant\_2000@mail.ru

**Статья поступила в редакцию:** 1 декабря 2018 г.;

**рекомендована в печать:** 14 декабря 2018 г.

**Для цитирования:** Ковалев В. А. Издержки федерализма и административной вертикали в России: попытка сравнения // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2018. Т. 14, № 4. С. 544–561. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2018.406>

## **BETWEEN THE COSTS OF FEDERALISM AND THE ADMINISTRATIVE VERTICAL IN THE RUSSIAN FEDERATION: AN ATTEMPT TO COMPARE**

**Viktor A. Kovalev**

Syktvykar State Pitirim Sorokin University,  
55, Oktyabrsky pr., Syktvykar, 167000, Russia; vant\_2000@mail.ru

The article deals with the analysis of comparison of social and other costs in the course of attempts to implement a federal project in the Russian Federation in the 1990s and the consequences of the rejection of political methods in favor of in favor of political and administrative ones after 2000. The theories of rational choice in relation to federalism (W. Riker) and neo-institutionalism — a comparison of the “open access” and “natural state” of D. North and his colleagues have methodologically been applied. From the author’s point of view, the difficulties of building Federal relations in the post-Soviet period contributed to the rejection of their practical implementation, but “the medicine was worse than the disease”. Federalism and the return to it seem necessary for such a complex and multi-constituent country as the Russian Federation, but taking into account the mistakes made in the past and present. An attempt to compare the state of Russian federalism in the 1990s and the current situation in relations between the federal center and the regions of Russia has been made. The comparison is made on such parameters of regional political regimes as social and cultural diversity, the state of interethnic relations, regional elections, parties in the regions, elites, governors and legitimacy of power, local government, business, crime, freedom of speech, the state of discussions in regional political science. As a result, based on the analysis of a large amount of data, it is concluded that the policy of the “power vertical” has generated a number of intractable contradictions. Attempts to control a huge country from a single center, making universal decisions without taking into account very different regional interests, lead in politics to “equalization on average”, and in the economy — to the conservation of the subsidies of the overwhelming majority of regions.

**Keywords:** governors, costs of federalism, rent, corruption, natural state, open access, rational choice, neo-institutionalism.

### **References**

Elejzer D. Dzh. Sravnitel’nyi federalizm [Comparative federalism]. *Polis*, 1995, no. 5, pp. 106–115. (In Russian)

*Fenomen Vladimira Putina i rossiiskie regiony: pobeda neoizhidannaia ili zakonomernaia?: sb. st. [The phenomenon of Vladimir Putin and the Russian regions: an unexpected or natural victory?: collection of articles]*. Ed. by K. Matsuzato. Moscow, Slavic Research Center, 2004. 368 p. (In Russian)

Gordeev A. Chislo regionov donorov za 10 let sokratilos’ pochti v dvoe. Mezhibudzhethnaia politika — rynchag vliianiia tsentra na regiony, a ne stimul ikh razvitiia [The number of donor regions for almost 10 years almost halved. Interbudgetary policy is a lever of influence of the center on the regions, not an incentive for their development]. *Vedomosti*. 2017, April 5. Available at: <https://www.vedomosti.ru>



vedomosti.ru/economics/articles/2017/04/05/684215-regionov-donorov (accessed: 04.11.2018). (In Russian)

Inozemcev V. L. *Nesovremennaia strana. Rossiia v mire XXI veka* [Outmoded country. Russia in the world of the 21<sup>st</sup> century]. Moscow, Al'pina-Publisher, 2018. 430 p. (In Russian)

Kabanov A. Mirovaia istoriia i sotsial'nyi intellekt. Glava III. Sotsial'nye izderzhki, normy i politicheskaia deiatel'nost' [World history and social intelligence. Chapter 3. Social costs, norms and political activities]. *Gumanitarnye tekhnologii. Analiticheskii portal* [Humanitarian technologies. Analytical portal]. 28.08.2013. Available at: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6181/6184> (accessed: 04.11.2018). (In Russian)

Kovalev V. A. (2017a). Regional'nye politiki i korruptsiia (na primere Respubliki Komi) [Regional politicians and corruption (on the example of the Komi Republic)]. *Sotsiologicheskie issledovaniia: Sotsis* [Sociological Studies: Socis], 2017, no. 4, pp. 143–150. (In Russian)

Kovalev V. A. (2017b). Izmenenie pravil «igry bez pravil». Kriminal-gubernatory i obshchestvo bez otkrytogo dostupa v «estestvennom gosudarstve» RF (gipoteza) [Change the rules of the game without rules. Crime-governors and society without open access in the “natural state” Russian Federation (Hypothesis)]. *Politicheskaja nauka* [Political science], 2017, no. 4, pp. 161–177. (In Russian)

Kovalev V. A. «Gaizergeit» v Respublike Komi: nerabotaiushchie instituty avtoritarnogo administrirovaniia i problemy politicheskogo poriadka [“Geisergate” in the Komi Republic: non-functioning institutions of authoritarian administration and problems of political order]. *Rossiia i sovremennyi mir* [Russia and the modern world], 2016, no. 2, pp. 22–38. (In Russian)

Kovalev V. A. Rossiia: federalizm «do vostrebovaniia». Tsentr i regiony v sisteme otechestvennoi gosudarstvennoi vlasti i upravleniia [Russia: federalism “on demand”. Center and regions in the system of national government and management]. *Political expertise: POLITEX*, 2011, no. 1, pp. 62–81; no. 4, pp. 52–66. (In Russian)

Leipkhart A. *Demokratiia v mnogostavnykh obshchestvakh* [Democracy in Compound Societies]. Transl. and ed. by A. M. Salmin, G. V. Kamenskaia. Moscow, Aspekt Press, 1997. 287 p. (In Russian)

Lipman M., Petrov N. Rossiia-2020: stsennii razvitiia [Russia–2020: Development Scenarios]. *Rabochie materialy Moskovskogo Tsentra Karnegi* [Working papers of the Carnegie Moscow Center], 2012, no. 1, pp. 1–50. (In Russian)

Nort D., Uollis D., Vajngast B. *Nasilie i sotsial'nye poriadki. Kontseptual'nye ramki dlia interpretatsii pis'mennoi istorii chelovechestva* [Violence and social order. Conceptual framework for interpreting the written history of mankind]. Moscow, Institut Gaidara Publ., 2011. 480 p. (In Russian)

Pastukhov V. B. *Restavratsiia vmesto reformatsii. Dvadsat' let, kotorye potriasli Rossiiu* [Restoration instead of reformation. Twenty years that shook Russia]. Moscow, OGI Publ., 2012. 528 p. (In Russian)

Rajker U. Brozhenie 1950-kh godov i razvitie teorii ratsional'nogo vybora [Fermentation of the 1950s and the development of the theory of rational choice (abstract)]. *Politicheskaja nauka: sb. st.* [Political science: collection of articles]. Moscow, 1990, pp. 114–121. (In Russian)

Remizov D. Zachem Kremli' «obezglavil» Dagestan [Why the Kremlin “beheaded” Dagestan]. *Rosbalt*. 2018, February 7. Available at: <http://www.rosbalt.ru/russia/2018/02/07/1680603.html> (accessed: 07.10.2018). (In Russian)

Riker W. H. *Federalism. Handbook of political Science*. Reading, Mass.: Addison — Wesley Pub Co., 1975, vol. 5, pp. 93–172.

Riker W. H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston and Toronto. 1964. 362 p.

Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model. *Journal of Democracy*. 1999, vol. 4, pp. 19–34.

Ugolovnye dela protiv gubernatorov i eks-gubernatorov v Rossii [Criminal cases against governors and ex-governors in Russia]. *RIA novosti*. 2016. October 6. Available at: <https://ria.ru/spravka/20161006/1478642458.html> (accessed: 04.11.2018). (In Russian)

Veber M. *Khoziaistvo i obshchestvo: v 4 t. T. 1: Sotsiologija* [Economy and Society. Vol. 1 Sociology]. Transl. and ed. by L. G. Ionin. Moscow, VShE Publ., 2016. 445 p. (In Russian)

Zubarevich N. V. Prishel, uvidel, pobedil? (Kрупnyi biznes i regional'naia vlast') [Come, see, win? (Big Business and Regional Power)]. *Pro et Contra*. 2002. Vol. 7, no. 1, pp. 107–119. (In Russian)

**Received:** December 1, 2018

**Accepted:** December 14, 2018

**For citation:** Kovalev V. A. Between the Costs of Federalism and the Administrative Vertical in the Russian Federation: an Attempt to Compare. *Political expertise: POLITEX*, 2018, vol. 14, no. 4, pp. 544–561. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2018.406> (In Russian)