

СЕРГЕЙ БИРЮКОВ

# Всепроникающая клиента

## О некоторых особенностях региональных политических режимов в современной России

Процесс формирования региональных политических режимов, протекавший с начала 1990-х годов в условиях политико-правовой неопределенности и относительной автономии региональных элит, завершился к началу 2000-х, когда установилось относительное равновесие между формально-правовой и неформально-институциональной структурами региональной политической власти.

Под *региональным политическим режимом* в данном случае понимается совокупность приемов, способов и организационных форм, посредством которых региональная политическая власть осуществляет властно-управленческие функции в рамках региональной политической системы, в процессе взаимодействия с различными ее акторами. В литературе, как правило, выделяется четыре типа таких режимов<sup>1</sup> — «президентский», «президентско-парламентский», «премьер-президентский» и «парламентский».

Однако формальные характеристики не отражают всей сути рассматриваемого явления. При внешнем наблюдении демократических процедур

де-факто на региональном уровне может существовать авторитарное политическое правление. С точки зрения В. Я. Гельмана, на уровне региональных политий возможны следующие региональные политические модели: авторитарная ситуация (Саратовская область, Москва, Калмыкия); «гибридный режим» (Нижегородская, Томская, Омская области); демократизация и формальная институционализация власти и политической борьбы (Удмуртия, Свердловская область). Доминируют же «гибридные режимы»<sup>2</sup>.

В качестве характеристик большинства таких режимов традиционно отмечаются ограничение сферы публичности, гражданских и политических прав и свобод, господство политико-экономических группировок клиентского типа, действующих вне рамок выборных институтов и/или напрямую опосредующих их политику, подавление оппозиции как на уровне лидеров и партий, так и в сфере СМИ. В то же время все отмеченные выше явления сопровождались в российских регионах вполне демократическими процедурами. В них действовали представитель-

<sup>1</sup> См. В. Нечаев. Региональные политические системы в постсоветской России. — «Pro et contra». 2000. Т. 5. № 1. С. 89.

<sup>2</sup> См. В. Гельман. Региональные режимы: завершение трансформации? — «Свободная мысль». 1996. № 9.

БИРЮКОВ Сергей Владимирович — профессор кафедры политических наук Кемеровского государственного университета, доктор политических наук.

ные органы, проводились конкурентные выборы (безальтернативные или фиктивно-альтернативные голосования все же были исключением), существовала формально независимая пресса и т. д.<sup>3</sup>

С другой стороны, ни в российской, ни в зарубежной политологии пока не выработано адекватных моделей для анализа режимов такого рода. Исключение составляет концепция «делегативной демократии» Г. О'Доннела, который в качестве особенностей «гибридных режимов» выделяет монопольное господство главы исполнительной власти, слабую степень формальной институционализации, сугубо внешний характер разделения властей и неразвитость правовых механизмов, дополненную сильными неформальными вертикальными и горизонтальными связями, группами влияния и системой персонального лидерства<sup>4</sup>. Перечисленные характеристики в целом соответствуют региональным политическим практикам современной России. Однако простое их перечисление не позволяет до конца понять специфическую природу российских региональных политий.

Стремясь к выявлению такой специфики, ряд исследователей предлагает иные объяснения сути «гибридных режимов», исходя из положений теории «регионального авторитаризма». Так, например, С. В. Борисов считает, что в России преобладают регионы с авторитарным и автократическим режимом правления<sup>5</sup>, указывая на доминирующий в россий-

ских регионах патриархальный и подданнический тип политической культуры и трансформационный характер институтов власти. Р. Ф. Туровский, стремящийся выйти за рамки дихотомии «демократия—авторитаризм», в качестве направлений исследования региональных политических режимов предлагает проведение анализа по трем осям: «монополия—олигополия» («консолидация—конкуренция»), «Центр—регионы» («автономия—зависимость») и «демократия—авторитаризм». По его мнению, предложенная методология позволяет точнее выявить региональную специфику властных отношений<sup>6</sup>. В ее рамках предполагается исследовать такие аспекты региональных политий<sup>7</sup>, как региональная легислатура и политические партии в системе политических отношений, степень автономии и политические практики местной власти, а также модель взаимоотношений «Центр—регион».

Представляется, что общий социально-политический контекст формирования региональных политических режимов в 1990-е годы в России делает возможным использование при их изучении модели «неформальной институционализации». Она характеризуется сугубо внешним, демонстрационным характером демократизации, когда многие формальные демократические институты (региональные парламенты, политические партии и даже региональные выборы) не действуют в соответствии с формально-демократическими нормами либо

<sup>3</sup> См. В. Нечаев. Региональные политические системы в постсоветской России. С. 80.

<sup>4</sup> Г. О'Доннел. Делегативная демократия. — «Пределы власти». 1994. № 2—3.

<sup>5</sup> См. С. В. Борисов. Актуальный политический режим в Нижегородской области: становление в 1990-е годы. — «Полис». 1999. № 1. С. 104.

<sup>6</sup> См. Р. Ф. Туровский. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа. — «Полис». 2009. № 2. С. 92, 77.

<sup>7</sup> См. Р. Ф. Туровский. Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? — «Общественные науки и современность». 2011. № 5.

являются откровенно дисфункциональными<sup>8</sup>.

Теория «рационального выбора» поясняет, почему в ситуации политической и властно-управленческой неопределенности региональные элиты могли сознательно отойти от стандартов демократии, создавая максимально удобные для нужд своего властвования «гибридные режимы». Последние оказываются специфической разновидностью так называемой дефектной демократии<sup>9</sup>. Речь идет не о случайном и временном «отклонении» в процессе «демократического отклонения», но о сознательно избранной региональными элитами траектории политического развития. Итогом ее и является возникновение вполне самостоятельной и устойчивой модели регионального политического порядка, порожденной процессами политических трансформаций 1990-х годов.

### Клиентела как «матрица» регионального авторитаризма

Исходя из концепции региональной политической клиентелы<sup>10</sup>, применительно к России 1990-х годов можно говорить о клиентских отношениях как о факторе, определяющем сущность властно-политических механизмов регионального уровня.

<sup>8</sup> См., например: **М. Н. Афанасьев**. Клиентелизм и российская государственность. М., 1997; **Д. Бадковский, А. Шутов**. Региональные элиты в постсоветской России: особенности политического участия. — «Кентавр». 1995. № 6; **И. Куколев**. Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается. — «Власть». 1996. № 1.

<sup>9</sup> См. **В. Меркель, А. Круассан**. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I). — «Полис». 2002. № 1. С. 7.

<sup>10</sup> Подробнее см.: **М. Н. Афанасьев**. Клиентелизм и российская государственность; **С. В. Бирюков**. Клиентела как модель политического порядка и политических изменений. М., 2009.

Оговоримся, что под *политической клиентелой* в данном случае понимается специфическая форма сети вертикального типа, в рамках которой позиции привилегированных акторов (патронов) занимают официальные властные институты и их руководители (лидеры), монополизирующие доступ к политическим ресурсам. В то же время позиции зависимых акторов (клиентов) достаются другим акторам региональной политической системы, которые вынуждены вступать с властными институтами различного уровня в отношения «неравноценного обмена» с целью добиться влияния на принимаемые властью решения и учета собственных интересов в формируемой властями политике.

Истоки «феномена клиентелы» следует искать в политических практиках советского периода. Наряду с горизонтальными сетями, вместе с содержащимися в них возможностями и ресурсами для развития гражданского общества<sup>11</sup>, в СССР существовали вертикальные связи клиентского типа. «Советский клиентелизм» базировался на взаимоотношениях, основанных на неравноценном властном обмене, неравенстве статусов и экономических ресурсов в рамках административно-властной и неформально-экономической (теневой) иерархий<sup>12</sup>. Подобные патронатно-клиентские отношения могли распространяться далеко за пределы сетевых клиентел, ибо в социалистических государствах зависимость клиентского типа играла решающую

<sup>11</sup> См. **A. V. Ledeneva**. Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange. Cambridge, 1998.

<sup>12</sup> См. **K. Lande**. The Dyadic Basis of Clientelism. — «Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism». Ed. S. F. Schmidt, J. Scott, L. Guasti. Berkeley, 1977. P. XX.

роль в обеспечении мобилизации и рекрутирования элит.

Следует напомнить, что в советский период наряду с системой государственного управления существовала также и система управления отраслевого — от министерств и ведомств до конкретных предприятий. «Партийные сети», на основе которых функционировала КПСС, действовали по иерархическому принципу (в соответствии с моделью «советского пространства», чертами которого, согласно В. Л. Каганскому, являлись властечентризм, иерархичность, вертикальный характер социальных отношений<sup>13</sup>). Отраслевые же сети (включающие представителей хозяйственно-управленческой номенклатуры) выстраивались в соответствии с принципом «горизонтальной координации». Здесь также имелись предпосылки для утверждения модели полицентричной клиентелы (примерно соответствующей модели «рынка власти» С. Г. Кордонского, в рамках которого осуществлялся неформальный обмен (конвертация) властно-административных ресурсов на экономические)<sup>14</sup>.

Именно специфика описанной выше системы партийного, советского и отраслевого управления способствовала торжеству клиентских отношений в структуре региональной власти. Одни исследователи усматривают истоки таких отношений в самой природе лидерства, характерной для советского периода, другие же связывают их с механизмом деятельности партийных руководителей советских регионов, третьи — с политической коррупцией либо с изменением тен-

денций в системе отношений Центра и регионов<sup>15</sup>.

В конечном итоге структуры партийного управления, сложившиеся в советских «административных регионах» к началу 1970-х годов, создавали предпосылки для формирования клиентелы моноцентричного типа (на основе замыкания региональных сетей на фигуру регионального партийного руководителя). А сформировавшиеся тогда же в регионах ведомственные структуры и завязанные на них отраслевые сети — для формирования плюралистических секторальных сетей, близких к модели полицентричной клиентелы (где формальный руководитель выступал не столько как патрон, сколько как координатор отношений различных заинтересованных акторов).

Другими словами, советская система задавала различные варианты организации региональных элит, зависевшие от экономического, пространственного и социально-структурного профиля соответствующих территорий. Вследствие этого возникали как моноцентричные (партийная вертикаль), так и полицентричные (региональные отраслевые и межотраслевые сети) клиентелы. Распад советской модели «политического порядка» на рубеже 1980—1990-х годов создавал предпосылки для формирования в регионах как моноцентричной, так и, условно, «плюралистической» моделей власт-

<sup>13</sup> См. В. Л. Каганский. Советское пространство: конструкция, деструкция, трансформация. — «Общественные науки и современность». 1995. № 2—3.

<sup>14</sup> См. С. Г. Кордонский. Рынки власти. М., 2000.

<sup>15</sup> См. об этом подробнее: J. H. Miller. Putting clients in place the role of patronage in cooption into the soviet leadership. — «Political leadership in the Soviet Union». Ed. Archie Brown. Oxford, 1989; J. F. Hough. The Soviet prefects: The local party organs in industrial decision-making. Cambridge, 1969; K. Jowitt. Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of Leninist Regime. — «Soviet Studies». T. 35. № 3; O. Capelli. Changing leadership perspectives on center-periphery relations. — «Elites and political power in the USSR». Ed. D. Lane. Birmingham, 1988.

ования в зависимости от специфики конкретного региона. В то же время радикальные трансформации 1990-х годов изменили механизм функционирования теперь уже «постсоветской» региональной номенклатуры, в том числе в региональном измерении, трансформировав, но не упразднив клиентелу как принцип функционирования власти.

Главным актором происходящих изменений стал специфический «господствующий слой» переходного периода 1990-х годов, определяемый М. Н. Афанасьевым как «постноменклатурный патронат»<sup>16</sup>. В его рамках различные сегменты переставшей существовать в качестве единого целого номенклатуры (властно-управленческая номенклатура, партийно-политическая, бизнес-номенклатура) стремились установить отношения опеки с различными категориями населения. Социальные связи и отношения патронатно-клиентарного типа, согласно Афанасьеву, пронизывали все уровни власти и управления и в 1990-е годы.

На наш взгляд, утверждение клиентских отношений в системе региональной политической власти было связано скорее с последствиями радикальных трансформаций 1990-х, породивших у многих групп регионального социума потребность в социальной опеке. Особенно остро эта тенденция проявлялась в связи с дефицитом социально-экономических ресурсов и ограниченностью потенциала саморазвития у многих территорий вследствие влияния советской практики централизованного планирования<sup>17</sup>. В итоге, в начале 1990-х годов региональные руководители, опиравшиеся на наследие советского

периода в виде традиций моноцентричной власти и системы замкнутых на регионального «патрона» региональных сетевых связей<sup>18</sup>, в ответ на идущий «снизу» «социальный запрос», создали режим социальной опеки для населения регионов, одновременно благоприятный для узкого слоя политической и бизнес-элиты, связанной с ними клиентско-клановыми связями<sup>19</sup>.

Еще одной важной причиной складывания региональных клиентел стал пришедшийся на 1996—1999 годы расцвет «губернаторской России», ставший следствием слабости федеральной власти. В этот период главы регионов сосредоточили в своих руках большой объем формальной компетенции и реальной власти, узурпировав многие прерогативы и ресурсы Федерации, а также региональных парламентов и местного самоуправления<sup>20</sup>.

В конечном счете патронатно-клиентская модель взаимоотношений, выбранная в качестве базовой основными политическими акторами в 1990-е годы на основе модели «рационального выбора» (посредством заключения картельного соглашения или неформального «пакта»), стала основой всей системы общественно-политических отношений на региональном уровне. В результате в тех регионах, где местным элитам и лидерам в 1990-е годы удавалось заключить «политический пакт» и создать определенную устойчивую модель клиентских отношений (моноцентричную или полицентричную), быстрее шел процесс формирования ста-

<sup>18</sup> См. В. Л. Каганский. Советское пространство: конструкция и деструкция. — «Иное. Россия как предмет». М., 1995.

<sup>19</sup> См. М. Н. Афанасьев. Клиентелизм и российская государственность.

<sup>20</sup> См. В. Н. Иванов. Путин и регионы. Централизация России. М., 2006. С. 29.

<sup>16</sup> М. Н. Афанасьев. Клиентелизм и российская государственность. С. 53.

<sup>17</sup> См. В. В. Ильин, А. С. Панарин. Философия политики. М., 1994. С. 131—132.

бильной и функциональной модели институциональной организации региональной политической власти. В конце концов вследствие эффекта «институциональной инерции», региональная политическая клиентела приобрела автономное самодовлеющее значение, определяя характер и природу региональной власти, ее институтов и механизмов в период 2000-х годов.

Среди особенностей региональных политических клиентел, сложившихся в 1990-е годы в России, следует выделить прежде всего основополагающую роль административного ресурса, который использовался региональной властью для сохранения доминирующих позиций в рамках региональных сетей влияния. Далее, региональная клиентела не была подчинена формальному институционально-властному порядку, но являлась его дополнением и функциональным механизмом властвования. Наконец, патронатно-клиентские отношения выступали в качестве ключевого механизма консолидации и мобилизации региональных элит региональной политической властью, а также средства взаимодействия местной власти и населения регионов.

Среди наиболее типичных особенностей региональных режимов с клиентской «основой» следует выделить:

- складывание замкнутой на регионального лидера модели региональной власти и управления;

- харизматический, патерналистский и социально-популистский характер регионального лидерства;

- замкнутость и ориентацию на регионального лидера политических, экономических и основных социальных сетей региона;

- «перемещение» региональной политической элиты на второй план,

превращение ее в клиента властных институтов и лидеров;

- элиминацию самостоятельной и автономной экономической элиты региона с сохранением в регионах полуавтономных сегментов бизнес-элиты, представляющих крупные общегосударственные финансово-промышленные группы (ФПГ);

- слабую институционализацию региональной власти, зависимость структуры и порядка работы властных институтов от воли «первого лица региона»;

- превращение отделений основных политических партий, профсоюзов и общественных объединений в «клиентов» региональной власти, маргинализацию и выдавливание всех остальных партий и организаций, не согласных на клиентские отношения с властью.

На основе определенного типа клиентских отношений, сложившихся в регионах России в течение 1990—2000-х годов, складывались определенные *типы региональных режимов правления*. Таковых можно выделить несколько:

1. Тип клиентских отношений, основанный на *интеграции региональной элиты по принципу личной преданности (как правило, политико-идеологической), на формально-легально-бюрократическом варианте политического господства (лидерства) с низким уровнем эффективности и популярности власти*. Он сложился в результате «навязанного перехода» (то есть осуществленного «сверху» без согласования с местной элитой) в регионах с преобладающим патриархальным типом политической культуры, где у власти в течение 1991—1993 годов находились так называемые демократы-назначенцы, не воспринимаемые ни элитой, ни большинством населения (напри-

мер, Брянская и Пензенская области под руководством экс-губернаторов О. Дячкина и А. Кондратьева). Его можно определить как *тип неустоявшейся (неинституционализированной) моноцентричной клиентелы*. В результате устойчивый режим правления в соответствующих регионах не сложился.

2. Тип клиентских отношений, основанный на *симбиозе элитных групп различной политико-идеологической ориентации и социального происхождения, сложившийся в условиях достаточно высокого уровня эффективности и популярности власти*. Он сформировался в результате комбинации «кадровой революции» (приход к власти новых людей) и «пакта элит» в регионах с условным преобладанием «культуры участия». У власти оказались демократы-реформаторы, пошедшие на компромисс со сложившимися в прежний период и стремящимися адаптироваться к новым условиям группами региональной элиты (модель региональной полиархии, реализовавшаяся в 1990—2000-е годы в период правления Б. Немцова в Нижегородской, А. Лисицына — в Ярославской и Д. Аяцкова — в Саратовской областях и в ряде других регионов). Эту модель можно определить как *полицентричную клиентелу*, ставшую основой *устойчивой полиархии*. В ее рамках региональный лидер сумел добиться признания как арбитр и выразитель интересов ключевых групп влияния. Среди национальных республик она чаще всего реализуется там, где существуют несколько примерно равных по влиянию этнически окрашенных групп элиты, нуждающихся в фигуре «патрона-арбитра».

3 Тип клиентских отношений, основой которых является *консолидация основных социально-*

*политических акторов вокруг патрона — главы региона, не пережившего сколько-нибудь масштабных трансформаций, на базе связей, сложившихся в прежней системе управления (централизованная авторитарная корпорация патримониалистского типа)*. На этой основе возникали *режимы моноцентричной клиентелы* в форме президентского, реже — президентско-парламентского, режима.

Наиболее типичные примеры подобного типа режимов сложились в национальных республиках в составе РФ. При первом приближении стабильность политической ситуации и высокий уровень консолидации элит в рамках этой модели характерен для тех республик, в которых на протяжении многих лет у власти находятся одни и те же руководители. Режимы подобного типа отличаются политической стабильностью и высокая консолидация элит, моноцентричность.

Наиболее стабильным из режимов подобного типа на протяжении многих лет являлся политический режим в Татарстане: президент этой республики непрерывно занимал свой пост с 1991 года. Он трижды уверенно выигрывал выборы, а в 2005 году Президент России фактически назначил его на четвертый срок. И М. Шаймиев, и В. Коков в Кабардино-Балкарии являлись партийными руководителями своих республик в советское время, то есть стаж руководства республиками у них начался еще до 1991 года.

Достаточно устойчивый персонафицированный режим патронатно-клиентского типа сложился в Башкирии, где прежний президент М. Рахимов впервые выиграл выборы в декабре 1993 года, а в декабре 2003-го был избран на третий срок (до 1993 года он являлся руководите-

лем республики в должности председателя Верховного Совета).

4. Модель, соединяющая *черты моноцентричной и полицентричной клиентел, в рамках которой выделяется основное на старых «номенклатурных связях» ядро правящей элиты с одновременным привлечением к управлению новых людей, что обеспечивает высокий уровень эффективности и популярности власти.* Этот тип складывался в результате частичного «консервативно-номенклатурного» отката и «пакта» «старых» и «новых» региональных элит в регионах с преобладанием «патриархального» типа политической культуры, где у власти оказывались опирающиеся на согласие элит прежние «региональные патроны» — выходцы из номенклатуры.

Для региональных режимов подобного типа характерны стабильность и плавная смена власти. Например, в Якутии на протяжении десяти лет у власти находился М. Николаев. В 2001 году он не смог принять участия в очередных президентских выборах, и к власти пришел глава компании «АЛРОСА» В. Штыров, формально позиционировавшийся в роли его преемника. В Орловской области политическая стабильность на основе интеграции «старой» и «новой» элит была восстановлена после победы на выборах 1993 года бывшего партийного руководителя региона, политика общенационального масштаба Е. Строева (первый секретарь обкома КПСС в 1985—1989 годах, секретарь ЦК КПСС в 1989—1991 годах). После возвращения к власти в Орловской области Е. Строев создал один из самых устойчивых и четко персонифицированных политических режимов, имеющих безальтернативный характер (на выборах 1997 и 2001 годов он получил свыше 90 процентов голосов).

В 2005 году губернатором Е. Строева назначил Президент России, и лишь в 2009 году он окончательно оставил пост главы своего региона.

5. Тип *моноцентричных клиентских (патримониалистских) отношений, сформированный высокопопулярным и эффективным лидером харизматического типа, пришедшим к власти в регионе в результате политического банкротства как элиты советского периода, так и демократов «новой волны».* Такой лидер превращался в доминирующего актора политической системы региона вследствие слабости основных элитных групп, политических партий и гражданских объединений (примеры — Калмыкия и Кемеровская область, Чеченская Республика после 2000 года).

6. Ситуация, при которой *региональному лидеру не удалось выстроить клиентелу ни моноцентристского, ни полицентристского характера,* что лишило его реальной поддержки региональных элит. В результате внутриэлитные конфликты и общая слабость власти порождали *неспособность выстроить сколько-нибудь устойчивый региональный политический режим.*

Примерами такой ситуации может служить Алтайский край времен правления М. Евдокимова, где против губернатора объединились основные сегменты региональной элиты. Это нашло свое выражение в троекратно повторенном краевым Советом обращении к Президенту РФ с требованием отставки губернатора. Аналогичная ситуация сложилась в Ивановской области, где недовольство региональной элиты губернатором В. Тихоновым выразилось в акциях региональных политических партий, прежде всего «Единой России», с требованием его отставки.

Принимая во внимание выше-описанные модели «клиентарного порядка» и клиентарных отношений, можно классифицировать региональные политические режимы, различающиеся в зависимости от степени контроля официальной администрации за органами власти и политическими ресурсами региона, от уровня консолидации правящей элиты, а также по характеру осуществления власти. Условно они могут быть подразделены на следующие основные типы:

— *автократические* (структурированные на основе моноцентричной клиентелы, при практически полном контроле главы региона и выдвинувших его элитных групп за органами власти, экономическими ресурсами, политическим и информационным пространством региона). Они складываются на основе сохранившейся в период трансформаций 1990-х годов *моноцентричной клиентарной структуры*;

— *собственно авторитарные* (структурированные на основе полицентричной клиентелы и предполагающие аналогичную автократии концентрацию ресурсов и полномочий в руках одной группы во главе с лидером региона, но при этом допускающие ограниченную автономию экономических и иных элитных групп, неспособных либо добровольно отказывающихся бороться с ними за власть). Официальный глава региона («патрон» в системе неформальных отношений) выступает здесь как гарант интересов доминирующей группы и одновременно как «блеститель» внутриэлитного мира;

— *упорядоченные полиархические режимы*, предполагающие соглашение («пакт») примерно равных по силам групп региональной элиты о разделе власти и сфер влияния со

сравнительно мягким устранением от властных рычагов и ресурсов всех иных групп; глава региона является гарантом соблюдения условий подобного «пакта»;

— *неупорядоченные полиархические режимы*, где такого соглашения о разделении власти и сфер влияния достичь не удалось, что порождает общую слабость и неэффективность региональной политической власти, сопровождаемую периодическими кризисами, и определенная устойчивая модель клиентских отношений фактически не формируется<sup>21</sup>.

Таким образом, процесс режимообразования в регионах России на основе «клиентской матрицы», очевидно, ушел в сторону от первоначально заявленной траектории «демократического транзита». И поскольку региональная клиентела представляет собой неформальный институт, соединяющий в себе качества устойчивости и изменчивости, неизбежно вставал вопрос о возможных направлениях трансформации региональных политий.

## Клиентела и региональный авторитаризм: камо грядеши?

Процесс формирования региональных политических режимов, протекавший с начала 1990-х годов в условиях политико-правовой неопределенности и относительной автономии региональных элит, завершился к началу 2000-х годов. Тогда установилось относительное равновесие между формально-правовой и неформально-институциональной

<sup>21</sup> См. С. В. Бирюков, Е. В. Мельниченко. Электоральный процесс и становление региональных политических режимов (на примере Кемеровской области). — «Вестник МГУ. Серия 18: Социология и политология». 2002. № 1. С. 33.

структурами региональной политической власти. Они дополнили и в известном смысле уравнивали друг друга, подкрепляя режимы личной власти, сформированные региональными лидерами.

В результате усилий, предпринявшихся федеральными властями с начала 2000-х годов, повысилась степень управляемости региональных политических систем, а региональные лидеры превратились в проводников политики центральных властей и лишились значительной части своей политической «субъектности» и автономии. Вместе с тем процесс становления региональных партий и региональных моделей институционального устройства еще сильнее удался в сторону от «магистральных путей» «демократического транзита», а «патримониалистский» тип власти воспроизводится ныне в видоизмененной форме, не умаляя масштабов единоличной власти официальных лидеров регионов.

Тем не менее не следует однозначно негативно оценивать роль патронатно-клиентских отношений в процессе формирования и функционирования властных институтов в регионах России в 1990—2000-х годах. Представляется, что в указанный период клиентела как специфическая форма соединения властно-административного ресурса и неформального сетевого влияния смогла выполнить ряд ключевых социально-политических функций в рамках региональной политической системы. Прежде всего, она являлась средством смягчения противоречий и урегулирования конфликтов между институтами региональной власти, относящимися к разным ее ветвям. Далее, она способствовала интеграции региональной политической властью местных элит, урегулирова-

нию конфликтов между различными ее сегментами через систему неформальных связей и соглашений. В ситуации радикальной трансформации, кризиса либо «дефолта» системы региональных формально-властных институтов клиентарные механизмы на региональном уровне обеспечили деятельность властных механизмов на основе неформальных связей между политическими акторами.

Становление клиентарных механизмов стало средством экстренной мобилизации политических и экономических ресурсов, необходимых региональной политической власти в ситуации кризиса властно-управленческих и социально-экономических структур. Становление патронатно-клиентских отношений содействовало консолидации региональных властей, региональных элит и региональных сообществ (социумов) в условиях социально-политических кризисов, аномии и атомизации. Она оказалась способна снизить эффекты «бюрократического отчуждения» и «бюрократического произвола» посредством неформального контроля главы региона за региональным управленческим аппаратом, а отдельных чиновников — за теми или иными сегментами «регионального социума». Клиентела способствовала урегулированию внутрирегиональных политических конфликтов за счет разрешения спорных вопросов между региональными политическими субъектами с помощью неформальных консультаций и согласований под «патронажем» официального главы региона. Наконец, она выступила в качестве механизма управления экономикой в ситуации радикальных экономических реформ и кризисов, когда не прояснены отношения в системе «власть—собственность».

Таким образом, клиентела была востребована и эффективна как переходный политический институт в период масштабных политических трансформаций и связанного с ними институционального и правового вакуума. Она может долгое время существовать в региональных социумах, где не востребованы современные легально-бюрократические институты и соответствующий им тип легитимности, где сильно тяготение к господству традиционного и харизматического, а также патримониального типа. Клиентские отношения в поле региональной политической власти могут быть результатом как социальной регрессии (социально-экономического упадка общества), так и сознательного выбора общества и элиты в условиях кризисов переходного периода.

В то же время функционирование политической власти на основе клиентарных механизмов в современных условиях сопряжено не просто с целым рядом недостатков, но фактически блокирует развитие публичных и демократических механизмов. Механизм клиентелы, отрицающий идею ограничения власти и придающий ей синкретичный характер, оказывается несовместим с принципами реальной демократии и правового государства. Де-факто отрицающий политическую субъектность входящих в него «клиентов» (различных акторов региональной политической системы), он способствует утверждению искаженных форм социально-политического взаимодействия, препятствуя становлению в регионах демократических политий. В той же степени отрицающий идею разделения властей, препятствует эффективной институционализации и становлению сбалансированных моделей институционального устройства в регионах. Наконец,

противоречащий принципу разделение власти и собственности, этот механизм способствует утверждению в отношениях власти и бизнеса феномена внеэкономического принуждения и коррупции; он может стать основой неэффективной модели внутрирегиональной экономической политики (мобилизационно-распределительного типа), блокирующей необходимые социально-экономические инновации.

Представляется, что после реформ осени 2004 года региональные режимы правления в собственном смысле этого слова остались лишь в национальных республиках и в тех из областей и краев РФ, главам которых удалось сохранить моноцентричную клиентелу, одновременно добившись долговременного «кредита доверия» федерального Центра. В большинстве же регионов сложились модели, сходные, по сути, с французской моделью «периферийной власти» (ядром которой является подчиненная Центру официальная региональная администрация, связанная с региональными и федеральными нотаблями).

При этом ограничение автономии региональных элит и более активное вовлечение последних в общегосударственные политические сети еще вовсе не означало увеличения шансов на социально-экономическую модернизацию и политическую демократизацию регионов России. Таким образом, «эффекты вертикали», помноженные на влияние сохраняющихся на местах «латентных» клиентарных механизмов, не способствуют активизации и консолидации независимых гражданских и политических акторов. Сохранение «квазиавторитарной ситуации», как можно предположить, станет на многие годы неотъемлемой характеристикой политической жизни многих российских территорий.

Качественное изменение ситуации возможно лишь путем разработки и последовательной реализации новой стратегии национально-государственного строительства и регионального развития, позволяющей создать более сбалансированную систему отношений Центра и регионов, опирающуюся на механизмы вертикальной и горизонтальной интеграции. Альтернативой клиентско-сетевой основе региональной политической власти может быть только качественно иная модель, опирающаяся на совокупность не вертикальных, а горизонтальных се-

тевых структур, действующих в соответствии с принципами публичной политики.

Однако для ее реализации требуется более высокий уровень социально-культурного и политического развития общества, не достигнутый в целом ряде регионов современной России. В свою очередь, возвращение российских регионов на путь полноценного политического развития требует не просто политических и правовых инноваций, но своеобразной «политической революции», которую, очевидно, не удастся заменить никакими косметическими реформами. ◆