*С.В. БИРЮКОВ,
А.М. БАРСУКОВ*

Султанические режимы в регионах современной России (Происхождение, особенности, перспективы)*

Авторы рассматривают феномен авторитаризма в региональных политиках. На основе проведенного исследования предлагаются подходы к исследованию особенностей институционализации политических институтов и межакторного взаимодействия в регионах России.

Ключевые слова: региональный политический процесс, электоральный авторитаризм, султанический режим, электоральный процесс, клиентелизм.

The authors considers the phenomenon of authoritarianism in regional policy. On the basis of the study the authors suggest approaches to the research of the features of institutionalization of political institutions and interaction of political actors in Russian regions.

Keywords: regional political process, electoral authoritarianism, sultanistic regimes, electoral process, clientelism.

Султанизм: особый тип режима?

Опыт и практики авторитаризма на рубеже XX–XXI вв. заметно обогатили наши представления о природе этого политического феномена, сформулированного в трудах Х. Линца, К. Левенштейна, Д. Берг-Шлоссера, Г. О’Доннела и других авторов. Современный авторитаризм вынужден справляться с вызовами глобализации, децентрализации и фрагментации, формирования “глобального информационного сообщества” и системы глобальных коммуникаций. В 1964 г. для Линца авторитарный режим выступал как “политическая система с ограниченным политическим плюрализмом, без сформированной и ведущей идеологии, но с определенным менталитетом, без интенсивной или экстенсивной политической мобилизации, в котором руководитель или некоторая малая группа осуществляют свое господство внутри формально четко не ограниченных, но редко заранее оговоренных границ” [Linz, 2011, p. 19]. Линц отталкивался при этом от классических работ о тоталитаризме, от которого он стремился отличить авторитарный режим как самостоятельный политический феномен, признавая наличие между ними определенной “переходной зоны”. Это вело, с одной стороны, к обоснованию различных вариантов “дефективной демократии”, современными вари-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках научно-исследовательского проекта “Современная эволюция политических систем и режимов в регионах России: сравнительный анализ” № 10-03-00074а.

Бирюков Сергей Владимирович – доктор политических наук, профессор кафедры политических наук Кемеровского государственного университета (КемГУ).

Барсуков Александр Михайлович – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политических наук КемГУ.

циями которой считаются так называемые “фасадная демократия” и “управляемая демократия”, а с другой – к обоснованию различных вариантов тоталитарного господства, и в том числе – “ограниченного тоталитаризма” и “неполного тоталитаризма”. В опубликованном в 1975 г. произведении “Тоталитарные и авторитарные режимы” Линц переработал статью 1964 г., взяв за основу понятие “авторитарный режим” и предложив его собственную типологию.

Линц понимает современный авторитаризм как самостоятельный тип политического режима и господства. “Базовый” тип авторитарного режима подразделяется им на различные подтипы, включая “расовую демократию” и “посттоталитарные режимы”, а также “полутрадиционные” формы господства. Следуя этой логике, некоторые исследователи рассматривают современные процессы трансформации обществ и государств в рамках концепции “неопатримониализма”. Последняя развивает идею М. Вебера об особом типе “патримониального господства”, соединяющего в себе элементы традиционного и легально-рационального типов господства, который сопровождается квазидискретной системой распределения политических ресурсов [Eisenchtadt, 1993]. Исходя из понятия “полутрадиционного” режима, сочетающего элементы традиционного типа господства и последующие институциональные новации, Линц пришел к концепции “султанизма” как к четвертой режимной категории, которую затем концептуально развили А. Степан и Х. Чехаби (см. [Linz, Stepan, 1996, p. 76]). Оба типа режима имели так много общих черт, что могли рассматриваться сходным образом. В итоге вплоть до сегодняшнего дня авторитаризм, патримониализм и султанизм представляли собой три самостоятельных концепта, с помощью которых исследовались политические режимы, существующие в странах Ближнего Востока.

Исходное понятие для понимания феноменов патримониализма и султанизма – “традиционный режим”. Различные традиционные режимы воплощают варианты традиционного господства, как определял его в своей типологии Вебер. Вебер, в частности, различал патернализм (*patriarchalism*) на микроуровне и патримониализм (*patrimonialism*) – на макроуровне социальной системы. Султанический режим Вебер рассматривал как крайнюю форму патримониализма.

Изначально патримониализм – форма политического господства или политической власти, основанная на “личной” и бюрократической власти королевской семьи. Он представляет собой достаточно широкий термин, не относящийся к какому-либо определенному типу политической системы и отличающийся от любой такой системы тем, что эта власть – формально “произвольная” и что администрация находится под прямым контролем правителя, который предполагает использовать слуг, рабов, наемников, призывников, не обладающих независимой основой власти, то есть не являющихся членами традиционной земельной аристократии. В качестве характерных элементов неопатримониализма принято выделять:

- доминирование неформальных институтов и процессов над формальными;
- концентрацию власти в руках единого патрона (патримона);
- распределение благ через прямое либо не прямое взаимодействие между патроном и клиентом, равно и как
- партикулярное использование публичных средств и благ [Erdmann, Engel, 2007, p. 95–115].

Историческим фундаментом современных форм патримониального господства считается “восточная деспотия”, микроструктурой которой выступает патриархальная семья [Вебер, 2004, с. 59–81]. Период колониального господства, через который прошло подавляющее большинство стран “третьего мира”, в значительной степени подорвал, но не разрушил в них “традиционные” деспотии.

Специфическим “подвидом” авторитарного и патримониалистского режима считаются “султанические режимы”. При этом сам Линц в некоторых местах своих сочинений спорит с утверждением, что ближневосточные режимы могут быть классифицированы как авторитарные, и говорит о существовании в этом случае другого, самостоятельного типа политических режимов – султанизма. В них неограниченная

власть руководителей по форме близка к произвольному осуществлению власти. Однако в противоположность тоталитарной идеологии при султанизме идеология – фасад, скрывающий единоличное осуществление власти. При султанизме персонализм делает “нормативно приемлемым” наследование власти, в то время как при тоталитаризме оно никак не легитимировано с точки зрения идеологии и создает возможности для неожиданных и характерных “политических трансформаций”.

Линц и Степан приводят яркий пример трансформации султанизма в тоталитаризм: это Румыния в эпоху правления Н. Чаушеску с 1974 по 1989 г. По их мнению, Чаушеску своим персональным стилем руководства подорвал всякое “соответствие” с коммунистической идеологией, создав гротескный персональный культ. Добавим, что, по мнению некоторых исследователей, и современный северокорейский режим использует элементы султанизма (наследование власти от отца к сыну) в целях политического самосохранения, не затрагивая при этом самих оснований тоталитарного режима и господства.

В предложенных Линцем концепциях авторитаризма и султанизма они не рассматриваются как взаимоисключающие [Linz, 2000, p. 111]. Он понимает султанизм как подтип авторитарного режима.

Султанический режим – особая форма “тирании современности”, проявляющаяся через эксцессивные формы осуществления политического господства и масштабный объем личной власти. В случае султанизма государственная власть используется без каких-либо нормативных притязаний в целях личного обогащения [Kramer, 2012, p. 86]. И если при тоталитаризме коррупция как “системное явление” отсутствует, то в рамках султанического режима она становится своеобразной “матрицей” социальных отношений. Мы склонны рассматривать султанизм как особую форму так называемого *гибридного режима*, как средство преодоления раскола и обеспечения специфической формы “общественно-политической консолидации” в переходном обществе. В качестве **признаков султанического режима можно выделить:**

- целенаправленный террор против оппозиции и традиционной элиты;
- целенаправленная “благотворительность” как форма “защиты” масс и приведения их в состояние “покоя”;
- полное бесправие населения страны;
- лишение власти традиционных институтов;
- смешение публичного и частного начал, проявляющееся прежде всего в экономике, что ведет к последовательному обогащению семей и кланов, принадлежащих к властной элите;
- сильный персональный культ правителя с выраженной династической тенденцией;
- создание парамилитарных формирований как противовеса кадровой армии;
- важность массивной внешней поддержки (примеры – поддержка клана Сомосы – США, Мобуту – Францией) [Kramer, 2012, p. 86].

“Региональный султанизм”: истоки и предпосылки

Какие предпосылки для складывания патримониалистских и султанических режимов существуют в современной России? На наш взгляд, их возникновение – следствие сложных и противоречивых политических процессов, протекавших в регионах России в 1990-е гг.

Процесс формирования региональных политических режимов в условиях политико-правовой неопределенности и относительной автономии региональных элит завершился к началу 2000-х гг., когда установилось относительное равновесие между формально-правовой и неформально-институциональной структурами региональной политической власти. Попробуем прояснить смысл этого понятия в контексте современных российских политологических дискуссий.

Под региональным политическим режимом мы понимаем совокупность приемов, способов и организационных форм (как формально-институциональных, так и неформальных структур сетевого типа), посредством которых региональная политическая власть осуществляет властно-управленческие функции в рамках региональной политической системы, в процессе взаимодействия с различными ее акторами. Рассматриваемый с точки зрения своих социальных оснований, региональный политический режим представляет собой результат институционализации политической элиты на территории. Его системно-структурные качества (соотношение формально-правовых и неформальных институтов) определяются спецификой региональной политической элиты, способами ее функционирования, управления, борьбы за власть, а также региональными политическими традициями, культурой, идеологией, самосознанием, взаимовлиянием элитных и неэлитных региональных групп. Воздействие вышеуказанных факторов объясняет многообразие вариативных моделей региональных политических режимов в современной России.

В российской политической науке процесс становления региональных политических режимов характеризуется различными подходами к анализу и исследованию политико-институционального дизайна с учетом региональных вариаций. При первом приближении к исследованию властно-институциональных характеристик субъекта РФ ученые обычно выделяют официальные властные учреждения, в число которых входят:

- представительный орган власти (Совет, Дума, Законодательное собрание) – асамблея;
- исполнительный орган власти (исполком, правительство, администрация) – кабинет;
- должность главы исполнительного органа власти как государственного образования (глава администрации, губернатор, президент) – глава региона.

На основе выделенных институциональных критериев исследователи, соответственно, выделяют четыре условных типа региональных политических режимов: президентский; президентско-парламентский; премьер-президентский; парламентский [Гельман, 1998, с. 88–89]. В то же время они признают, что институциональный дизайн и формальные характеристики не выражают полностью сути региональных политических режимов. Как вполне справедливо отмечают многие исследователи, при формальном соблюдении демократических процедур в регионе – субъекте РФ может существовать авторитарное политическое правление.

Российские политологи по-разному пытаются объяснить истоки подобного “несоответствия”. Некоторые из них рассматривают его как следствие неоднозначных результатов “политического транзита” 1990-х гг. С точки зрения В. Гельмана, выход региональных политий из состояния “неопределенности” указанного периода может привести к формированию следующих региональных политических моделей: авторитарная ситуация (Саратовская область, Москва, Калмыкия); гибридный режим (Нижегородская, Томская, Омская области); демократизация и формальная институционализация власти и политической борьбы (Удмуртия, Свердловская область) [Гельман, 1998]. В свою очередь, по мнению В. Нечаева, в большинстве регионов России в результате политических трансформаций 1990-х гг. установились так называемые “гибридные режимы”, то есть конкурентные политические режимы на основе формальной институционализации с преобладанием (доминированием) неформальных институтов и практик [Нечаев, 2000, с. 80].

В качестве характеристик многих “гибридных режимов” правления традиционно отмечаются ограничение сферы публичности, гражданских и политических прав и свобод, господство политико-экономических группировок клиентарного типа, действующих вне рамок выборных институтов 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 сопровождалось в российских регионах вполне демократическими процедурами – деятельностью представительных органов,

проведением конкурентных выборов (безальтернативное или фиктивно-альтернативное голосование все же были исключением), существованием формально независимой прессы и т.д. [Гельман, 1996, с. 13–32].

Некоторые исследователи предпочитают рассматривать проблему через призму теории “регионального авторитаризма” (см., например, [Борисов, 1999, с. 104]). Стремясь выйти за рамки дихотомии “демократия–авторитаризм”, Р. Туровский предлагает проведение анализа по трем осям: “монополия–олигополия” (“консолидация–конкуренция”), “Центр–регионы” (“автономия–зависимость”) и “демократия–авторитаризм” [Туровский, 2009, с. 92]. Акцентируя внимание политологического сообщества на необходимости переосмысления теоритико-методологических рамок исследования региональных политических режимов, Туровский обосновывает необходимость проведения параметризации региональных политических режимов с акцентом на проведение кроссрегиональных исследований и разработкой совокупности определенных характеристик, с помощью которых возможно интерпретировать региональные политические процессы и специфику функционирования институтов власти в регионах [Туровский, 2009, с. 77]. Вместе с тем он предлагает при исследовании институционального дизайна региональных политических режимов учитывать особенности структурной организации политической власти в регионе. Это позволяет выявить специфику модели властных отношений в регионе и тенденции взаимовлияния Центра и региона по следующим критериям:

- региональная легислатура и политические партии в системе политических отношений;

- степень автономии и политические практики местной власти;

- модель взаимоотношений “Центр–регион” [Туровский, 2011, с. 82–92].

Данный подход может рассматриваться в качестве перспективной исследовательской стратегии, которая в то же время может быть дополнена другими исследовательскими концептами и подходами. По нашему мнению, для выявления природы обнаруживаемой многими исследователями “гибридности” мы нуждаемся в расширении методологии исследования. В более широком контексте весьма актуальным стал вопрос о применимости подхода, акцентирующего роль неформальных институтов, к процессам регионального режимообразования в современной России. Представляется, общий социально-политический контекст формирования региональных политических режимов в 1990-е гг. в России делает возможным использование при их изучении модели “неформальной институционализации”. С точки зрения этого подхода, региональные режимы правления в России 1990–2000-х гг., несмотря на некоторые проявления формальной демократизации, функционировали вразрез с формально-демократическими нормами либо были откровенно дисфункциональны [Афанасьев, 2000; Бадковский, 1995, с. 3–23; Куколев, 1996, с. 46–52]. Однако насколько случайны эти “дисфункции”?

С точки зрения теории “рационального выбора”, в ситуации политической и властно-управленческой “неопределенности” направлявшие процесс политической трансформации региональные элиты могли сознательно отойти от стандартов демократии, создавая максимально удобные для нужд своего властвования “гибридные режимы”, которые могли рассматриваться в качестве специфической разновидности “дефектной демократии”, обнаруживаемой в России некоторыми зарубежными исследователями [Меркель, Круассан, 2002, с. 7]. Речь в данном случае шла не о случайном и временном “отклонении” в процессе “демократического отклонения”, но о сознательно избранной региональными элитами траектории политического развития с целью построения вполне самостоятельной и устойчивой модели регионального политического порядка. В этой связи закономерно встает вопрос о генезисе специфических неформальных институтов и практик как порождения процесса региональных политических трансформаций 1990-х гг.

Применительно к России 1990-х гг. предпочтительно говорить о **региональной политической клиентеле** как о понятии, характеризующем сущность властно-поли-

тических отношений регионального уровня в этот период. Мы определяем политическую клиентелу как специфическую форму сети вертикального типа, в рамках которой позиции привилегированных акторов (“патронов”) занимают официальные властные институты и их руководители (“лидеры”) монополизировали доступ к политическим ресурсам, а позиции зависимых акторов (“клиентов”) достаются другим акторам региональной политической системы, вынужденных 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.

Среди особенностей региональной политической клиентелы, сложившейся в 1990-е гг. в России, можно выделить прежде всего административный ресурс как основу системы, используемую региональной властью для сохранения доминирующих позиций в рамках региональных сетей влияния. Кроме того, региональная клиентела не подчинена формальному институционально-властному порядку, но является его дополнением и функциональным механизмом властвования. Она же представляет собой ключевой механизм консолидации и мобилизации региональной политической властью региональных элит, а также взаимодействия региональной власти и населения регионов.

На наш взгляд, именно **неформальные политические практики**, сложившиеся в российских регионах в 1990–2000-е гг., способствовали складыванию там авторитарных режимов, патримониальных режимов с клиентарной основой, которые в определенных случаях могли **принимать форму султанического режима**. При этом установившиеся в регионах России типы “режимного порядка” с клиентарной основой могли принимать различную форму. Согласно нашей первоначальной гипотезе, основанием региональных султанических режимов в РФ, сформировавшихся в период 1990–2000-х гг., стала моноцентричная клиентела. Последняя могла утвердиться в регионах двумя путями: либо путем консервации власти прежней (сложившейся в советский период) номенклатурной элиты, консолидированной вокруг руководителя – выходца из партийно-хозяйственной номенклатуры (М. Шаймиев, М. Рахимов), который последовательно концентрировал в своих руках все рычаги реальной власти, либо – вследствие падения прежнего (номенклатурного либо “протодемократического”) регионального политического режима, вследствие чего во главе региона оказывался сильный харизматический лидер, перестраивавший элиту и политическую систему региона с точки зрения “удобства” своего персонального управления.

Признаками регионального султанического режима в современной России, на наш взгляд, являются:

- моноцентричный характер власти и управления (режим “моноцентричной клиентелы”);
- харизматический, патерналистский и социально-популистский характер регионального лидерства;
- замкнутость на регионального лидера политических, экономических и основных социальных сетей региона;
- элиминация сколько-нибудь самостоятельной политической элиты региона, превращение ее в “тасуемый” и “перемещаемый” безликий политический персонал;
- элиминация самостоятельной и автономной экономической элиты региона при наличии в нем полуавтономных сегментов бизнес-элиты, представляющей крупные общедоинвесторские финансово-промышленные группы (ФПГ), контролируемые крупнейшими предприятиями области “под надзором” администрации;
- слабая институционализация региональной власти, зависимость структуры и порядка работы властных институтов от воли “первого лица области”;
- превращение отделений основных политических партий, профсоюзов и общественных объединений в “клиентов” региональной власти, маргинализация и выдавливание всех остальных партий и организаций, не согласных на клиентарные отношения с властью;

– монопольный контроль региональной власти за публичным пространством, недопущение наличия в нем независимых региональных СМИ и автономных публичных акторов;

– бесконтрольность бюрократии и бюрократизация всех сторон общественно-политической жизни, стимулирующие закрытость, отсутствие обратных связей и коррупцию;

– не просто слияние власти и собственности, но упразднение в регионе института собственности как такового: все бизнес-акторы, присутствующие в регионе, контролируют те или иные “промышленные активы” в обмен на лояльность власти, “бюрократическую ренту” и участие в некоторых социальных проектах;

– низкая инвестиционная привлекательность региона и блокирование механизма реальных инноваций во всех сферах;

– любые качественные политические и социально-экономические изменения (дебюрократизация, борьба с коррупцией, структурная перестройка экономики и модернизация социальной сферы) возможны только после решения вопроса о власти в регионе.

Мы выделяем несколько возможных типов региональных режимов правления с точки зрения их опоры на различные типы региональных клиентел, сложившихся в регионах России в период 1990-х гг. (Согласно нашей гипотезе, формированию режимов султанического характера предшествовало формирование региональных клиентел моноцентрического типа, которые затем стали **структурным основанием “регионального султанизма”**.)

1. Тип клиентарных отношений, основанный на **интеграции региональной элиты по принципу личной преданности** (как правило, политико-идеологической). Формально легально-бюрократический тип политического господства (лидерства) с низким уровнем эффективности и популярности власти 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 гг. находились так называемые “демократы-назначенцы”, не воспринимаемые ни элитой, ни большинством населения (например, Брянская и Пензенская области под руководством экс-губернаторов О. Дячкина и А. Кондратьева). Данный вид отношений можно определить как *тип неустоявшейся (неинституционализированной) моноцентричной клиентелы*. В результате устойчивый режим правления не складывается.

2. Тип клиентарных отношений, основанный на **симбиозе элитных групп различной политико-идеологической ориентации и социального происхождения по схеме “реформаторское ядро” – “консервативное окружение”**. *Легально-бюрократический тип господства с достаточно высоким уровнем эффективности и популярности власти* сложился в результате комбинации “кадровой революции” (приход к власти новых людей) и “пакта элит” в регионах с условным преобладанием “культуры участия”, где 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 гг. в период правления Б. Немцова в Нижегородской, А. Лисицына – в Ярославской и Д. Аяцкова – в Саратовской областях и в ряде других регионов). Мы определяем эту модель как *полицентричную клиентелу*. В рамках этой модели региональный лидер сумел добиться признания как арбитр и выразитель интересов ключевых групп влияния.

Данный политический порядок допускает влияние на власть узкого круга политических акторов, представляющих региональные кланы, где, следуя определению Ф. Шмиттера, существует “система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополи-

ей на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей” [Шмиттер, 1997, с. 14–22]. Таким образом, речь идет о жесткой и контролируемой из условного “центра” клиентарно-горизонтальной сети. Среди национальных республик эта модель чаще всего реализуется там, где существуют несколько примерно равных по влиянию этнически окрашенных групп элиты, нуждающихся в фигуре “патрона-арбитра”.

3. Тип клиентарных отношений, основанный на **консолидации социально-политических акторов вокруг главы не пережившего сколько-нибудь масштабных трансформаций региона (“номенклатурного бастиона”)** на базе связей, сложившихся в прежней системе управления (модель централизованной авторитарной корпорации патримониалистского типа), с достаточно высокой степенью неформального властного влияния. Здесь возникают режимы моноцентричной клиентелы, построенные вокруг бывшего номенклатурного (партийного или хозяйственного) лидера, замкнувшего на себя основные региональные сети влияния и выстроившего на их основе отношения клиентелы с другими региональными политическими акторами. Данные отношения принимают форму президентского режима, реже – президентско-парламентского. В данном случае складывается характерно выраженный *региональный султанический режим с патримониальной основой*.

Наиболее типичные примеры режимов подобного типа сложились в некоторых национальных республиках в составе РФ (Татарстан и Башкортостан времен правления М. Шаймиева и М. Рахимова, Кабардино-Балкария в период президентства В. Кокова). В перечисленных субъектах РФ стабильность политической ситуации и высокий уровень консолидации элит следует связывать с теми республиками, в которых на протяжении многих лет у власти находятся одни и те же руководители. Характерные черты режима подобного типа – политическая стабильность и высокая консолидация элит, моноцентричность.

4. Тип клиентарных отношений, “промежуточный” между третьим и четвертым типом интеграции (модель, соединяющая элементы моноцентричной и полицентричной клиентелы), когда выделяется основанное на **старых “номенклатурных связях” “ядро” правящей элиты с одновременным привлечением к управлению новых людей**, что обеспечивает высокий уровень эффективности и популярности власти. Он складывается 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 (модель, основанная на комбинации полиархии и моноцентрично-клиентарной модели). *В данном случае мы наблюдаем авторитарный режим патримониалистского характера, выстроенный вокруг доминирующего регионального “патрона”, с некоторыми элементами “корпоративного плюрализма”.* Именно эти “элементы” не позволяют дорасти ему до “полноценного” регионального султанического режима. Для региональных режимов подобного типа характерны стабильность, плавная смена власти. Например, в Якутии на протяжении 10 лет у власти находился М. Николаев. В 2001 г. 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 г. бывшего партийного руководителя региона, политика общенационального масштаба Е. Строева (первый секретарь обкома КПСС в 1985–1989 гг., секретарь ЦК КПСС в 1989–1991 гг.), который создал один из самых устойчивых и четко персонифицированных политических режимов, имеющих безальтернативный характер (на выборах 1997 и 2001 гг. он получил более 90% голосов). В 2005 г. Строева назначил губернатором Президент России, и лишь в 2009 г. он оставил пост губернатора, что способствовало постепенному “размыванию” созданного им политического порядка.

5. Тип моноцентричных клиентарных (патримониалистских) отношений, **выстраиваемый высокопопулярным и эффективным лидером харизматического типа, пришедшим к власти в регионе в результате политического банкротства как элиты советского периода, так и демократов “новой волны”**, и превратившийся в доминирующего актора политической системы региона вследствие слабости основных элитных групп, политических партий и гражданских объединений (примеры – Калмыкия времен президентства К. Илюмжинова, современная Кемеровская область и Чеченская Республика после 2000 г.). Здесь просматривается вариант *посткризисного “моноцентричного” политического порядка*, где в результате затяжного политического кризиса и “дефолта” предшествующей политической системы отсутствует сама среда, способная порождать “политическую конкуренцию” и элементы “политического плюрализма”. Политические перспективы подобных регионов в случае возможной смены регионального руководства неопределенны, и направления политического “транзита” будут зависеть от взаимодействия целого ряда политических факторов как объективного, так и субъективного характера.

6. Ситуация, при которой региональному лидеру **не удалось выстроить клиентелу ни моноцентристского, ни полицентрического характера**, что лишило его поддержки региональных элит и возможности обменивать властно-политические ресурсы на поддержку элит и регионального сообщества. В результате внутриэлитные конфликты и общая слабость власти порождают *неспособность выстроить сколь угодно устойчивый региональный политический режим*.

Примерами такой ситуации может служить Алтайский край времен правления М. Евдокимова, где против губернатора объединились основные сегменты региональной элиты, что 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 вылилось в акции региональных политических партий и прежде всего Единой России с требованием его отставки. Не случайно известная политическая консолидация региональных режимов в этих регионах произошла после ухода “проблемных губернаторов” со своих постов.

Таким образом, среди упомянутых нами “режимных типов” именно пятый тип создает предпосылки для формирования того, что называется “региональным султанизмом”.

В первом приближении стабильность политической ситуации и высокий уровень консолидации элит следует связывать с теми республиками, где на протяжении многих лет у власти находятся одни и те же руководители. Характерные черты режима подобного типа – политическая стабильность и высокая консолидация элит, моноцентричность. Причины и истоки формирования регионального султанизма, по нашему мнению, коренятся в:

- конституционно-правовом статусе национальных республик;
- принятии национальными республиками деклараций о государственном суверенитете в начале 1990-х гг.;
- создании в республиках режимов местной власти, построенной на основании повышенного представительства титульных наций;
- наличии в республиках клановых и земляческих структур, сформированных по национальному признаку;
- поддержке действующего режима интеллигенцией титульных национальностей.

Наиболее типичные примеры режимов подобного типа сложились в национальных республиках в составе РФ. Предпосылками этого стали более укорененные традиции “клановой солидарности”, высокая прочность внутререгиональных политических сетей на основе “этнического индикатора”, значительные мобилизационные возможности власти за счет использования механизмов “политизации этничности”. Однако ключевой предпосылкой для становления режима султанического типа было

наличие во главе республики лидера, неразрывно связанного с прежней системой “партийно-номенклатурных” связей и одновременно воплощающего идею национального суверенитета. Наиболее яркие примеры регионального султанического режима с “охранительной” миссией и своеобразной идеологией “стабильности” явили в период 1990–2000-х гг. Татарстан и Башкортостан.

Одно из ключевых проявлений султанического режима в Татарстане – **практически монопольный контроль правящего клана и семьи главы республики за наиболее прибыльными экономическими активами**. Так, клан Шаймиева прямо или косвенно контролирует более 70% экономического потенциала Татарстана. Предпосылки для этого были созданы в период экономической суверенизации 1990-х гг. С помощью межправительственных соглашений (ставших приложением к “Договору о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий” 1994 г.) в собственность Татарстана была передана практически вся находящаяся на его территории федеральная собственность – уникальные предприятия ВПК и нефтегазовый комплекс, химическая и легкая промышленность. Республика фактически монопольно распоряжается добытыми на ее территории нефтью и газом, не “делясь” с Федерацией соответствующими доходами. Ведущая энергетическая компания республики – “Татэнерго” – не входила в структуру РАО “ЕЭС России” и поддерживала с ней “особые” (в том числе – финансовые) отношения. Но главное, в отличие от других субъектов Федерации, Татарстан, в соответствии с межправительственным соглашением о межбюджетных отношениях, уплачивал важнейшие федеральные налоги (например, НДС) не в размерах, установленных российскими законами, а определенных ежегодными соглашениями между российским и республиканским минфинами. Таким образом, была фактически введена в действие одноканальная система налогообложения региона, не совместимая с федерализмом [Дмитриева, 1993, с. 9]. При этом, как ни парадоксально, Татарстан оказался в числе привилегированных национальных регионов (вместе с Якутией, Башкортостаном и др.), получавших от федерального Центра крупные субсидии (90% от общей суммы субсидий национальным регионам против 10% для реально нуждающихся территорий) [Постнова, 2002, с. 4]. Подобное благоприятное положение позволило руководству Татарстана осуществлять с 1992 г. стратегию “мягкого вхождения в рынок”, вводя собственный “потребительский минимум” и формируя программы адресной помощи нуждающимся. Сегодня, с приходом на пост главы Татарстана Р. Миниханова, расстановка сил внутри элиты несколько меняется, однако изменить сложившийся “властно-экономический порядок” будет достаточно сложно.

Главный фактор формирования султанического режима в Татарстане – **фактор регионального лидера**. Шаймиев – типичный аппаратчик и часть системы власти в Татарстане, неотъемлемый ее элемент и одновременно ее творец. Его участие в политической жизни неразрывно связано с участием в региональной политической игре [Кононенко, 2003, с. 142]. По признанию экспертов, за 20 лет, в течение которых Шаймиев руководил Татарстаном, в республике сложилась своеобразная властная модель, носящая имя президента [Гордеев, 2008].

Как и в Татарстане, султанический режим в Башкортостане выстраивался вокруг фигуры лидера республики Рахимова (избирался президентом в 1993, 1998, 2003 и 2006 гг., подал в отставку в июле 2010 г.). При нем политическая система достаточно сильно напоминала советские формы управления, развиваясь в парадигме жесткого этатизма. Существенное влияние на региональный политический процесс оказывало и влияние этнического фактора. Однако наиболее сильное воздействие на общественно-политическое развитие региона, без сомнения, шло со стороны “традиционного общества”, носители ценностей которого в результате открытия вертикального лифта в 1990-е гг. создали новую, постсоветскую, элиту Башкортостана. Именно особенности формирования властной элиты определили консервативный характер развития республики в 1990–2010 гг., сформировали институты и правила политических и общественных практик.

Политические режимы в Татарстане и Башкортостане можно назвать явлениями одного порядка, до последнего времени они были очень сходны между собой. Определить этот политический режим можно как *султанический авторитаризм*. Последний характеризовался преобладающим представительством в элите региона “титულიной” нации, сильной сплоченностью элиты, сращением политической и бизнес-элиты, стремлением сохранить или усилить особый статус своей республики по сравнению с другими российскими регионами, ограничением влияния оппозиции, равно как и автономии “невластных” политических акторов региона. Уход Шаймиева и Рахимова со своих постов способствовал заметному ослаблению султанического типа господства в республиках, но не устранил неформально-институциональные основания, необходимые для создания авторитарного режима султанического типа.

В конечном итоге процесс формирования региональных политических режимов, протекавший с начала 1990-х гг. в условиях политико-правовой неопределенности и относительной автономии региональных элит, завершился к началу 2000-х гг., когда установилось относительное равновесие между формально-правовой и неформально-институциональной структурами региональной политической власти. Они дополнили и в известном смысле уравновесили друг друга, подкрепляя режимы личной власти, сформированные региональными лидерами. “Крайней формой” регионального авторитаризма стали описанные нами выше региональные султанические режимы.

В то же время, в результате усилий, предпринимаемых федеральными властями с начала 2000-х гг., усилилась управляемость региональных политических систем, региональные лидеры превратились в проводников политики центральных властей, будучи лишены значительной части своей политической “субъектности” и автономии. Действительно, уязвимость региональных авторитарных режимов, и прежде всего режимов султанического типа, состоит в их чрезмерной зависимости от фигуры регионального политического лидера, который превращается не просто в доминирующего, но в фактически единственного реального актора региональной политической системы. Соответственно, смена такого руководителя на менее сильного и “автономного” по отношению к центральной власти может разрушить основу регионального султанического режима; хотя сохраняющаяся некоторое время вследствие эффектов “институциональной инерции” клиентарно-сетевая вертикаль (модель “моноцентричной клиентелы”) сохраняет в регионе известную “инерцию султанизма”.

Вместе с тем мы не склонны однозначно негативно оценивать роль клиентарных механизмов в процессе формирования и функционирования властных институтов в регионах России в 1990–2000-е гг. На наш взгляд, в исследуемый период **клиентела, представляющая собой специфическую форму соединения властно-административного ресурса и неформального сетевого влияния, смогла выполнить ряд значимых социально-политических функций в рамках региональной политической системы.** Она:

- продемонстрировала способность смягчать противоречия и способствовать урегулированию конфликтов между институтами региональной власти, относящимся к разным ее ветвям;

- способствовала интеграции политической элиты региона региональной политической властью, урегулированию конфликтов между различными ее сегментами через систему неформальных связей и соглашений;

- обеспечила деятельность властных механизмов на основе неформальных связей между политическими акторами региона в ситуации радикальной трансформации, кризиса либо “дефолта” системы региональных формально-властных институтов;

- способствовала экстренной мобилизации политических и экономических ресурсов, необходимых региональной политической власти при кризисе властно-управленческих и социально-экономических механизмов;

- содействовала консолидации в системе отношений “региональная власть – региональная элита – региональное сообщество (социум)” в ситуации социально-политических кризисов, аномии и атомизации;

– оказалась способна снизить эффекты “бюрократического отчуждения” и “бюрократического произвола” посредством неформального контроля главой региона за региональным управленческим аппаратом, а отдельными чиновниками – за теми или иными сегментами “регионального социума”;

– 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;

– 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. В то же время, как мы полагаем, 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.**

Султанический режим воплощает эти характеристики “клиентарного порядка” в их крайней форме. Он придает региональной власти неограниченный, квазисамодостаточный и “самоедский характер”. Региональный султанический режим по своей сути контрмодернизационен, поскольку, будучи основанным на политической и экономической монополии одного руководящего лица и тесно связанной с ним “элитной группы”, не заинтересован ни в каких реформах и стремится к сохранению *status quo*. Он практически не имеет внутри каких-либо эффективных сдержек и противовесов и, исключая всякую конкуренцию, неизбежно создает ситуацию политического и социально-экономического “застоя” на территории. Правящая элита представляет собой замкнутую (хотя и сравнительно “подвижную” в зависимости от воли главы режима) общность, стремящуюся удержать статусные позиции в системе региональной “власти-собственности”. Поэтому она не заинтересована ни в какой модернизации (даже в авторитарном варианте). Региональный политикум в условиях султанического режима крайне атомизирован, а все “потенциально автономные” региональные политические акторы маргинализированы до такой степени, что оказываются просто не в состоянии бороться за формирование хотя бы относительно конкурентной политической среды. Изменение или демонтаж подобного режима “изнутри” региона практически невозможны. Наиболее частые причины его падения – экономический кризис, масштабный политический провал или утрата доверия высшего руководства страны. Таким образом, проявляются уязвимость и неустойчивость султанического режима вследствие его чрезмерной “персонифицированности” и замены формализованных институтов установленными в одностороннем порядке и произвольно изменяемыми неформальными политическими практиками [Snyder, 1998, p. 49–81].

В то же время качественное изменение ситуации возможно лишь вследствие разработки и последовательной реализации принципиально новой стратегии национально-государственного строительства и регионального развития, позволяющей создать более сбалансированную систему отношений Центра и регионов, опирающуюся на механизмы вертикальной и горизонтальной интеграции. На наш взгляд, **альтернативой клиентарно-сетевой основе региональной политической власти может быть только качественно другая сетевая модель, опирающаяся на совокупность горизонтальных сетевых структур,** способных оказывать эффективное влияние на институты региональной власти через механизмы публичной политики. Однако для ее реализации требуется высокий уровень социально-культурного и политического развития общества, не достигнутый целым рядом регионов в современной России. В свою очередь, возвращение регионов России на путь полноценного политического развития требует не просто политических и правовых инноваций, но своеобразной “политической революции”, которую, несомненно, не удастся заменить никакими “косметическими реформами”.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Афанасьев М.Н.* Клиентелизм и российская государственность. М., 2000.
- Бадковский Д.* Региональные элиты в постсоветской России: особенности политического участия // Кентавр. 1995. № 6.
- Борисов С.В.* Актуальный политический режим в Нижегородской области: становление в 1990-е годы // ПОЛИС. 1999. № 1.
- Вебер М.* Хозяйство и общество // Западная экономическая социология. Хрестоматия современной классики. М., 2004.
- Гельман В.Я.* Региональная власть в современной России // ПОЛИС. 1998. № 1.
- Гельман В.* Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. № 9.
- Гордеев Я.* Режим имени Минтимера Шаймиева // Независимая газета. 2008. 9 февраля.
- Дмитриева О.Г.* Политические игры вокруг бюджета // Московские новости. 1993. № 28.
- Кононенко П.Б.* Политические факторы конституционного строительства в республиках РФ // ПОЛИС. 2003. № 6.
- Куколев И.* Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается // Коммерсантъ-Власть. 1996. № 1.
- Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // ПОЛИС. 2002. № 1.
- Нечаев В.* Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et contra. 2000. Т. 5. № 1.
- Постнова В.* Башкир придумали большевики вместе со Столыпиным // Независимая газета. 2002. 11 июня.
- Туровский Р.Ф.* Взаимодействие деловой и властной элиты в социально-экономическом развитии регионов // Вопросы местного самоуправления. 2009. № 6.
- Туровский Р.Ф.* Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? // Общественные науки и современность. 2011. № 5.
- Шмунтер Ф.* Неокорпоративизм // ПОЛИС. 1997. № 2.
- Eisenstadt S.* Traditional Patrimonialism and Modern Neo-Patrimonialism. New York, 1993.
- Erdmann G., Engel U.* Neopatrimonialism Revisited Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept // Journal of Commonwealth and Comparative Politics. 2007. № 1 (45).
- Kramer R.* Autoritarismus im 21. Jahrhundert. 83 Gedanken zu einem aktuellen politischen Phänomen // In concreto Zum 60. Geburtstag von Raimund Kramer Herausgegeben von Lutz Kleinwachter im Auftrag von WeltTrends. Potsdam, 2012.
- Linz J.J.* Ein autoritäres Regime. Der Fall Spanien: der Fall Spanien. Potsdam, 2011.
- Linz J.* Totalitarian and Authoritarian Regimes. Lynne, 2000.
- Linz J., Stepan A.* Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, Southern America and Postcommunist Europe. Baltimore, 1996.
- Snyder R.* Paths out of Sultanistic Regimes // Sultanistic Regimes. Cambridge, 1998.