

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ
ГОСУДАРСТВО

В.Я. ГЕЛЬМАН

**Динамика субнационального
авторитаризма
(Россия в сравнительной перспективе)*****Расцвет и упадок субнационального авторитаризма**

Развитие субнационального авторитаризма принято рассматривать как своего рода этап процессов государственного и институционального строительства современных обществ, как промежуточный результат их политического развития, обусловленный распространением всеобщего избирательного права и проведением конкурентных выборов [Scott, 1969, p. 1143]. Завоевание и удержание власти в зависимости от исхода голосования требовало от локальных элит и политических лидеров, чья автономия от центрального правительства либо изначально была высока, либо возросла вследствие конкурентных выборов, существенных организационных усилий, которые предпринимались одновременно по двум направлениям. Они, во-первых, пытались отстоять свое господство в борьбе с конкурентами локального уровня, во-вторых, стремились минимизировать политические риски, источниками которых служили акторы общенационального уровня. Таким образом, локальные правящие элиты должны были создать механизмы, позволявшие добиваться сохранения своей власти независимо от изменения предпочтений избирателей и при этом обезопасить себя от "недружественного поглощения" со стороны акторов общенационального уровня, дабы сохранить свою власть независимо от изменения расстановки политических сил в масштабах страны в целом. Их стратегии предполагали: установление монополистического контроля над политическим процессом локального уровня посредством локальных электоральных "политических машин"; обеспечение "контроля границ" [Gibson, 2005] с тем, чтобы не допустить подрыва их власти со стороны акторов национального уровня.

Термин "политические машины" первоначально использовался для описания механизмов политического господства в городах США. Со времен окончания гражданской войны и вплоть до рузвельтовского "нового курса" все крупные города США управлялись с помощью этого механизма [Banfield, Wilson, 1966, p. 116]. "Политические машины" определяются как бизнес-организации, созданные для особого вида бизнеса (удер-

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант № 08-03-00519а).

Гельман Владимир Яковлевич – кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Типология институциональных условий субнационального авторитаризма

		Влияние централизованного государственного аппарата на региональном и местном уровне	
		Слабое	Сильное
Влияние общенациональных политических партий на региональном и местном уровне	Сильное		<i>Централизованный субнациональный партийный авторитаризм</i> Юг Италии (1950–1980-е), СССР, Мексика (1930–1990-е), Россия (с середины 2000-х)
	Слабое или отсутствует	<i>Децентрализованный субнациональный авторитаризм</i> США (1870–1920-е), Россия (с 1991 до середины 2000-х)	<i>Централизованный субнациональный бюрократический авторитаризм</i> Режимы бюрократического авторитаризма, Россия до 1917

жания власти в ходе выборов), позволяющие локальным правящим группам сохранять контроль над политикой и управлением и направлять поведение избирателей с помощью специфических материальных стимулов [Scott, 1969, p. 1144; Erie, 1988, p. 26]. Этими стимулами для избирателей, значительную часть которых тогда составляли иммигранты, служили возможности трудоустройства, адаптации и интеграции в новой для них социальной среде, а местные лидеры и хозяева "политических машин" – "боссы" – расплачивались за лояльность со своими клиентами с помощью распределения локальных ресурсов (бюджет, контракты, рабочие места, условия для ведения бизнеса). Социальную базу "политических машин", децентрализованных и созданных "снизу", на местном уровне, составляли иммигранты и зависимые от властей местный бизнес и криминалитет, а формирование их политической базы было обусловлено политическим контекстом децентрализации и конкуренции. Хотя "политические машины" отчасти компенсировали дефекты тогдашнего общественного устройства США, этот механизм локального господства привел к высокому уровню коррупции и низкой эффективности местного управления. Принято считать, что крах "политических машин" в США к 1920–1930-м гг. стал естественным следствием процессов консолидации американского государства, экономического роста и социального развития, а их "жизненный цикл" (становление, расцвет и упадок) [Scott, 1969, p. 1146] служит побочным продуктом модернизации и политического развития.

Использование предложенной Дж. Скоттом "девелопменталистской" модели "политических машин" для исследования субнационального авторитаризма в сравнительной перспективе натолкнулось на существенные ограничения. Не только в ряде стран "третьего мира" режимы субнационального авторитаризма не достигали своих целей и погибали, не успев родиться (в частности, из-за слабости государств, экономической отсталости и этнических конфликтов), но и сроки и условия выживания успешных "политических машин" весьма сильно различались, иногда независимо и от общенационального политического контекста. В частности, Э. Гибсон анализировал созданный губернатором К. Хуаресом режим субнационального авторитаризма в аргентинской провинции Сантьяго дель Эстеро, который просуществовал с 1949 по 2004 г., несмотря на то, что в стране в целом неоднократно сменяли друг друга демократические и авторитарные режимы [Gibson, 2005]. При этом если Скотт уделяет основное внимание структурным факторам, обуславливающим расцвет и упадок "политических машин", то Гибсон фокусирует свой анализ на стратегиях политических акторов, направленных на поддержание и подрыв режимов субнационального авторитаризма.

Следует рассматривать *централизованный государственный аппарат* (далее – Центр) и *общенациональные политические партии* как экзогенные факторы субнационального авторитаризма, определяющие его институциональную среду. В зависи-

мости от степени влияния этих факторов на региональном и местном уровнях в различных странах можно выделить различные теоретически возможные варианты существования данных режимов (см. табл.).

В то время как сочетание сильного влияния общенациональных партий на региональном и местном уровнях в сочетании со слабостью влияния Центра едва ли находит эмпирическое подтверждение, остальные варианты сочетания факторов субнационального авторитаризма отмечены в различных странах на различных этапах их истории. Прежде всего политические режимы в централизованных авторитарных государствах могут либо в принципе строиться на внепартийной основе, либо отводить партиям более чем скромное место, в том числе на региональном и местном уровнях. Россия до 1917 г. являет собой типичный пример такого рода: губернии и города управлялись посредством бюрократической иерархии, подчиненной центральному правительству, хотя при этом и допускалась (ограниченная) автономия земств, а влияние политических партий в провинции после их легализации в 1905 г. оставалось весьма ограниченным. Губернаторы, подотчетные Центру, выступали посредниками в центр-периферийных отношениях, поддерживая режимы субнационального авторитаризма, по сути, служившие продолжением общенационального авторитаризма на локальном уровне.

Сходным образом управлялись и многие режимы бюрократического авторитаризма в странах Латинской Америки в 1970–1980-е гг. [O'Donnell, 1988] или же в постсоветских государствах Центральной Азии, таких как Казахстан и в особенности Узбекистан [Jones Luong, 2002]. Институциональное закрепление господства такого рода режимов субнационального авторитаризма обеспечивается высоким силовым потенциалом (*coercive capacity*) Центра, распределительный потенциал (*distributive capacity*) которого существенно различается в тех или иных государствах. Благодаря своему силовому потенциалу Центр осуществляет административный контроль над локальной политикой и управлением посредством назначения глав исполнительной власти, хотя централизованный административный контроль может сочетаться с автономией режимов субнационального авторитаризма от Центра, возникающей как побочный продукт принципал-агентских отношений внутри административной иерархии. Укорененные патронажно-клиентельные связи "цементируют" эти режимы, позволяя им обеспечивать преемственность механизмов господства. Характерным примером служила Аргентина [Gibson, 2005], где даже восстановление конкурентных выборов после 1983 г. не смогло подорвать практику "извращенной подотчетности" граждан локальным "политическим машинам" [Stokes, 2005]. Поэтому *централизованный субнациональный бюрократический авторитаризм* может оказаться самоподдерживающимся. Его подрыв становится возможным в результате масштабного кризиса государства как такового (Россия в 1917 г.) либо вследствие целенаправленной политики Центра по подрыву субнационального авторитаризма "сверху" [Gibson, 2005], в то время как давление на эти режимы "снизу", со стороны локальных политических и экономических акторов либо отсутствует, либо слабо выражено.

Иной вариант субнационального авторитаризма представляют "политические машины" в городах США в 1870-е–1920-е гг. С одной стороны, американское государство на федеральном уровне в этот период характеризовалось значительной децентрализацией управления и ограниченным силовым потенциалом по отношению к штатам [Skowronek, 1982]. На локальном уровне сосредоточивался значительный распределительный и силовой потенциал, который был доступен местным "боссам" для мобилизации. С другой стороны, генезис американской партийной системы, возникшей в XIX в. "снизу", на уровне штатов, и характер ее функционирования на ранних этапах развития [Shefter, 1994] повлекли за собой сохранившуюся до сих пор децентрализацию партий.

Упадку и последующему краху "политических машин" в городах США сопутствовал ряд параллельно протекавших процессов. Укрепление потенциала американского государства на федеральном уровне [Skowronek, 1982] и антитрестовские меры, уре-

завшие власть монополий, во многом изменили политический и экономический климат в стране, а интеграция бывших мигрантов и рост жизненного уровня городского населения сужали возможности контроля местных "боссов" над поведением избирателей [Dahl, 1961; Banfield, Wilson, 1966; Erie, 1988]. Но важнейший удар по "политическим машинам" в начале XX в. был нанесен "снизу", на локальном уровне, в результате выхода на политическую арену недовольного засильем субнационального авторитаризма растущего городского среднего класса. Его представители в ряде городов возглавили реформистское движение, которое не только выплеснуло свое недовольство засильем "политических машин" на страницы газет, но и инициировало ряд институциональных изменений, направленных на снижение коррупции и повышение эффективности местного управления. Ко времени Второй мировой войны ареалы субнационального авторитаризма были ограничены южными штатами США и некоторыми городами (например, Чикаго), в то время как в стране в целом уже завершилась трансформация локальной политики на пути "от олигархии к плюрализму" [Dahl, 1961, p. 11].

Наконец, примером *централизованного субнационального партийного авторитаризма* (на основе господства общенациональной доминирующей партии) предстает Юг Италии в 1950–1980-е гг. Здесь централизованное государственное управление, централизация партийной системы страны и экономическая отсталость региона сочетались с глубокоукорененными патронажно-клиентельными связями [Graziano, 1973; Putnam, 1993] на фоне исторически сложившихся норм "аморальной семейственности" [Banfield, 1958], которые на локальном уровне неформально дополняли значительный силовой и распределительный потенциал, сконцентрированный на общенациональном уровне.

Социальной базой субнационального авторитаризма на Юге Италии выступали местные предприниматели, зависимые от локальных властей, городской средний класс, занятый в общественном секторе, и бедные слои населения. В отличие от американских "политических машин", где стимулы к лояльности локального населения носили в основном позитивный характер, на Юге Италии эти стимулы были преимущественно негативными, а вознаграждение за лояльность – незначительным [Chubb, 1982; Warner, 2001], особенно на фоне низкой эффективности местного управления [Putnam, 1993]. Неудивительно, что структура политических возможностей для "протеста" (*voice*) на Юге Италии десятилетиями оставалась закрытой и неблагоприятной, и никакого подобия реформистского движения попросту не могло возникнуть. Субнациональному авторитаризму удар был нанесен общенациональным политическим и экономическим кризисом, охватившим Италию в 1992–1994 гг., повлекшим за собой крах партийной системы в масштабах страны в целом и сопровождавшимся коррупционными скандалами, в которые был вовлечен весь правящий класс Италии, а также усугублением противоречий между Севером и Югом страны [Hopkin, Mastropaolo, 2001].

Если однопартийные авторитарные режимы в целом считаются более устойчивыми по сравнению с персоналистскими и военными [Geddes, 2003], то их локальный аналог – централизованный субнациональный партийный авторитаризм – также может стать самоподдерживающимся. Его стабильность обеспечивает (одна и та же) доминирующая партия на общенациональном и субнациональном уровнях, если она способна в течение длительного периода сохранять патримониальное господство на той или иной территории, обеспечивать влияние локальных лидеров на общенациональном уровне и поддерживать монополизацию взаимосвязей между территорией и общенациональными акторами. Это наблюдение относится как к демократическим режимам с доминирующими партиями [Uncommon... 1990], так и к однопартийным авторитарным режимам [Greene, 2007]. В любом варианте доминирующая партия способна более эффективно, чем бюрократический аппарат, решать проблемы принципал-агентских отношений благодаря конкуренции агентов на локальном уровне (партийный и государственный аппарат), особенно в случае проведения политики ротации

кадров на субнациональном уровне¹. Подрыв таких субнациональных режимов "снизу" оказывается затруднен, если не невозможен, до тех пор, пока не происходит существенное ослабление или даже кризис самой доминирующей партии "сверху", что, в свою очередь, может породить цепную реакцию ее кризисов на локальном уровне, которые также способствуют падению режима в целом (примерами чего могут служить упадок однопартийных режимов Институционно-революционной партии (PRI) в Мексике в 1990-е гг. и КПСС в Советском Союзе в 1989–1991 гг.).

Таким образом, можно говорить о различных типах субнационального авторитаризма и их ключевых характеристиках. Российский опыт субнационального авторитаризма позволяет отнести страну в различные периоды ее истории к каждому из выделенных типов. Почему и как в последние два десятилетия произошел напоминающий колебания маятника поворот от централизованного партийного субнационального авторитаризма к децентрализованному и обратно?

Субнациональный авторитаризм в России: *back in USSR?*

Практика субнационального авторитаризма советского периода значима для анализа его трансформации в постсоветский период в двух взаимосвязанных аспектах. Во-первых, она стала "точкой отсчета" для процессов децентрализации 1990-х и ретенцентрализации 2000-х гг., которые испытали на себе эффекты зависимости от предшествующего развития (*path dependence*). Во-вторых, она играла роль своего рода нормативного ориентира: значительная часть российской элиты в 2000-е гг. рассматривала в качестве идеала управления (в том числе и регионального) "хорошую" советскую практику, очищенную от присущих ей недостатков.

Вместе с тем централизованный субнациональный партийный авторитаризм в СССР был сложной политической конструкцией. С одной стороны, он характеризовался иерархической концентрацией власти и ресурсов, которая поддерживалась вертикально интегрированными структурами КПСС и союзных министерств и ведомств, включая и силовые (от армии до КГБ). С другой стороны, на локальном уровне территориальные комитеты КПСС выполняли функции социальной интеграции и распределения социальных благ, а кроме того, выступали как заинтересованные группы в лоббировании интересов территорий на вышестоящих уровнях иерархии. Асимметрия различных территорий страны, в зависимости от их административного статуса, уровня социально-экономического развития, поселенческой структуры, отраслевой структуры и ряда других исторически сложившихся факторов, порождала эффекты "ведомственности" и "местничества" в местном управлении, сыгравшие значимую роль в постсоветский период [Rutland, 1993; Gelman, Ryzhenkov, Brie, 2003].

В последние десятилетия советской эпохи система регионального и местного управления столкнулась с усугублением проблем принципал-агентских отношений из-за роста издержек и снижения эффективности централизованного контроля. Имевшиеся у Центра стимулы (от селективных репрессий до ротации кадров) применялись слабо, а сами отношения между общенациональным и субнациональными режимами можно описать как неформальный контракт "лояльность в обмен на невмешательство"². Иначе говоря, распределительный потенциал государства в 1960–1980-е гг. плавно пе-

¹ Эта политика была инструментом централизованного партийного контроля над субнациональным авторитаризмом не только в СССР, но и в Мексике времен PRI, где запрет на переизбрание на все посты вел к регулярному перемещению локальных элит между уровнями и ветвями власти [Гомберг, 2008].

² Отчасти такой контракт стал следствием активного участия региональных первых секретарей в конфликтах на уровне руководства страны в 1957 и 1964 гг., после которых ни они, ни Центр не были заинтересованы в нарушении сложившегося равновесия.

ретекал под контроль локальных элит, извлекавших ренту благодаря монополизации взаимосвязей с акторами общенационального уровня³.

Перестройка, сопровождавшаяся инициированной "сверху" масштабной сменой управленческих кадров на локальном уровне, нанесла сильный удар по равновесию субнационального авторитаризма. В ряде регионов она порождала конфликты между заинтересованными группами и подрывала укоренившиеся патронажно-клиентельные связи [McAuley, 1997; Gelman, Ryzhenkov, Brie, 2003; Moses, 2008]. Введение разделения властей и в особенности проведение первых конкурентных выборов в региональные и местные Советы весной 1990 г. окончательно подвели черту под институциональной основой централизованного субнационального партийного авторитаризма советского периода. Но распад Советского Союза, процессы экономической трансформации и политика институциональных изменений, запущенных федеральным Центром на локальном уровне, вскоре привели к тому, что на смену централизованному субнациональному авторитаризму пришел децентрализованный.

Во-первых, непреднамеренные последствия распада СССР повлекли за собой существенное ослабление не только распределительного, но и силового потенциала Центра [Solnick, 2000; Stoner-Weiss, 2006]. Его побочным эффектом стала спонтанная передача от Центра на локальный уровень важнейших рычагов управления, включая полномочия в сфере институционального регулирования. Кроме того, силовые структуры порой *de facto* переходили в подчинение региональных политико-финансовых (и криминальных) группировок [Volkov, 2002].

Во-вторых, экономический спад 1990-х гг. привел к кризису "ведомственности" на уровне регионального и местного управления. Лишь в незначительной мере она была восстановлена в процессе территориальной экспансии общенациональных финансово-промышленных групп в начале 2000-х гг. [Зубаревич, 2002; Gelman, Ryzhenkov, Brie, 2003; Петров, 2007]. На фоне пространственной поляризации и нарастания неравенства как между регионами, так и между муниципалитетами внутри регионов и сдвигов ресурсных баз на субнациональном уровне эти процессы способствовали усилению контроля локальных элит над экономическими ресурсами. В частности, они играли роль "группы вето" в отношении прав собственности [Паппэ, 2000] и концентрировали в своих руках бюджетные средства, субнациональная доля которых превысила 60% в общем объеме российского бюджета [Konitzer, 2005, p. 57].

В-третьих, общефедеральная политика институционального строительства в сфере регионального и местного управления после 1991 г. носила крайне непоследовательный характер; в целом, она способствовала усилению полномочий органов исполнительной власти за счет легислатур и подрыву намечавшегося в ряде регионов в начале 1990-х гг. становления политического плюрализма [Gelman, 2000; Golosov, 2004]. Попытки Центра сохранить административный контроль над региональным и местным управлением в краях и областях имели ограниченный эффект, а введение в середине 1990-х гг. под давлением локальных элит повсеместных выборов органов исполнительной власти на всех уровнях привело к становлению политически автономных от Центра региональных и локальных политических режимов [Gelman, Ryzhenkov, Brie, 2003; Golosov, 2008]. Таким образом, на смену высокой централизации советского периода пришла "обвальная" [Митрохин, 2001] постсоветская децентрализация 1990-х гг.

Хотя характеристики децентрализованных политических режимов в регионах и городах России существенно различались в зависимости от констелляции элит на уровне отдельных регионов и городов страны [Gelman, Ryzhenkov, Brie, 2003; Golosov, 2004], большинство из них демонстрировало тенденции к становлению децентрализованного

³ Примером среди российских регионов может служить Саратовская область, где была развернута крупнейшая в РСФСР программа по мелиорации сельскохозяйственных земель, усилившая влияние в регионе заинтересованной группы аграриев: объем централизованных инвестиций в 1971–1991 гг. превысил 4,5 млрд руб. [Gelman, Ryzhenkov, Brie, 2003, p. 80].

субнационального авторитаризма. Социальная база этих режимов включала зависящие от региональных и местных властей слои населения, работников общественного сектора (в первую очередь, "бюджетников") [Brie, 2004], подконтрольный локальным элитам местный бизнес [Паппэ, 2000] и локальные криминальные группировки, получавшие возможности для своей легализации в обмен на поддержание *status quo* [Volkov, 2002]. Локальные лидеры были способны не только не допустить организованного протеста населения на соответствующей территории, но и инициировать протестные акции в целях давления на Центр [Robertson, 2007].

В ряде российских республик этнополитическая мобилизация служила средством закрепления монополии этнических элит в рамках субнационального авторитаризма [Hale, 2003; Lankina, 2004]. Слабость политических партий на локальном уровне [Golosov, 2004] во многом облегчала региональным и местным лидерам, как правило, не связывавшим себя ни с одной из партий, монополизацию власти, несмотря на проведение конкурентных выборов (или даже благодаря их проведению): доля поражений инкубентов на них с середины 1990-х гг. неуклонно падала [Konitzer, 2005; Голосов, 2008]. В этот же период произошло и превращение локальных элит в ведущих акторов общенационального политического процесса, способных играть роль "группы вето" в ходе федеральных выборов.

Логическим развитием данных процессов стало формирование в ходе думских выборов 1999 г. созданного при активном участии субнациональных лидеров блока Отечество–Вся Россия, который претендовал на роль партии власти, но в итоге потерпел поражение, помимо прочего, из-за неспособности его участников решить проблемы коллективного действия [Hale, 2006]. Со своей стороны, Центр, будучи не в состоянии препятствовать развитию децентрализованного субнационального авторитаризма, пытался опереться на локальных лидеров в целях сохранения собственной власти в ходе конкурентных федеральных выборов. Следствием этого стала политика "селективного умиротворения" отдельных территорий [Treisman, 1999] и предоставления эксклюзивных прав ряду регионов. Неудивительно, что большинство наблюдателей оценивали данные тенденции сугубо негативно [Solnick, 2000; Митрохин, 2001; Stoner-Weiss, 2006].

Как можно видеть, многие черты децентрализованного субнационального авторитаризма в России 1990-х гг. совпадали с характеристиками американских "политических машин" конца XIX – начала XX в. В обоих случаях субнациональным режимам были присущи патримониальное господство и контроль над политическим процессом на локальном уровне, политическое влияние на общенациональном уровне и монополизация взаимосвязей с общенациональными акторами. Общенациональные партии в обоих случаях были слабы, и связи локальных лидеров с ними носили характер *ad hoc* (даже в условиях формальной принадлежности ряда российских губернаторов к КПРФ); сходными были и высокий уровень экономического монополизма и коррупции, а также тенденции к "захвату государства" группами экономических интересов (см. [Волков, 2005; Ослунд, 2005]). Но и различия российского и американского случаев были весьма существенны. Во-первых, в отличие от США, в России спрос на подрыв субнационального авторитаризма "снизу", на локальном уровне, был незначительным, и никакого подобия реформистского движения не возникало. Причины этого были связаны не только с глубокой укорененностью патронажно-клиентельных связей в российском обществе [Афанасьев, 2000], но и с отсутствием альтернативных механизмов координации оппозиции на локальном уровне, а также отчасти и с контекстом 1990-х гг., когда экономический спад стимулировал всех участников политического процесса к сохранению, а не к подрыву *status quo*. Во-вторых, если в США во времена президента Т. Рузвельта общенациональные политические и экономические акторы выступали союзниками реформистов в их стремлении к подрыву "политических машин" "снизу" на локальном уровне, то в России такие альянсы не возникали и в силу политики Центра. Если в 1990-е гг. общенациональные акторы, не имея ресурсов для борьбы с субнациональным авторитаризмом, вынуждены были принимать его как

данность, то в 2000-е гг. они использовали возможности для его кооптации "сверху" в общенациональную систему авторитарного правления.

Поворотными моментами в судьбе российского субнационального авторитаризма стали три последовавших друг за другом события:

- финансовый кризис 1998 г., который в полной мере продемонстрировал значимость проблем взаимоотношений Центра и регионов для развития страны, сформировав своего рода общественный запрос на децентрализацию со стороны общенациональных акторов [Митрохин, 2001, с. 74];

- активное участие локальных элит в думской избирательной кампании 1999 г. на стороне потерпевшего поражение блока Отечество–Вся Россия [Golosov, 2004; Hale, 2006];

- начало экономического роста, сопровождавшегося экспансией из Центра на периферию крупного общенационального бизнеса, заинтересованного в снижении входных барьеров на локальные рынки [Зубаревич, 2002].

Политика децентрализации управления, начатая в 2000 г. по инициативе В. Путина [Гельман, 2006; The Dynamics... 2004–2005], стала ответом на эти вызовы. Она была направлена на восстановление контроля Центра над силовым и распределительным потенциалами государства, в 1990-е гг. оказавшимися под контролем локальных акторов. Административная децентрализация (включая возврат подразделений федеральных ведомств в регионах под контроль Центра); децентрализация экономических ресурсов, которая привела к повышению концентрации финансовых ресурсов в руках Центра за счет сокращения доли бюджетных средств, управлявшихся региональными и местными органами власти; наконец, отказ от практики предоставления Центром эксклюзивных прав отдельным территориям – вот лишь некоторые следствия этой политики. Каково было ее влияние на субнациональный авторитаризм в России?

Восстановление контроля Центра сопровождалось вытеснением локальных акторов на периферию общенациональной политики – их роль в принятии решений резко снизилась, будучи институционально закреплённой такими мерами, как реформа Совета Федерации и введение пропорциональной избирательной системы на выборах в Государственную думу. Тем не менее прямое принуждение локальных акторов посредством централизованного государственного аппарата не давало эффекта. На субнациональном уровне Центр не был способен с помощью одних лишь административных мер взять под свой контроль локальные режимы, многие из которых к началу 2000-х гг. оказались неспособными искоренить автономию потенциальной оппозиции в лице местного бизнеса, legislatures и отделений политических партий [Голосов, 2008, с. 25–26]. Поэтому важнейшим инструментом восстановления контроля Центра стали институциональные изменения, и в частности – продвижение политических партий с общенационального на региональный и местный уровни. Если в контексте демократизации общенациональных режимов в Латинской Америке эти меры были направлены на подрыв субнационального авторитаризма [Gibson, 2005], то в контексте становления авторитарного режима в России они оказались средствами его политической кооптации.

Начиная с 2003 г. по инициативе президентской администрации на выборах региональных legislatures была принудительно введена смешанная избирательная система, призванная закрепить влияние в регионах общефедеральных партий, и прежде всего, главного орудия Кремля – Единой России [Gelman, 2008; Reuter, Remington, 2008]. Но эта мера дала лишь ограниченный эффект с точки зрения усиления контроля Центра над локальными лидерами. Напротив, в 2003–2004 гг. Единая Россия добивалась успехов на региональных и местных выборах лишь там, где отделения этих партий сами находились под контролем губернаторов и/или мэров городов. Те же, в свою очередь, не имели стимулов "класть все яйца в одну корзину" и распределяли поддержку между разными партиями и блоками, созданными и находившимися под их контролем локальными отделениями общенациональных партий. Более того, стимулирование межпартийной конкуренции само по себе расширяло набор политических альтернатив на региональном и местном уровнях, что, как справедливо полагает Г. Голосов, в перспективе могло бы способствовать подрыву субнационального авторитаризма [Голо-

сов, 2008, с. 28, 29]. Такое развитие событий едва ли входило в планы руководителей страны, заинтересованных прежде всего в удержании власти в ходе федеральных выборов 2007–2008 гг. Подобный исход мог быть обеспечен, помимо прочего, при включении локальных "политических машин" в состав общенациональной "колонны". Поэтому принятое Центром в 2004 г. решение об отмене выборов глав исполнительной власти регионов стало логическим продолжением политики рецентрализации [Гельман, 2006].

Что же касается мэров городов, то, несмотря на усилия Единой России, их отмена в масштабах страны в целом не состоялась, но в ряде регионов и городов сами мэры, избираемые населением, были заменены наемными сити-менеджерами, находившимися под контролем глав исполнительной власти регионов, а во многих случаях и Единой России. К лету 2007 г. эта практика распространилась почти в трети городов России, причем главным фактором, способствовавшим такого рода институциональным изменениям, стал высокий уровень электоральной поддержки Единой России на локальном уровне [Gelman, Lankina, 2008]. Можно говорить о том, что и здесь те же институты, которые в начале XX в. в американских городах использовались для подрыва субнационального авторитаризма, в российских городах оказались инструментом его инкорпорации в состав авторитаризма общенационального.

Введение фактического назначения глав исполнительной власти регионов, по сути, означало новый неформальный контракт между Центром и локальными лидерами, который решал проблему взаимных обязательств, ранее препятствовавшую превращению Единой России в доминирующую партию [Reuter, Remington, 2008]. Институциональные изменения также определяли новые стимулы к поведению локальных лидеров, вынуждая их быть лояльными Единой России и при этом не оставляя им прежних возможностей для диверсификации политических инвестиций [Голосов, 2008, с. 30]. Не стоит удивляться тому, что на выборах в Думу 2007 г. 65 из 85 глав исполнительной власти регионов вошли в список Единой России [Gelman, 2008], хотя еще в 2003 г. в список Единой России входило менее половины региональных лидеров. В свою очередь, Центр по большей части стремился сохранить у власти прежних региональных лидеров [Титков, 2007] в обмен на их способность приносить Центру голоса на федеральных выборах. Поэтому не подтвердился прогноз о том, что "отмена выборов губернаторов приведет к снижению эффективности и последующему упадку региональных электоральных машин" [Лихтенштейн, 2007, с. 242]. Напротив, именно способность контролировать локальный электоральный процесс любыми средствами, а отнюдь не эффективность регионального и местного управления обеспечивали выживание назначенных Центром региональных лидеров в ходе федеральных выборов 2007–2008 гг.⁴ Компромисс между федеральными и локальными лидерами, достигнутый по схеме «монопольное сохранение власти в обмен на "правильные" результаты голосования» [Голосов, 2008, с. 33], стал, таким образом, важнейшей составной частью "электорального авторитаризма" [Electoral... 2006] в России.

Можно утверждать, что централизация субнационального авторитаризма и изменение его оснований с чисто персоналистских на партийные укрепили локальные режимы, поскольку "политический монополизм губернаторов должен был сочетаться с монополизмом Единой России на все значимые выборные позиции регионального и муниципального уровней" [Голосов, 2008, с. 30]. Экономическая основа этих режимов строилась на системе политически обусловленных обменов ресурсами между Центром, региональными и местными органами власти, которые протекали в духе известной модели "политического бизнес-цикла", с той разницей, что объектами выплат были не граждане, а локальные элиты. Экономическую базу централизованного субна-

⁴ Показательными примерами могут служить замены глав исполнительной власти недостаточно, с точки зрения Центра, электорально лояльных регионов: в Самарской области накануне выборов в Думу 2007 г., а в Архангельской и Рязанской областях – после президентских выборов 2008 г.

ционального партийного авторитаризма также поддерживали крупные корпорации, в 2000-е гг. расширившие свое влияние на локальном уровне и заинтересованные в поддержании *status quo* на соответствующих территориях [Зубаревич, 2002], а кроме того, политически зависимые от Центра. По сравнению с 1990-ми гг. социальная база субнационального (так же, как и общенационального) авторитаризма расширилась за счет растущего городского среднего класса, в условиях экономического роста и потребительского бума готового поддержать *status quo* и не склонного к нарушению политического равновесия.

Сложившийся в России 2000-х гг. централизованный субнациональный партийный авторитаризм существенным образом отличался как от централизованной бюрократической модели (практикуемой в постсоветской Центральной Азии или в Белоруссии), так и от модели децентрализованного субнационального авторитаризма 1990-х гг. Скорее, его черты оказались сходны с Южной Италией. Общая черта этих режимов – не только господство патронажно-клиентельных связей, негативные стимулы к поддержанию лояльности локальных акторов и незначительное их вознаграждение со стороны правящих групп, но и отсутствие значимых сил, способных к подрыву локальных режимов "снизу" (на манер реформистского движения в городах США). Существенное отличие российской ситуации – в политическом монополизме доминирующей партии не только на субнациональном, но и на общенациональном уровне, что сближает ее с ситуацией в Мексике в 1930–1980-е гг. и в СССР.

Действительно, сравнение сегодняшних субнациональных режимов в России с практикой регионального и местного управления советского периода дает основание для ряда параллелей. Как и 30–40 лет назад, российские регионы и города управляются чиновниками, *de facto* назначенными из Центра при формальном одобрении локальных элит. Решение ими важнейших экономических задач – обеспечение развития территории и привлечение ресурсов на территорию извне, – как и прежде, зависит от эффективности неформального лоббирования в Центре. Их возможности для политического маневра на локальном уровне и за его пределами ограничены структурой экономически заинтересованных групп и заданными ею феноменами "местничества" и "ведомственности" на уровне регионов и городов. Да и тенденция к выстраиванию взаимоотношений локальных органов власти и экономических агентов по модели "государственного корпоративизма", отмеченная, например, в [Петров, 2007; Яковлев, Фрай, 2007], не так далека от картины, обрисованной Дж. Хафом в 1960-е гг. [Hough, 1969].

Разумеется, Единая Россия не является реинкарнацией КПСС [Gelman, 2008], и роль корпораций во главе с "Газпромом" мало напоминает диктат прежних общесоюзных ведомств, а губернаторы и мэры не стали (по крайней мере, пока) вторым изданием "советских префектов". Вместе с тем неконкурентный характер общенационального и субнациональных режимов и монополизация экономики, ныне основанная не на централизованном планировании, а на извлечении ресурсной ренты, позволяют говорить о сходстве многих значимых тенденций. Более того, субнациональные авторитарные режимы в сегодняшней России подвержены воздействию тех же проблем принципал-агентских отношений, что и их предшественники в Советском Союзе. Центр, как и в советский период, стремится минимизировать издержки своего контроля над локальными элитами, прибегая к таким относительно дешевым, но не слишком эффективным средствам, как перераспределение ренты между локальными лоббистскими группами и селективные репрессии в отношении попавших под очередную раздачу "стрелочников", роль которых все чаще отводится мэрам городов [Медведев, 2008]. Пока ни государственный аппарат; ни доминирующая партия не сильно преуспели в решении этих проблем. Спонтанная передача Центром ресурсов под контроль ряда локальных лидеров (особенно в республиках) в рамках отмеченного выше неформального контракта "лояльность в обмен на невмешательство" лишь усугубляет принципал-агентские отношения.

Как видно, российский субнациональный авторитаризм в 2000-е гг. осуществил поворот от децентрализованной к централизованной партийной модели по схеме "*back in*

USSR". Можно ли ожидать в сегодняшней России преемственности с советским периодом с точки зрения возможной траектории последующего развития субнационального авторитаризма и продолжительности его существования?

Субнациональный авторитаризм – каковы перспективы?

Становление централизованного субнационального партийного авторитаризма в России 2000-х гг. стало логическим следствием общих тенденций политического развития страны – рецентрализации государства на фоне экономического роста [Гельман, 2006; Петров, 2007], с одной стороны, и становления авторитарного режима во главе с доминирующей партией [Голосов, 2008; Gelman, 2008; Reuter, Remington, 2008] – с другой. В 1990-е гг. российский общенациональный политический режим, сочетавший демократические и авторитарные черты, мог (тем более в условиях упадка силового и распределительного потенциала Центра) сочетаться с децентрализованными субнациональными авторитарными режимами. Как свидетельствует опыт США и стран Латинской Америки [Gibson, 2005], такое сочетание не уникально⁵. Существование этих локальных режимов объективно служило тормозом для развития страны. Но условия для их подрыва "снизу" в постсоветской России не сложились, а в их разрушении "сверху" не был заинтересован Центр. Его шаги по ослаблению локальных акторов носили сугубо инструментальный характер, и в конечном итоге потенциал подрыва локальных режимов [Голосов, 2008] был сведен на нет. Вместе с тем субнациональный авторитаризм оказался востребованным как орудие обеспечения господства и преемственности общенационального режима и потому был инкорпорирован в его рамки наряду с кооптацией большинства локальных лидеров в состав доминирующей партии.

В отличие от децентрализованного субнационального авторитаризма, представляющего собой временное и преходящее явление в ходе государственного и институционального строительства, централизованный субнациональный авторитаризм гораздо более устойчив. Его устойчивость обусловлена, во-первых, сосредоточением как силового, так и распределительного потенциала в руках правящих групп в Центре, способных не допустить подрыва *status quo* на локальном уровне "сверху", а во-вторых, отсутствием значимых акторов, способных осуществить подобный подрыв "снизу". Вариант централизованного субнационального партийного авторитаризма, с этой точки зрения, может оказаться еще более устойчивым. По крайней мере, опыт таких режимов Юга Италии, Мексики и СССР говорит о том, что их подрыв возможен, скорее, в результате краха общенациональных режимов и/или партийных систем, нежели под воздействием их внутренней эволюции на локальном уровне. Поэтому можно предположить: в краткосрочной перспективе трудно ожидать, что субнациональный авторитаризм в России существенно ослабнет или падет сам собой. Напротив, даже возможные потенциальные либерализация и демократизация режима в масштабах страны в целом не гарантируют подрыва локальных режимов. Помимо исторического наследия советского (и досоветского) периода, подрыву субнационального авторитаризма в России препятствует и новое институциональное наследие, сформированное в 1990-е и особенно в 2000-е гг. [Голосов, 2008]; его преодоление потребует специальных усилий как от общенациональных акторов "сверху" [Gibson, 2005], так и от локальных акторов "снизу".

Можно ожидать, что в краткосрочной перспективе при сохранении нынешнего российского общенационального режима и на локальном уровне, скорее всего, произой-

⁵ Теоретически можно представить себе и противоположный вариант, при котором в условиях устойчивого общенационального авторитаризма на субнациональном уровне существуют локальные режимы, в той или иной мере являющиеся демократическими. Однако на практике такое развитие событий представляется маловероятным.

дет дальнейшая консервация (если не стагнация) режимов субнационального авторитаризма. В долгосрочной перспективе, помимо динамики политического развития на уровне страны в целом, следует отметить некоторые специфические факторы локального развития, способные при прочих равных условиях повлиять на динамику субнационального авторитаризма в России. К ним можно отнести различные виды давления на локальные режимы:

1) давление "сверху", вызванное потребностью Центра в повышении эффективности регионального и местного управления, что может вынудить Центр к политике децентрализации, включающей, помимо прочего, ослабление административного и политического контроля;

2) давление "снизу", вызванное экономическим ростом в регионах и в крупных городах в особенности, которое на фоне нарастания неравенства между российскими центрами и перифериями и между регионами и городами страны [Григорьев, 2005; Хэнсон, 2005] стимулирует активную роль бизнеса по аккумуляции "городских альянсов" [Stone, 1989], заинтересованных в систематическом продвижении своих политических интересов на локальном уровне. Сочетание давления со стороны "производителей" локального развития (бизнеса) и "потребителей" широко понимаемых локальных общественных благ (населения) может дать кумулятивный эффект и способствовать появлению в регионах и городах России подобия реформистского движения, политические возможности для которого в настоящее время неблагоприятны;

3) не стоит забывать, наконец, и о давлении "извне", связанном с вовлечением российских регионов и городов в международные взаимосвязи и процессы. Эти тенденции в ближайшие десятилетия будут нарастать, что, в свою очередь, усилит и международное влияние на локальные режимы в России, которое на сегодняшний день остается относительно скромным [Gelman, Lankina, 2008].

Вместе с тем от перспектив субнационального авторитаризма в России во многом зависят как шансы на полноценную демократизацию политического режима в масштабах страны в целом, так и шансы на становление эффективного государственного устройства, способного создать условия для успешного развития ее городов и регионов. В 1990-е гг. попытка масштабной политической и экономической трансформации в России столкнулась с рядом "болезней роста", одной из которых было становление децентрализованного субнационального авторитаризма, препятствовавшего государственному строительству и функционированию демократических институтов. Попытки преодолеть эти тенденции оказались неполными и безуспешными, и пришедший в 2000-е гг. централизованный субнациональный партийный авторитаризм, скорее всего, будет носить долгий и мучительный характер. Будущее покажет, окажется ли новая трансформация приоритетом повестки дня для нынешнего поколения российских политиков.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность. М., 2000.
- Волков В. "Дело Standard Oil" и "дело ЮКОСа" // Pro et Contra. 2005. Т. 9. № 2.
- Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2.
- Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. Т. 12. № 1.
- Гомберг А. Эволюция в условиях диктатуры // Pro et Contra. 2008. Т. 12. № 1.
- Григорьев Л. "Глобус России": экономика регионального развития. 2005 (<http://www.polit.ru/lectures/2005/06/28/grigoriev.html>, 28 мая, доступ 22 августа 2008).
- Зубаревич Н. Пришел, увидел, победил? Крупный бизнес и региональная власть // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 1.
- Лихтенштейн А. Федерализм и "партии власти" в России: территориальное распределение электоральной поддержки // Третий электоральный цикл в России, 2003–2004. СПб., 2007.
- Медведев Ю. Люди опасной профессии (<http://www.5-tv.ru/news/story/print.php?newsId=9549>, 3 апреля, доступ 22 августа 2008).

- Митрохин С.* Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр–регионы–местное самоуправление. М.–СПб., 2001.
- Ослунд А.* Сравнительная олигархия: Россия, Украина и США // Отечественные записки. 2005. № 1 (<http://www.strana-oz.ru/?numid=22&article=1005>, доступ 22 августа 2008).
- Паннэ Я.* Треугольник собственников в региональной промышленности // Политика и экономика в региональном измерении. М.–СПб., 2000.
- Петров Н.* Корпоративизм vs регионализм // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5.
- Титков А.* Кризис назначений // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5.
- Хэнсон Ф.* Федерализм с российским лицом: региональное неравенство и региональные бюджеты // Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы. М., 2005.
- Яковлев А., Фрай Т.* Реформы в России глазами бизнеса // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 4–5.
- Banfield E.* The Moral Basis of a Backward Society. Glencoe (Ill.), 1958.
- Banfield E., Wilson J.Q.* City Politics. Cambridge (Mass.), 1966.
- Brie M.* The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine // The Politics of Local Government in Russia. Lanham (Md), 2004.
- Chubb J.* Patronage, Power and Poverty in Southern Italy. Cambridge, 1982.
- Dahl R.* Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven (Conn.), 1961.
- The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations. Vol. 1–2. Lanham (Md), 2004–2005.
- Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition. Boulder (Col), 2006.
- Erie S.P.* Rainbow's End: Irish Americans and Dilemmas of Urban Machine Politics, 1840–1985. Berkeley–Los Angeles, 1988.
- Geddes B.* Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics. Ann Arbor (Mich.), 2003.
- Gelman V.* Party Politics in Russia: From Competition to Hierarchy // Europe-Asia Studies. 2008. Vol. 60. № 6.
- Gelman V.* Subnational Institutions in Contemporary Russia // Institutions and Political Change in Russia. Basingstoke–London, 2000.
- Gelman V., Lankina T.* Authoritarian versus Democratic Diffusions: Explaining Institutional Choices in Russia's Local Government // Post-Soviet Affairs. 2008. Vol. 24. № 1.
- Gelman V., Ryzhenkov S., Brie M.* Making and Breaking Democratic Transitions: The Comparative Politics of Russia's Regions. Lanham (Md), 2003.
- Gibson E.* Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries // World Politics. 2005. Vol. 58. № 1.
- Golosov G.V.* Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed. Boulder (Col), 2004.
- Graziano L.* Patron-Client Relationships in Southern Italy // European Journal of Political Research. 1973. Vol. 1. № 1.
- Greene K.* Creating Competition: Patronage Politics and the PRI's Demise // Kellogg Institute Working Papers. 2007. № 345 (<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/345.pdf>, доступ 22 августа 2008).
- Hale H.E.* Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy // Post-Soviet Affairs. 2003. Vol. 19. № 3.
- Hale H.E.* Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State. Cambridge, 2006.
- Hopkin J., Mastropaolo A.* From Patronage and Clientelism: Comparing the Italian and Spanish Experience // Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective. Cambridge, 2001.
- Hough J.* The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making. Cambridge (Mass.), 1969.
- Jones Luong P.* Institutional Changes and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions, and Pacts. Cambridge, 2002.
- Konitzer A.* Voting for Russia's Governors: Regional Elections and Accountability under Yeltsin and Putin. Washington (D.C.), 2005.
- Lankina T.* Governing the Locals: Local Self-Government and Ethnic Mobilization in the Russian Federation. Lanham (Md), 2004.
- McAuley M.* Russia's Politics of Uncertainty. Cambridge, 1997.
- Moses J.C.* Who Has Led Russia? Russian Regional Political Elites, 1954–2006 // Europe-Asia Studies. 2008. Vol. 60. № 1.

- O'Donnell G.* Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966–1973 in Comparative Perspective. Berkeley (Cal), 1988.
- Putnam R.D.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton (N.J.), 1993.
- Reuter O.J., Remington T.* Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: the Case of United Russia // Comparative Political Studies, Forthcoming, 2008.
- Robertson G.* Strikes and Labor Organizations in Hybrid Regimes // American Political Science Review. 2007. Vol. 101. № 4.
- Rutland P.* The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Party Organs in Economic Management. Cambridge, 1993.
- Scott J.C.* Corruption, Machine Politics, and Political Change // American Political Science Review. 1969. Vol. 63. № 4.
- Shefter M.* Political Parties and the State: The American Historical Experience. Princeton (N.J.), 1994.
- Skowronek S.* Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920. Cambridge, 1982.
- Solnick S.* Is the Center Too Weak or Too Strong in the Russian Federation? // Building the Russian State. Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance. Boulder (Col), 2000.
- Stokes S.* Perverse Accountability; A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina // American Political Science Review. 2005. Vol. 99. № 3.
- Stone C.* Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence (Kan.), 1989.
- Stoner-Weiss K.* Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia. Cambridge, 2006.
- Treisman D.* After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor (Mich.), 1999.
- Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes.* Ithaca (N.Y.), 1990.
- Volkov V.* Violent Entrepreneurs: The Role of Force in the Making of Russian Capitalism. Ithaca (N.Y.), 2002.
- Warner C.* Mass Parties and Clientelism in France and Italy // Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective. Cambridge, 2001.