



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Владимир Гельман

Динамика субнационального
авторитаризма: Россия в
сравнительной перспективе

Препринт М-01/08

**Центр исследований
модернизаций**



Санкт-Петербург
2008

УДК 323(470)
ББК 66.2(2Рос)
Г32

Гельман В.Я.

Г32 Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе / Владимир Гельман : Препринт М-01/08 — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2008. — 32 с. — (Серия препринтов; М-01/08; Центр исследований модернизаций).

В 1990-е годы в ряде регионов и городов России сформировались локальные механизмы политического господства, обеспечивавшие монополию на власть региональных и местных правящих групп на фоне децентрализации управления страной и проведения конкурентных выборов. В 2000-е годы упадок политической конкуренции и рецентрализация российского государства способствовали инкорпорации этих механизмов в рамках страны в целом и кооптацию локальных акторов в состав «партии власти» «Единая Россия». Данная работа посвящена анализу субнационального авторитаризма в России в сравнении с динамикой локальных политических монополий в ряде других стран, в особенности — «политических машин» в городах США конца XIX — начала XX века и регионов Юга Италии в 1950–80-е годы. В отличие от американских «политических машин», которые были подорваны «снизу» в ходе социально-экономических и политических преобразований, в современной России субнациональный авторитаризм оказался кооптирован «сверху» в общенациональную систему авторитарного правления. Исходя из опыта субнационального авторитаризма в ряде государств, можно ожидать его дальнейшей консервации и стагнации в России — до тех пор, пока не произойдет смена политического режима на общенациональном уровне.

Работа выполнена при поддержке РФНФ (грант № 08-03-00519а).

Информация об авторе: Владимир Яковлевич Гельман (gelman@eu.spb.ru) — кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге.

© Владимир Гельман, 2008

Субнациональный авторитаризм: рамки анализа

«Депутат К. с 11-минутным опозданием прибыл во вторник утром на заседание возглавляемого им комитета по транспорту и общественной безопасности. Длинная повестка дня комитета включала 286 вопросов для рассмотрения. Депутат К. начал с первого вопроса. Для записи, он продиктовал секретарю комитета, что депутат А. предложил одобрить проект, а депутат В. его поддержал, и, без объявления голосования, заявил, что решение принято. Ни предложивший, ни поддерживавший решение даже не раскрыли рта. Он повторил ту же процедуру для шести других проектов, опять без единого слова со стороны депутатов, чьи имена значились в протоколе. Затем он объединил 107 других вопросов в одну кучу для одобрения и еще 172 в другую для отклонения, и вновь не прозвучало ни единого голоса, кроме его собственного. Расправившись с этой горой проблем ровно за десять минут, депутат К. ушел. Депутаты, которых он цитировал столь произвольно, без их вмешательства или их протеста, сидели вокруг и выглядели дураками. Скорее всего, они таковы и есть».

Этот газетный отчет о заседании комиссии местного совета мог быть посвящен многим регионам и городам сегодняшней России. На самом деле, он был опубликован в *Chicago Tribune* 11 апреля 1955 года (Banfield, Wilson, 1966: 105). В этот период Чикаго находился во власти мэра Ричарда Дэли, возглавлявшего город свыше двух десятилетий и единолично контролировавшего ключевые сферы политики и управления. «Политическая машина» Дэли не только обеспечивала безусловное господство мэра на уровне Чикаго, но также обладала влиянием в поли-

тике штата Иллинойс и страны в целом (в частности, именно Дэли сыграл немалую роль в том, что проходивший в 1960 году в Чикаго съезд Демократической партии США номинировал кандидатуру Джона Кеннеди на президентских выборах). С учетом того, что с 1989 года мэром Чикаго является его сын Ричард Дэли-младший, можно говорить о своеобразной династической монополии на власть в городе — явлении, довольно редко встречающемся в современных государствах. Хотя Чикаго в американской городской истории — случай исключительный, на протяжении весьма длительного периода локальные¹ «политические машины», возглавляемые местными лидерами, контролировали политику и управление в крупных городах страны (Banfield, Wilson, 1966, ch. 9; Brown, Halaby, 1987), при том, что влияние федеральных политических акторов на эти процессы оставалось ограниченным.

Подобное сочетание локализации политики и монополизации контроля со стороны местных элит, получившее в литературе название «субнациональный авторитаризм» (Gibson, 2005), было характерно в разные исторические периоды и для ряда регионов и городов других стран от Латинской Америки (Gibson, 2005; Stokes, 2005) до Юго-Восточной Азии (Scott, 1972) и Юга Италии (Chubb, 1982); «политические машины» можно рассматривать как частный случай данного явления. Субнациональный авторитаризм в различных странах и регионах существенно различался по генезису, механизмам господства и последствиям: одни режимы субнационального авторитаризма носили временный и преходящий характер, другие укоренились на долгие десятилетия. В этом плане субнациональный авторитаризм в России — отнюдь не уникальное явление, обусловленное спецификой политико-экономического контекста развития страны и процессов ее трансформации в 1990–2000-е годы; сравнение региональной и местной политики в России с «политическими машинами» в других странах использовалось некоторыми исследователями (Hale, 2003; Brie, 2004; Lankina, 2004). Анализ динамики региональной и местной политики в России в кросс-национальной сравнительной перспективе может быть полезен и для поисков ответа на вопрос об общих закономерностях субнационального авторитаризма.

Одним из непреднамеренных последствий демократизации и децентрализации управления в России 1990-х годов стала диверсификация

¹ Здесь и далее термины «локальный» и «субнациональный» используются как синонимы для обобщенного обозначения региональных и местных территориальных единиц государства.

процессов политического развития на уровне регионов и городов страны. Спектр их вариантов оказался настолько широк, что порой могло показаться, что речь идет о разных странах, а не о территориальных единицах одного и того же государства (Gel'man et al., 2003). Общим местом ряда оценок служила констатация двух взаимосвязанных тенденций: (1) локализация политики, в силу которой локальные акторы как минимум играли роль «группы вето», а как максимум — единолично решали важнейшие вопросы распоряжения властью и собственностью; (2) монополизация контроля над ресурсами, который в ряде регионов и городов оказался сосредоточен в руках одной группировки, как правило, связанной с главой исполнительной власти соответствующего уровня. «Региональный авторитаризм» вызывал справедливую критику ряда наблюдателей, поскольку он препятствовал становлению демократических институтов в России, с одной стороны, и успешному развитию ее рыночной экономики — с другой (Golosov, 2004; Stoner-Weiss, 2006). В 2000-е годы локализация политики была подорвана вследствие рецентрализации российского государства (Гельман, 2006) и вторжению на региональные рынки ряда крупных корпораций общенационального масштаба (Зубаревич, 2002). Монополизация контроля над ресурсами на региональном и местном уровнях в условиях отмены всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов (в ряде случаев — и мэров городов) и утверждения «Единой России» как доминирующей партии оказалась встроена в рамки общероссийской политической монополии, управляемой из Кремля (Hale, 2006; Gel'man, 2008; Голосов, 2008). Рецентрализация власти лишь отчасти модифицировала субнациональные политические режимы: они во многом утратили свою автономию от Центра, их диверсификация снизилась по сравнению с периодом 1990-х годов, но механизмы политического господства на региональном и местном уровне в России по большей части остались неизменными.

Настоящая работа посвящена анализу субнационального авторитаризма в современной России в сравнительной и исторической перспективе. В ее начале представлен обзор динамики субнационального авторитаризма в основном на примере «политических машин» в городах США в конце XIX–первой трети XX века и Юга Италии в 1950–80-е годы. Далее переосмыслен опыт субнационального авторитаризма в современной России в свете его сходств и различий с предложенными теоретическими моделями и опытом различных стран. В заключении обсуждены перспективы преобладания и изменчивости субнационального авторитаризма

в России и возможное воздействие различных факторов на процессы его трансформации.

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: 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. Во-первых, они пытались отстоять свое господство в борьбе с конкурентами локального уровня во-вторых, они 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: (1) установление монополистического контроля над политическим процессом локального уровня посредством локальных электоральных «политических машин» и (2) обеспечение «контроля границ» (Gibson, 2005) в целях предотвращения подрыву 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: 116). «Политические машины» определяются как бизнес-организации, созданные для особого вида бизнеса (удержания власти в ходе выборов), позволяющие локальным правящим группам сохранять контроль над политикой и управлением и управлять

поведением избирателей с помощью специфических материальных стимулов (Banfield, Wilson, 1966: 115; Scott, 1969: 1144; Erie, 1988: 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 благодаря распределению 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 в 1930-е годы стал естественным следствием процессов консолидации американского государства, экономического роста и социального развития, а их «жизненный цикл» (становление, расцвет и упадок) (Scott, 1969: 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 Карлосом Хуаресом режим субнационального авторитаризма в аргентинской провинции Сантьяго-дель-Эстеро, который просуществовал с 1949 по 2004 год, несмотря на то, что в стране в целом неоднократно сменяли друг друга демократические и авторитарные режимы (Gibson, 2005).

В то время как Скотт уделяет основное внимание структурным факторам, обуславливающим расцвет и упадок «политических машин», Гибсон фокусирует свой анализ на стратегиях политических акторов, на

правленных на поддержание и подрыв режимов субнационального авторитаризма. Он полагает, что успешные субнациональные авторитарные режимы могут достичь своих целей при условии одновременного решения ими трех взаимосвязанных задач: (1) поддержание монопольного патримониального господства на локальном уровне; (2) обеспечение влияния субнациональных лидеров на общенациональном уровне; (3) монополизация взаимосвязей между соответствующей территорией и общенациональными политическими и экономическими акторами (Ibid.: 109). В свою очередь, общенациональные акторы в ходе демократизации на уровне страны в целом могут использовать для подрыва субнационального авторитаризма (1) прямое принуждение посредством централизованного государственного аппарата (как в 2000-е годы в Аргентине) и (2) продвижение конкуренции партий с общенационального на региональный и местный уровни (как в 2000-е годы в Мексике). Вместе с тем политические партии, в особенности сращенные с государственным аппаратом, могут служить орудиями как подрыва субнационального авторитаризма, так и его поддержания. Примерами могут служить и закрепившее власть местных «касиков» (Kern, 1973) установление однопартийного господства в той же Мексике в 1930-е годы (Cornelius, 1973), и продолжительные однопартийные монополии в южных штатах США (Key, 1949) и на Юге Италии (Chubb, 1982), и региональные политические режимы в Советском Союзе (Hough, 1969; Rutland, 1993). Несмотря на серьезные различия характеристик и самих режимов субнационального авторитаризма, и их общенационального политического контекста, они вполне успешно решали отмеченные Гибсоном задачи и с этой точки зрения достигали своих целей.

Следует рассматривать *централизованный государственный аппарат* (далее — Центр) и *общенациональные политические партии* как экзогенные факторы субнационального авторитаризма, определяющие его институциональную среду. В зависимости от степени влияния этих факторов на региональном и местном уровнях в различных странах можно выделить четыре теоретически возможных варианта существования данных режимов, представленных в таблице.

Таблица. Типология институциональных условий субнационального авторитаризма

		Влияние централизованного государственного аппарата на региональном и местном уровне	
		Слабое	Сильное
Влияние общенациональных политических партий на региональном и местном уровнях	Сильное		<i>Централизованный субнациональный партийный авторитаризм</i> Юг Италии (1950–80-е), СССР, Мексика (1930–90-е), Россия (с середины 2000-х)
	Слабое или отсутствует	<i>Децентрализованный субнациональный авторитаризм</i> США (1870–1930-е), Россия (с 1991 до середины 2000-х)	<i>Централизованный субнациональный бюрократический авторитаризм</i> режимы бюрократического авторитаризма, Россия до 1917

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 года 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 году оставалось весьма ограниченным. Губернаторы, подотчетные Центру, выступали посредником 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 1970–80-е годы (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 года 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 году) 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—1930-е годы. 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 веке «снизу», на уровне штатов, и характер ее функционирования на ранних этапах развития (Shefter, 1994) повлекли за собой сохранившуюся до сих пор децентрализацию партий. Общенациональные партийные лидеры не обладали возможностями контроля над партийными организациями регионального и местного уровня, и, в свою

очередь, сами были зависимы от локальных партийных лидеров и от местных «боссов», прежде всего в крупных городах, где был сконцентрирован значительный по численности электорат (в особенности это относилось к Демократической партии). На фоне слабости административного (Центр) и политического (партии) контроля со стороны общенациональных акторов «боссы» стали успешными политическими предпринимателями, создав субнациональные авторитарные режимы, которые выполняли отмеченные Гибсоном задачи (патримониальное господство, влияние лидеров на общенациональном уровне и монополизация взаимосвязей) (Brown, Halaby, 1987; Erie, 1988). В этот период, известный в американской истории как «позолоченный век», становление капитализма сопровождалось ростом господства владельцев крупных частных компаний — «баронов-разбойников» (robber barons), которые посредством извлечения ренты фактически осуществляли «захват государства» (state capture), прежде всего на локальном уровне. Сочетание этих политических и экономических факторов также поддерживало *децентрализованный субнациональный авторитаризм*.

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, урезавшие 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 века 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 свой протест против засилья «политических машин» на страницы газет, но и инициировало ряд институциональных изменений, направленных на снижение коррупции и повышение эффективности местного управления. Реформисты добивались реформирования избирательных систем с целью подрыва господства «боссов», расширения полномочий местных советов по контролю над деятельностью администраций и разделения политических и управленческих функций местных властей. По их инициативе в ряде городов были отменены всеобщие выборы мэров и введен пост под-

отчетного местному совету наемного управляющего (сити-менеджера); эта практика распространилась во многих малых и средних и в некоторых крупных городах (Banfield, Wilson, 1966, ch.13). Реформистскому движению удалось сыграть немалую роль в изменении политической и институциональной среды американских городов (Lineberry, Fowler, 1967) и способствовать становлению новых «городских режимов» на основе конкурирующих альянсов политических и экономических акторов (Stone, 1989). Ко времени Второй мировой войны ареалы субнационального авторитаризма были ограничены южными штатами США (Key, 1949) и некоторыми городами (как в Чикаго), в то время как в стране в целом уже завершилась трансформация локальной политики на пути «от олигархии к плюрализму» (Dahl, 1961: 11).

Наконец, примером *централизованного субнационального партийного авторитаризма* (на основе господства общенациональной доминирующей партии) предстает Юг Италии в 1950–80-е годы. Здесь централизованное государственное управление, централизация партийной системы страны и экономическая отсталость региона сочетались с глубоко укорененными 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. Христианско-демократическая партия (DC), находившаяся у власти на общенациональном уровне, с начала 1950-х безраздельно контролировала южные провинции, служившие ее стабильной электоральной базой, и смогла добиться монопольного контроля над местными, а после 1970 года — и региональными советами (Chubb, 1982). По сути, DC как на общенациональном, так и на локальном уровне выступала как большая «распределительная коалиция» (Olson, 1965). Долгосрочная целевая программа развития регионов Юга стала своего рода «дойной коровой», позволявшей партии контролировать масштабное распределение ресурсов из Центра на отсталую периферию Юга (Chubb, 1981: 124) и сосредоточить в своих руках распределительный потенциал на локальном уровне. Это позволяло партии не только монополизировать извлечение ренты, но и обеспечить контроль над локальными нотаблями, «валютой» которых в неформальных внутрипартийных обменах, в свою очередь, служили голоса избирателей. Силовой потенциал государства дополнялся на Юге тесной связью местных нотаблей с организованной преступностью, что затрудняло доступ конкурентов DC на политические

рынки Юга. Даже отдельные успехи на местных выборах главной оппозиционной партии — итальянских коммунистов, по сути, не меняли общего положения дел (Chubb, 1982). Напротив, в условиях господства клиентелизма все политические партии преследовали сходные политические стратегии (Piattoni, 2001).

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. Кооптация традиционных патронажно-клиентельных связей в качестве нижнего звена партийной иерархии DC (Graziano, 1973; Hopkin, Mastropaolo, 2001) позволяла местным нотаблям успешно использовать угрозы селективного наказания нелояльных индивидов и групп в качестве средства поддержания статус-кво. 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. Альтернативой для потенциальных оппозиционеров служил «уход» (exit) (Hirschman, 1970): миллионы жителей Юга мигрировали в более развитые и успешные регионы Севера Италии, в то время как субнациональный авторитаризм на Юге оставался без изменений. Удар по нему был нанесен общенациональным политическим и экономическим кризисом, охватившим Италию в 1992–94 годах, который повлек за собой крах партийной системы в масштабах страны в целом и сопровождался коррупционными скандалами, в которые был вовлечен весь правящий класс Италии, и усугублением противоречий между Севером и Югом страны (Hopkin, Mastropaolo, 2001). Хотя сами по себе патронажно-клиентельные связи и коррупция едва ли могли быть подорваны этим кризисом, крушение DC все же положило конец централизованному субнациональному партийному авторитаризму на Юге Италии.

Можно говорить о том, что если однопартийные авторитарные режимы в целом считаются более устойчивыми по сравнению с персоналистскими и военными (Geddes, 2003), их локальный аналог — централизованный субнациональный партийный авторитаризм — также может стать

самоподдерживающимся. Его стабильность обеспечивает (одна и та же) доминирующая партия на общенациональном и на субнациональном уровнях, если она способна в течение длительного периода сохранять патримониальное господство на той или иной территории, обеспечить 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 (Pempel, 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 уровне.² 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 PRI в Мексике в 1990-е годы и КПСС в Советском Союзе в 1989–1991 годах).

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 взаимосвя-

² Эта политика была инструментом централизованного партийного контроля над субнациональным авторитаризмом не только в СССР, но и в Мексике времен PRI, где запрет на пере-избрание на все посты вел к регулярному перемещению локальных элит между уровнями и ветвями власти (Гомберг, 2008).

занных аспектах. (1) Она стала «точкой отсчета» для процессов децентрализации 1990-х и рецентрализации 2000-х годов, которые испытали на себе эффекты зависимости от предшествующего пути развития (path-dependency). (2) Она играла роль своего рода нормативного ориентира — значительная часть российской элиты в 2000-е годы 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; Gel'man et al., 2003). В последние десятилетия советской эпохи советская система регионального и местного управления столкнулась с усугублением проблем принципал-агентских отношений в силу возрастания 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».³ Иначе говоря, распределительный потенциал государства в 1960–80-е годы плавно перетекал под контроль локальных элит, извлекавших ренту благодаря монополизации взаимосвязей с акторами общенационального уровня.⁴ Перестройка, сопровождав-

³ Отчасти такой контракт стал следствием активного участия региональных первых секретарей в конфликтах на уровне руководства страны в 1957 и 1964 годах, после которых ни они, ни Центр не были заинтересованы в нарушении сложившегося равновесия.

⁴ Примером среди российских регионов может служить Саратовская область, где была развернута крупнейшая в РСФСР программа по мелиорации сельскохозяй-

шаяся 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; Gel'man et al., 2003; Moses, 2008). Введение разделения властей и в особенности проведение первых конкурентных выборов в региональные и местные Советы весной 1990 года окончательно подвели черту под институциональной основной 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 и силовые структуры, порой *de facto* переходившие в подчинение региональных политико-финансовых (и криминальных) группировок (Volkov, 2002). Во-вторых, экономический спад 1990-х годов привел к кризису «ведомственности» на уровне регионального и местного управления, которая лишь в незначительной мере была восстановлена в процессе территориальной экспансии общенациональных финансово-промышленных групп в начале 2000-х годов (Зубаревич, 2002; Gel'man et al., 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: 57). В-третьих, общенациональная политика инсти-

туциональных земель, усилившая влияние в регионе заинтересованной группы аграриев: объем централизованных инвестиций в 1971–1991 годах превысил 4,5 миллиарда рублей (Gel'man et al., 2003: 80).

туционального строительства в сфере регионального и местного управления после 1991 года носила крайне непоследовательный характер; в целом она способствовала усилению полномочий органов исполнительной власти за счет legislatures и подрыву намечавшегося в ряде регионов в начале 1990-х годов становления политического плюрализма (Gel'man, 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 годов под давлением локальных элит повсеместных выборов органов исполнительной власти на всех уровнях привело к становлению политически автономных от Центра региональных и локальных политических режимов (Gel'man et al., 2003; Голосов, 2008). Таким образом, на смену высокой централизации советского периода пришла «обвальная» (Митрохин, 2001) постсоветская децентрализация 1990-х годов.

Хотя характеристики децентрализованных политических режимов в регионах и городах России существенно различались в зависимости от констелляции элит на уровне отдельных регионов и городов страны (Gel'man et al., 2003; Golosov, 2004), большинство из них демонстрировали тенденции к становлению децентрализованного субнационального авторитаризма. Социальная база этих режимов включала зависимые 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 статус-кво (Volkov, 2002). Локальные лидеры были способны не только не допустить организованный протест населения на соответствующей территории, но и инициировать управляемые ими 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, как правило, не связывавшим себя ни с одной из партий региональным и местным лидерам монополизацию власти, несмотря на проведение конкурентных выборов (или даже благодаря их проведению) — доля поражений инкубентов на них с середины 1990-х годов неуклонно падала (Konitzer, 2005; Голосов, 2008). В этот же период произошло и превращение локальных элит в ведущих акторов общенацио-

нального политического процесса, способных играть роль «группы вето» в ходе федеральных выборов. Логическим развитием данных процессов стало формирование в ходе думских выборов 1999 года 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 стали 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 годов совпадали с характеристиками американских политических машин конца XIX — начала XX века. В обоих случаях субнациональным режимам были присущи патримонильное 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 КППФ); сходными были и высокий уровень экономического монополизма и коррупции, а также тенденции к «захвату государства» группами экономических интересов.⁵ 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 годов, когда экономический спад стимулировал всех участников полити-

⁵ Параллели становления капитализма в США и в современной России в этой связи отмечались специалистами (Волков, 2005; Ослунд, 2005).

ческого процесса к сохранению, а не к подрыву статус-кво. 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 годы общенациональные акторы, не имея ресурсов для борьбы с субнациональным авторитаризмом, вынуждены были принимать его как данность, то в 2000-е годы 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. (1) Финансовый кризис 1998 года, который в полной мере продемонстрировал значимость проблем взаимоотношений Центра и регионов для развития страны, сформировав своего рода общественный запрос на рецентрализацию со стороны общенациональных акторов (Митрохин, 2001: 74). (2) Активное участие локальных элит в думской избирательной кампании 1999 года на стороне потерпевшего поражение блока «Отечество — Вся Россия» (Golosov, 2004; Hale, 2006). (3) Начало экономического роста, сопровождавшееся экспансией на периферию крупного общенационального бизнеса, заинтересованного в снижении входных барьеров на локальные рынки (Зубаревич, 2002). Политика рецентрализации управления, начатая в 2000 году по инициативе В. Путина (Гельман, 2006; Reddaway, Ortung, 2004–2005), стала ответом на эти вызовы. Она была направлена на восстановление контроля Центра над силовым и над распределительным потенциалом государства, в 1990-е годы оказавшимся под контролем локальных акторов. Административная рецентрализация (включая возврат подразделений федеральных ведомств в регионах под контроль Центра), рецентрализация экономических ресурсов, которая привела к повышению концентрации финансовых ресурсов в руках Центра за счет сокращения доли бюджетных средств, управляемых региональными и местными органами власти, и, 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 закреп-

лена таким мерами, как реформа Совета Федерации и введение пропорциональной избирательной системы на думских выборах. 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 годов оказались способными искоренить автономию потенциальной оппозиции в лице местного бизнеса, легислатур и отделений политических партий (Голосов, 2008: 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 года по инициативе президентской администрации на выборах региональных легислатур была принудительно введена смешанная избирательная система, призванная закрепить влияние в регионах общефедеральных партий, и прежде всего главного орудия Кремля — «Единой России» (Gel'man, 2008; Reuter, Remington, 2008). Но эта мера дала лишь ограниченный эффект с точки зрения усиления контроля Центра над локальными лидерами. Напротив, в 2003–2004 годах «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, чтобы класть все яйца в одну корзину, и распределяли поддержку между разными партиями и блоками, созданными находившимися под их контролем локальными отделениями общенациональных партий (Голосов, 2008: 28). 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 (Ibid.: 29). Такое развитие событий едва ли входило в планы руководителей страны, заинтересованных прежде всего в удержании власти в ходе федеральных выборов 2007–2008 годов. Такой исход мог быть обеспечен, помимо прочего, при включении локальных «политических машин» в состав общенациональной «колонны». Поэтому принятое Центром в 2004

году 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 года 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 (Gel'man, Lankina, 2008). Можно говорить о том, что те же институты, которые в начале XX века 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: 30). Не стоит удивляться тому, что на думских выборах 2007 года 65 из 85 глав исполнительной власти регионов вошли в список «Единой России» (Gel'man, 2008), хотя еще на думских выборах 2003 года 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: 242). Напротив, именно способность контролировать локальный электоральный процесс любыми средствами, а отнюдь не эффективность регионального и местного управления обеспечили выживание назначенных Центром региональных лидеров в ходе федеральных выборов 2007–2008

годов.⁶ Компромисс между федеральными и локальными лидерами, достигнутый по схеме «монопольное сохранение власти в обмен на “правильные” результаты голосования» (Голосов, 2008: 33), стал, таким образом, важнейшей составной частью «электорального авторитаризма» (Schedler, 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: 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 лишь разницей, что объектами выплат были не граждане, а локальные элиты (Стародубцев, 2008). Экономическую базу централизованного субнационального партийного авторитаризма также поддерживали крупные корпорации, в 2000-е годы расширившие свое влияние на локальном уровне и заинтересованные в поддержании статус-кво на соответствующих территориях (Зубаревич, 2002), а кроме того, политически зависимые от Центра. По сравнению с 1990-ми годами 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 статус-кво и не склонного к нарушению складывающегося политического равновесия.

Сложившийся в России 2000-х годов централизованный субнациональный партийный авторитаризм существенным образом отличался как от централизованной бюрократической модели (практикуемой в постсоветской Центральной Азии или в Беларуси), так и от модели децентрализованного субнационального авторитаризма 1990-х годов. Скорее, его черты оказались сходны с описанным выше случаем Южной Италии. Общей чертой этих режимов являются не только господство патронажно-клиентельных связей, негативные стимулы к поддержанию лояльности

⁶ Показательными примерами могут служить замены глав исполнительной власти недостаточно, с точки зрения Центра, электорально лояльных регионов: в Самарской области накануне думских выборов 2007 года, а в Архангельской и Рязанской областях — после президентских выборов 2008 года.

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). Существенным отличием российского случая служит политический монополизм доминирующей партии не только на субнациональном, но и на общенациональном уровне, сближающий его со случаями Мексики 1930–80-х годов и 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 экономических 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 исследователями (Петров, 2007; Яковлев, Фрай, 2007), не так далека от картины, обрисованной Дж.Хафом в 1960-е годы (Hough, 1969). И хотя «Единая Россия» не является реинкарнацией господства КПСС (Gel'man, 2008), роль корпораций во главе с «Газпромом» мало чем напоминает диктат прежних общесоюзных ведомств, а губернаторы и мэры не стали (по крайней мере, пока) «постсоветскими префектами», 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 что 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 годы 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 годов 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; Gel'man, 2008; Reuter, Remington, 2008) — с другой. В 1990-е годы 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 является уникальным.⁷ 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 инструменталь-

⁷ 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.

ный 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 — явление гораздо более устойчивое. Его устойчивость обусловлена, во-первых, сосредоточением как силового, так и распределительного потенциала в руках правящих групп в Центре, способных не допустить подрыва статус-кво 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 от Юга Италии до 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, что 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 годы (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, произойдет 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 субнацио-

нального 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. На фоне нарастания неравенства между российскими центрами и перифериями и между регионами и городами страны (Григорьев, 2005; Хэнсон, 2005) оно, в свою очередь, стимулирует активную роль бизнеса по аккумуляции «городских альянсов» (Stone, 1989), которые заинтересованы 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 (Gel'man, 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 годы 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 преодоление пришедшего им на смену в 2000-е годы централизованного субнационального партийного авторитаризма, скорее всего, будет носить долгий и мучительный характер. Будущее покажет, окажется ли оно приоритетом повестки дня для нынешнего поколения российских политиков.

Литература

Афанасьев М. (2000), *Клиентелизм и российская государственность*, М.: МОНФ.

Волков В. (2005), «Дело Standard Oil» и «дело ЮКОСа», *Pro et Contra*, т. 9, № 2, с. 66–91.

Гельман В. (2006), Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России, *Полис*, № 2, с. 90–109.

Голосов Г. (2008), Электоральный авторитаризм в России, *Pro et Contra*, т. 12, № 1, с. 22–35.

Гомберг А. (2008), Эволюция в условиях диктатуры, *Pro et Contra*, т. 12, № 1, с. 46–61.

Григорьев Л. (2005), «Глобус России»: экономика регионального развития, (www.polit.ru/lectures/2005/06/28/grigoriev.html, 28 мая, доступ 22 августа 2008).

Зубаревич Н. (2002), Пришел, увидел, победил? Крупный бизнес и региональная власть, *Pro et Contra*, т. 7, № 1, с. 107–120.

Лихтенштейн А. (2007), Федерализм и «партии власти» в России: территориальное распределение электоральной поддержки, в: В. Гельман (ред.), *Третий электоральный цикл в России, 2003–2004*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, с. 217–245.

Медведев Ю. (2008), *Люди опасной профессии* (<http://www.5-tv.ru/news/story/print.php?newsId=9549>, 3 апреля, доступ 22 августа 2008).

Митрохин С. (2001), Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России, в: Г. Люхтерхандт-Михалева, С. Рыженков (ред.), *Центр–регионы–местное самоуправление*, М.; СПб.: Летний сад, с. 47–87.

Ослунд А. (2005), Сравнительная олигархия: Россия, Украина и США, *Отечественные записки*, № 1 (<http://www.strana-oz.ru/?numid=22&article=1005>, доступ 22 августа 2008).

Паппэ Я. (2000), Треугольник собственников в региональной промышленности, в: В. Климанов, Н. Зубаревич (ред.), *Политика и экономика в региональном измерении*, М.; СПб.: Летний сад, с. 109–120.

Петров Н. (2007), Корпоративизм vs регионализм, *Pro et Contra*, т. 11, № 4–5, с. 75–89.

Стародубцев А. (2008), *Модели реализации региональной политики в России (1992–2006 гг.)*, рукопись, Европейский университет в Санкт-Петербурге.

Титков А. (2007), Кризис назначений, *Pro et Contra*, т. 11, № 4–5, с. 90–103.

Хэнсон Ф. (2005), Федерализм с российским лицом: региональное неравенство и региональные бюджеты, в: Н. Петров (ред.), *Федеральная реформа 2000–2004, т. 2, Стратегии, институты, проблемы*, М.: МОНФ, с. 436–464.

Яковлев А., Фрай Т. (2007), Реформы в России глазами бизнеса, *Pro et Contra*, т. 11, № 4–5, с. 118–134.

Banfield E. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, IL: The Free Press.

Banfield E., Wilson J.Q. (1966), *City Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Brie M. (2004), The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine, in: A. Evans, V. Gel'man (eds.), *The Politics of Local Government in Russia*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, p. 203–234.

Brown M.C., Halaby C.N. (1987), Machine Politics in America, 1870–1945, *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 17, N 3, p. 587–612.

Chubb J. (1981), The Social Bases of an Urban Political Machine: The Case of Palermo, *Political Science Quarterly*, vol. 96, N 1, p. 107–125.

Chubb J. (1982), *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cornelius W. (1973), Nation Building, Participation, and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cardenas, in: G. Almond, S. Flanagan, R. Mundt (eds.), *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development*. Boston: Little, Brown, p. 392–498.

Dahl R. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT: Yale University Press.

Erie S.P. (1988), *Rainbow's End: Irish Americans and Dilemmas of Urban Machine Politics, 1840–1985*, Berkeley; Los Angeles: University of California Press.

Geddes B. (2003), *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Gel'man V. (2000), Subnational Institutions in Contemporary Russia, in: N. Robinson (ed.), *Institutions and Political Change in Russia*, Basingstoke; London: Macmillan, p. 85–105.

Gel'man V. (2008), Party Politics in Russia: From Competition to Hierarchy, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, N 6, p. 913–930.

Gel'man V., Lankina T. (2008), Authoritarian versus Democratic Diffusions: Explaining Institutional Choices in Russia's Local Government, *Post-Soviet Affairs*, vol. 24, N 1, p. 40–62.

Gel'man V., Ryzhenkov S., Brie M. (2003), *Making and Breaking Democratic Transitions: The Comparative Politics of Russia's Regions*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Gibson E. (2005), Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries, *World Politics*, vol. 58, N 1, p. 101–132.

Golosov G.V. (2004), *Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Graziano L. (1973), Patron-Client Relationships in Southern Italy, *European Journal of Political Research*, vol. 1, N 1, p. 3–34.

Greene K. (2007), Creating Competition: Patronage Politics and the PRI's Demise, *Kellogg Institute Working Papers*, N 345 (<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/345.pdf>, доступ 22 августа 2008).

- Hale H.E. (2003), Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy, *Post-Soviet Affairs*, vol. 19, N 3, p. 228–263.
- Hale H.E. (2006), *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hopkin J., Mastropaolo A. (2001), From Patronage and Clientelism: Comparing the Italian and Spanish Experience, in: S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 152–171.
- Hough J. (1969), *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jones Luong P. (2002), *Institutional Changes and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions, and Pacts*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kern R. (ed.) (1973), *The Casiques: Oligarchic Politics and the System of Casiquismo in the Luso-Hispanic World*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Key V.O. Jr. (1949), *Southern Politics in State and Nation*, New York: Alfred A. Knopf.
- Konitzer A. (2005), *Voting for Russia's Governors: Regional Elections and Accountability under Yeltsin and Putin*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Lankina T. (2004), *Governing the Locals: Local Self-Government and Ethnic Mobilization in the Russian Federation*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Lineberry R.L., Fowler E.P. (1967), Reformism and Public Policies in American Cities, *American Political Science Review*, vol. 61, N 3, p. 701–716.
- McAuley M. (1997), *Russia's Politics of Uncertainty*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moses J.C. (2008), Who Has Led Russia? Russian Regional Political Elites, 1954–2006, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, N 1, p. 1–24.
- O'Donnell G. (1988), *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966–1973 in Comparative Perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pempel T. (ed.) (1990), *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Piattoni S. (ed.) (2001), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Reddaway P., Orttung R. (eds.) (2004–2005), *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, vol. 1–2, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Reuter O.J., Remington T. (2008), Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: the Case of United Russia, *Comparative Political Studies*, forthcoming.

Robertson G. (2007), Strikes and Labor Organizations in Hybrid Regimes, *American Political Science Review*, vol. 101, N 4, p. 781–798.

Rutland P. (1993), *The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Party Organs in Economic Management*, Cambridge: Cambridge University Press.

Schedler A. (ed.) (2006), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Scott J.C. (1969), Corruption, Machine Politics, and Political Change, *American Political Science Review*, vol. 63, N 4, p. 1142–1158.

Scott J.C. (1972), Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia, *American Political Science Review*, vol. 66, N 1, p. 91–113.

Shefter M. (1994), *Political Parties and the State: The American Historical Experience*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Skowronek S. (1982), *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge: Cambridge University Press.

Solnick S. (2000), Is the Center Too Weak or Too Strong in the Russian Federation?, in: V. Sperling (ed.), *Building the Russian State. Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder, CO: Westview Press, p. 137–156.

Stokes S. (2005), Perverse Accountability; A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina, *American Political Science Review*, vol. 99, N 3, p. 315–325.

Stone C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, Lawrence, KS: University of Kansas Press.

Stoner-Weiss K. (2006), *Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Treisman D. (1999), *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Volkov V. (2002), *Violent Entrepreneurs: The Role of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Warner C. (2001), Mass Parties and Clientelism in France and Italy, in: S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 122–151.

Владимир Гельман

**Динамика субнационального авторитаризма:
Россия в сравнительной перспективе**

Препринт М-01/08

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 02.12.08
Формат 60x88 ¹/₁₆. Тираж 100 экз.



Центр исследований модернизаций

Европейского университета в Санкт-Петербурге (М-Центр)

создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышение квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность. В составе М-Центра работают специалисты, участвовавшие в подготовке опубликованных ранее коллективных монографий «Европейская модернизация», «СССР после распада», «Нефть, газ, модернизация общества» и в ряде других исследовательских проектов.

Президент М-Центра — кандидат экономических наук О.Л. Маргания

Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук Д.Я. Травин