

## СПЕЦИФИКА РЕГИОНАЛЬНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Л.Н. ГЕРАСИМЕНКО**

*Ставропольский государственный университет*

*e-mail: larisa-gerasimenko@mail.ru*

Исследована специфика формирования регионального политического процесса в условиях современной России. Показано, что к основным акторам регионального политического процесса следует отнести: систему органов государственной власти, партии, сообщества людей, региональные политические элиты, страты, этнические и конфессиональные группы, индивидов. Формами взаимодействия акторов региональных политических процессов являются: электоральное поведение, федеративные отношения, патрон-клиентарные обмены ресурсами в рамках корпоративных связей. Региональная политическая элита представляет собой социальную страту, достигшую наивысшего политического статуса, оказывающую определяющее воздействие на процессы принятия стратегических политических решений в регионе. Установлена зависимость механизмов рекрутирования политических элит от преобладающих социокультурных традиций региона.

Ключевые слова: региональный политический процесс, региональная политика, модели региональной политики, акторы регионального политического процесса, элита, региональная политическая элита, механизмы региональной власти, типы губернаторской власти

Регионы России отличаются друг от друга по многим параметрам (по территории, численности, этническому составу, уровню экономического развития и т.д.), что в значительной мере объясняет различия в региональных политических процессах. Выявить особенное и общее в этих процессах – такова задача данной статьи.

Осуществление механизмов региональной власти в России зависит от следующих институтов: **во-первых**, федеральной власти и ее территориальных институтов; **во-вторых**, системы формального разделения властей в регионах (законодательной, исполнительной и судебной); **в-третьих**, организации местного самоуправления (различающихся как по типу организации, так и фактическому участию); **в-четвертых**, разнообразных политических сил (партий, общественных движений, этнических и конфессиональных, групп давления, корпоративных образований, средств массовой информации), способных оказывать влияние на принятие решений. Соотношение этих сил во многом определяет структуру власти, ее конфигурацию в регионах и тенденции изменений, поэтому проблема особенностей формирования региональной политики в современной России имеет повышенную актуальность и востребованность.

К основным акторам регионального политического процесса следует отнести: **во-первых**, политические институты (систему органов государственной власти, отдельные органы власти, партии, иные политические организации); **во-вторых**, сообщества людей (элиты, страты, этнические и конфессиональные группы и другое); **в-третьих**, индивидов; **в-четвертых**, транснациональных и зарубежных акторов. Кроме акторов, в структуре регионального политического процесса следует выделить: факты и события политической жизни; типы взаимодействий субъектов; ресурсы акторов; факторы процесса; социокультурную среду (региональную политическую культуру).

Структура политического пространства региона дифференцирована на субъекты и элементы в зависимости от степени освоения и получения преимуществ и привилегий. В одном случае эти привилегии обусловлены сравнительно высоким научно-производственным потенциалом и экономическим вкладом, в другом случае чисто субъективными причинами (политическим статусом и рейтингом лидера, характером его знакомств с центральным финансовым ведомством и другое). Исследование организации власти в регионах позволяет говорить о ее различных модификациях. Например, следует выделить полный или частичный консенсус властей, многопартийный или однопартийный режим, моноцентрическую и полицентрическую модели региональной власти, спонтанную или управляемую демократию, правовой или неправовой режимы.



Принцип политического и экономического лидерства положен в основу большинства современных классификаций региональных политических структур. В некоторых случаях критерием дифференциации регионов является наличие или отсутствие необходимых ресурсов для самообеспечения на основе собственного народнохозяйственного комплекса. По данному критерию все регионы Российской Федерации могут быть подразделены на три группы. **Во-первых**, регионы не только полностью обеспечивающие свои потребности, но и производящие определенное количество продуктов, превышающее реальные потребности населения и производственного комплекса. **Во-вторых**, регионы, которые способны удовлетворить свои собственные потребности. **В-третьих**, регионы, не способные себя обеспечить и нуждающихся в дотациях со стороны государства.

По мнению А.Г. Чернышева, необходимо руководствоваться рядом принципов и условий при анализе типов региональных властных моделей, организации социально-политического пространства и элементов провинциальной политической структуры<sup>1</sup>. К таким элементам следует отнести: **во-первых**, соблюдение и использование четких, единых и сквозных критериев классификации, которые должны учитывать наиболее принципиальные, существенные стороны региональной политической структуры. **Во-вторых**, критерии, которые бы фиксировали не только тенденции социально-политического или экономического развития, но в первую очередь качество системы в целом. **В-третьих**, такие методологические основания политической дифференциации регионов, которые в своей совокупности представляли бы также систему, элементы которой находятся друг с другом в отношениях субординации и координации. Например, критериями дифференциации регионов по их социально-политическому статусу могут быть: а) уровень экономической свободы; б) децильный коэффициент; в) индекс Джини; г) индекс потребительских настроений.

Политическая жизнь и политическое структурирование регионов определяются в первую очередь экономическими изменениями, а непосредственно региональная политика зависит от социальных условий, уровня и образа жизни провинциального населения. Приведенные выше индикаторы являются системой показателей именно образа и уровня жизни, который детерминирует политические изменения. Причем они используются в мировой практике, социально-экономической и политико-экономической статистике, в политологических прогнозах и аналитических материалах, такие показатели можно использовать и при политической классификации российских регионов по типам социального развития и моделям политического порядка.

Наиболее принципиальным индикатором при политической дифференциации регионов является уровень экономической свободы, который выступает производственно-экономическим индикатором политики. Политика может быть оценена с точки зрения своей экономической и социальной эффективности. Категория свободы придает данному показателю универсальность и сквозной характер, обуславливает его связь со всеми сферами общественных отношений. Понятие экономической свободы включает в себя соблюдение трех основных принципов – свободы индивидуального выбора, свободы частного обмена, гарантии частной собственности. Поэтому главными обязанностями современного государства и региональных политических сообществ являются создание условий для максимальной свободы выбора, обеспечение свободного обмена, защиты частных контрактов и частной собственности. Уровень экономической свободы определяет и степень политической свободы. Это один из важнейших факторов, дающий возможность проанализировать особенности политического структурирования российских регионов.

Под региональным политическим режимом следует понимать совокупность субъектов регионального социально-политического пространства (единичных либо ассоциированных акторов, институциональных форм организации региональной власти, а также социально-экономических, политических и административных ресурсов) и динамика их стратегий в борьбе и удержании власти и собственности в конкретном регионе.

По мнению В. Гельмана, концепция типологизации региональных политических режимов предполагает возможность существования четырех вариантов (сценариев) выхода из

---

<sup>1</sup> Чернышев А.Г. Региональное политическое пространство и вызовы глобализации // Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. Межрегиональные исследования в общественных науках». № 3. - М.: Московский общественный научный фонд, 2001. С. 61-63.

неопределенности, обусловленных композициями акторов и их стратегиями<sup>2</sup>. Разработанные критерии послужили основой для классификации моделей региональных политических режимов. Были выделены: во-первых, **плюралистический демократический режим**, при котором главной целью ставится развитие гражданского общества и правового государства. В настоящее время применительно к российским регионам это, скорее, идеальная модель. Во-вторых, **режим ограниченной демократии с авторитарными чертами исполнительной власти** действует, в принципе, на основе права и допускает существование оппозиции, плюрализма элитных групп, независимых СМИ. Данная модель политического режима наиболее распространена в центральных районах России. В-третьих, **авторитарно-бюрократический режим**, основанный на стремлении проводить социально-экономические преобразования путем централизации управления и бюрократического контроля. Поэтому режим отступает от принципа разделения властей, стремится максимально ограничить оппозицию, если не подавить ее полностью. Главной целью провозглашается борьба с безвластием и коррупцией. В-четвертых, **неокоorporативистский авторитарный режим**, при котором выход из кризиса видятся в локальной автономии, противопоставляя региональную легитимность федеральной законности. Для этого типа режима характерна склонность к разработке параллельного (федеральному) законодательства. В-пятых, **неопатримониалистический режим** представляет собой самую жесткую форму авторитаризма, сложившегося в российских регионах. Регионы с таким режимом выступают за максимальную автономию, доходя до требований суверенитета.

Следовательно, в основе типологизации российских регионов, структуры регионального политического пространства и организации моделей власти лежат самые различные признаки и социальные основания. Многие из них связаны с несовершенством федеративных отношений, с почти тотальным влиянием в органах власти групп давления отраслевого и регионального характера, с непропорциональным финансированием различных регионов из федерального бюджета, с различием социальных статусов местной политической и административной элиты.

Следует подчеркнуть моносубъектность и моноцентричность региональной политики в результате становления и укрепления института губернаторской власти. Такая власть постепенно обретает черты самодостаточности, самоценности, системности, что вносит существенные коррективы в механизм разделения властей в провинции. Жесткая вертикаль лежит в ее основе. Данная модель власти предполагает наличие сильного лидера и такой состав команды, когда остальные действующие лица на лидерство не претендуют. Власть губернатора, полномочия и права его аппарата и непосредственного окружения обуславливают существенные изменения в организации регионального политического пространства.

Хотя данная властная модель имеет свои ограничения. Ее аппарат действует только как «передающая цепочка», в результате чего заметно снижается активность и эффективность. Привычка делегировать ответственность на высшие этажи власти рождает инерционность и излишний бюрократизм, мешает координации работы всех звеньев аппарата власти. Вместе с тем такая модель способствует консолидации власти, так как необходимость выполнять общую задачу, наличие центра власти ставят всех в каком-то смысле в равное положение по отношению к первому лицу<sup>3</sup>.

Монопольным или доминирующим участником регионального политического процесса может быть любой актор, на практике же, как правило, таким актором становится губернатор. Можно выделить несколько типов губернаторской власти: во-первых, **авторитарно-бюрократический тип**, который характерен для сравнительно устоявшихся политических систем, где губернатор как бы находится над законодательной, исполнительной и судебной властями, являясь своего рода арбитром и сосредоточием интересов местных номенклатурных кланов. В данном случае основной сферой интересов губернатора является кадровая политика, идеологическая работа и обеспечение региональной социальной безопасности.

---

<sup>2</sup> Гельман Вл. Трансформации и режимы. Неопределенность и ее последствия // Россия регионов: трансформация политических режимов. - М., 2000. - С16-17.

<sup>3</sup> Лапина Н., Чирикова А. Власть и способы управления политической ситуацией в регионах (Результаты социологического исследования проведенного в Ростовской и Пермской областях) // Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте.- М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 2000. - С. 48.



Во-вторых, **смешанный тип (губернатор-мэр)**, при котором губернатор как главное должностное лицо субъекта федерации и соответственно мэр областного центра являются главными противоборствующими сторонами и претендентами на роль регионального лидера. Данный тип характерен для малоустойчивых местных политических режимов, не контролируемых, как правило, местными экономическими и финансовыми ресурсами.

В-третьих, **лоббистский тип** присущ регионам с неустойчивой политической и экономической ситуацией, для которой характерно социальное противостояние различных кланов или территориальных группировок административной номенклатуры и бюрократии. Лоббистский тип характерен для ситуаций, связанных со сменой губернатора, когда бывшая клановая группировка находится в конфронтации с победившей на выборах группировкой.

В-четвертых, **популистский тип**, характеризуется попытками заработать политический капитал командой губернатора на массовом социальном недовольстве местного социума своим материальным положением. Губернатор преследует цель направить массовое недовольство либо против федерального центра, либо против руководителей тех производств, на которых не выплачивается заработная плата.

В-пятых, **партийно-харизматический тип** свойственен регионам, в которых губернатор не только является местным политическим лидером или политиком, а претендует на общероссийский масштаб, реально выступает одним из руководителей какого-либо федерального политического блока или движения. Статус и полномочия губернатора являются в основном условием и механизмом мобилизации населения на его поддержку на общероссийском уровне.

В-шестых, **мобилизационный тип** складывается, когда существуют реальные возможности для продвижения на один из высших государственных постов. Это партийно-харизматический тип в действии, являющийся наиболее полным и системным выражением губернаторских устремлений. Мобилизационный тип характеризуется командной политической игрой региональной элиты и экономических кланов, решает групповые задачи элиты и кланов в большей степени на федеральном уровне, чем на местном<sup>4</sup>.

Региональная политическая элита представляет собой социальную страту, которая достигла наивысшего политического статуса, оказывает определяющее воздействие на процессы принятия стратегических политических решений в регионе. Она обеспечивает согласование интересов субъектов регионального политического, а также интересов федеральной и региональной элит, элит различных регионов между собой, контролирует реализацию стратегических решений, влияет на ценностные ориентации общества, имеет наибольшее воздействие на цели, формы и направленность регионального политического процесса в сравнении с негосударственными субъектами политики: партиями, общественными движениями, профсоюзами.

Характер отношений акторов регионального политического процесса существенным образом влияет на авторитет региональной политической элиты<sup>5</sup>, так как монопольное положение одного из участников политического процесса дает ему возможность манипулировать массовым сознанием, сосредотачивать в одних руках финансовые и административные средства, что в свою очередь дает возможность проведения практически безальтернативных региональных выборов, которые нивелируют конкурентную политическую борьбу.

Специфика структуры региональной политической элиты России состоит в её высокой неустойчивости и сегментированности. Существует зависимость механизмов и каналов рекрутирования политических элит от преобладающих социокультурных традиций региона. Динамический фактор зависимости состоит в типе регионального политического режима, в особенностях распределения власти и влияния между субъектами политики. Преобладает гильдейский (номенклатурный) тип рекрутирования элит, который означает отношения личной зависимости и преданности членов региональной властвующей группы своему лидеру, предполагает иерархическое соподчинение сегментов элиты на

<sup>4</sup> См.: Лапина Н., Чирикова А. Власть и способы управления политической ситуацией в регионах (Результаты социологического исследования проведенного в Ростовской и Пермской областях) // Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте.- М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 2000. – С.49-50.

<sup>5</sup> Новикова О.С. Особенности позиционирования политической элиты в условиях формирования антикоррупционной политики в Российской Федерации // Философия права. 2007. №4. – С. 87.

основе неформального обмена ресурсами влияния.

Стратегии региональных политических элит во взаимодействиях с иными акторами политики делятся на силовые и компромиссные. Они предполагают выбор методов политического действия, а также ориентации элит в системе акторов по критериям: «власть-оппозиция», политических идеологий, «центризм-регионализм». К стратегиям региональных политических элит в отношении федерального центра следует отнести: 1) лояльность «проводников влияния»; 2) прагматический пакт с центром и попытки формировать автономный курс; 3) прагматический конформизм; 4) оппозиция на основе конфликта интересов<sup>6</sup>.

Сегодня возможности монополизации власти институтом губернаторства очень велики. В ситуации, когда ротация верхушки правящей элиты целиком зависит от федеральных властей, лояльность федеральному центру и умение организовать желаемые результаты федеральных парламентских и президентских выборов стала главной задачей региональной власти. На этом этапе в регионах выработались механизмы управления электоральным поведением, использования административного ресурса воздействия, включающего взаимодействие с политическими партиями региона, со средствами массовой информации.

Явление регионализации массового сознания трудно поддается эмпирическому изучению, однако его рост, безусловно, имел объективные причины. Прежде всего, деградация и дискредитация унитарного государства, падение политической дееспособности Центра привело не только к возможности и необходимости политической региональной инициативы, но и к разрушению самоидентичности российского самосознания. Учитывая факт искусственного насаждения властной элитой новых федеративных отношений, не удивительно возрождение архаичных и традиционных форм регионального самосознания.

Наиболее явно этот процесс происходил в национальных республиках, в регионах с преобладанием русского населения соотношение искусственных и естественных процессов было гораздо сложнее. Следует особо подчеркнуть двойственность самосознания региональной элиты, ее амбивалентное отношение к столице, декларации местного патриотизма и претензии на общероссийскую значимость региональных лидеров, сочетались с «почвеннической» и реформаторской фразеологии в их публичных выступлениях. В таких случаях речь шла не только о приспособленчестве к политической ситуации, но и об отражении реальных процессов во власти.

Такая двойственность была обусловлена исторической ролью административно-государственного фактора в формировании региональной идентичности. В российской культуре государственный человек представлял собой доминирующий социокультурный тип. Парадоксальным образом традиционный консерватизм регионального самосознания оказался наложенным на инородные ему политические инновации, связанные с активистским типом постсоветской политической культуры. Такое наложение активизировало реанимацию исторических, культурных и политико-географических образов, призванных сыграть роль стабилизаторов и компенсаторов в сфере идеологии и политической культуры.

Например, для Ставропольского края – это образ казачества, для Саратовской – образ землепашца, кормильца и хранителя Русской земли, причем, идеологическая «эластичность» этих образов делает их особенно привлекательными в глазах региональных политических элит, которая дала возможность использовать архаические образы в соответствии с политической конъюнктурой, и в то же время не опасаться обвинений в политической беспринципности.

Таким образом к основным характеристикам региональных политических процессов можно отнести во-первых, сочетание в них элементов демократии и авторитаризма. Регионы отличаются друг от друга лишь в пропорциях и того, и другого. Во-вторых, моносубъектность власти, в основе которой лежит институт сильного губернаторства, который дополняется неформальными механизмами моноцентричности власти. На сегодняшний день для российских регионов главным является не выбор между демократией или авторитаризмом, а выбор между «деспотическим» и «просвещенным» авторитаризмом. Именно последний открывает перспективу для нарастания элементов демократии, развития гражданского общества, построения подлинно правового государства.

---

<sup>6</sup> Баранов А.В. Взаимодействие акторов региональных политических процессов в постсоветской России. – М., 2007. – С. 129.



## THE SPECIFIC PECULIARITIES OF THE REGIONAL POLITICAL PROCESS IN MODERN RUSSIA

The specific peculiarities of formation of regional political process in conditions of modern Russia are investigated. The basic participants of regional political process are: system of the government, political parties, communities of people, regional political elites, social groups, ethnic and religious groups, individuals. The forms of interaction of participants of regional political processes are: electoral behavior, federal attitudes and informal exchanges of resources within the framework of corporate connections. The regional political elite represents social group which has the high political status and which renders determining influence on processes of acceptance of strategic political decisions in region. Dependence of mechanisms of formation of political elites on prevailing social and cultural traditions of region is determined.

Key words: regional political process, regional politics, models of a regional politics, participants of regional political process, elite, regional political elite, mechanisms of regional authority, types of governor's authority.

**L.N. GERASIMENKO**

*The Stavropol state university*

*e-mail: larisa-gerasimenko@mail.ru*