

## ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 321.02

### ВИТОКИ КЛІЄНТСЬКИХ ВІДНОСИН У СТРУКТУРІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ

Оксана Бондаренко

*Національний університет «Одеська юридична академія»,  
факультет психології, політології та соціології  
кафедра політичних теорій  
вул. Фонтанська дорога, 23, 65009, м. Одеса, Україна*

Акцентовано увагу на історичній складовій частині клієнтських відносин у публічній політиці. Показано формування регіональних політичних режимів, що тривало з початку 1990-х рр. в умовах політико-правової невизначеності і відносної автономії регіональних еліт, що завершилося до початку 2000-х рр. Також показано встановлення відносної рівноваги між формально-правовою і неформально-інституційною структурами регіональної політичної влади.

*Ключові слова:* клієнтські відносини, публічна політика, клієнти, представництво інтересів, групи інтересів, політичний процес.

Формування регіональних політичних режимів, що як процес розпочалося ще в 90-х рр. в умовах політико-правової невизначеності і відносної автономії регіональних еліт, завершилося до початку 2000-х рр., коли встановилася відносна рівновага між формально-правовою і неформально-інституційною структурами регіональної політичної влади. Регіональний політичний режим у такому контексті розуміється як сукупність прийомів, способів і організаційних форм, за допомогою яких регіональна політична влада здійснює владно-управлінські функції в межах регіональної політичної системи [1].

Головною **метою роботи** є характеристика формування клієнтських відносин у структурі регіональної влади за радянських часів. Однак формальні характеристики не відображають всієї суті даного явища.

За зовнішнього дотримання демократичних процедур де-факто на регіональному рівні може існувати авторитарне політичне правління. На думку В.Я. Гельмана, можливі такі регіональні політичні моделі: авторитарна ситуація; «гібридний режим»; демократизація і формальна інституалізація влади та політичної боротьби [2]. Більшість таких режимів традиційно характеризуються обмеженням сфери публічності, громадянських і політичних прав і свобод, пануванням політико-економічних угруповань клієнтського типу, що діють поза межами виборних інститутів або безпосередньо опосередковують їхню політику, придушення опозиції як на рівні лідерів і партій, так і у сфері засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Водночас всі вищезазначені явища супроводжувалися в регіонах цілком демократичними процедурами. У них діяли представницькі органи, проводилися конкурентні вибори, існувала формально незалежна преса тощо.

З іншого боку, ні в українській, ні в закордонній політології поки не вироблено адекватних моделей для аналізу режимів такого роду. Винятком стає концепція «делегативної демократії» Г. О'Доннела, який виділяє такі особливості «гібридних режимів»: монопольне панування глави виконавчої влади, слабкий ступінь формальної інституалізації, суто зовнішній характер поділу влади і нерозвиненість правових механізмів, доповнену сильними неформальними вертикальними та горизонтальними зв'язками, групами впли-

ву і системою персонального лідерства [3]. Перелічені характеристики загалом відповідають регіональним політичним практикам сучасної України. Однак просте їх перелічення не дозволяє до кінця зрозуміти специфічну природу публічної політики.

Прагнучи до виявлення такої специфіки, деякі дослідники пропонують інші пояснення суті «гібридних режимів», виходячи з положень теорії регіонального авторитаризму. Так, наприклад, Р.Ф. Туровський, який прагне вийти за межі дихотомії «демократія – авторитаризм», як дослідження регіональних політичних режимів пропонує проведення аналізу за трьома напрямками: «монополія – олігополія» (консолідація – конкуренція), «центр – регіони» (автономія – залежність) та «демократія – авторитаризм». На його думку, запропонована методологія дозволяє точніше виявити регіональну специфіку владних відносин [4, с. 75]. В її межах передбачається дослідити такі аспекти публічної політики, як регіональна легіслатура і політичні партії в системі політичних відносин, ступінь автономії та політичні практики місцевої влади, а також модель взаємовідносин «центр – регіон».

Виходячи з концепції регіональної політичної клієнтели, можна говорити про клієнтські відносини як про чинник, що визначає сутність владно-політичних механізмів регіонального рівня в Україні. Політичною клієнтелою в такому разі називається специфічна форма мережі вертикального типу, у межах якої на позиціях привілейованих патронів перебувають офіційні владні інститути та їх керівники (лідери), що монополізують доступ до політичних ресурсів [5]. Тим часом позиції залежних клієнтів дістаються іншим акторам регіональної політичної системи, які змушені вступати із владними інститутами різного рівня у відносини «нерівноцінного обміну» для того, щоб домогтися впливу на ухвалені рішення й урахування власних інтересів у сформованій владою політиці.

Витоки «феномена клієнтели» варто шукати в політичних практиках радянського періоду. Поряд із горизонтальними мережами, разом із можливостями і ресурсами для розвитку громадянського суспільства, що містяться в них, у Союзі Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) існували вертикальні зв'язки клієнтського типу. «Радянський клієнтелізм» базувався на взаєминах, заснованих на нерівноцінному владному обміні, нерівності статусів і економічних ресурсів у межах адміністративно-владної та неформально-економічної (тіньової) ієрархії. Такі патронатно-клієнтські відносини могли поширюватися далеко за межами цих мережевих клієнтел, бо в соціалістичних державах залежність клієнтського типу відіграла вирішальну роль у забезпеченні мобілізації та рекрутування еліт.

У радянський період поряд із системою державного управління існувала також і система управління галузевого, тобто від міністерств і відомств до конкретних підприємств. «Партійні мережі», на основі яких функціонувала Комуністична партія Радянського Союзу (далі – КПРС), діяли за ієрархічним принципом (відповідно до моделі «радянського простору», рисами якого, згідно із В.Л. Каганським, були ієрархічність, вертикальний характер соціальних відносин) [6]. Галузеві ж мережі (що охоплюють представників господарсько-управлінської номенклатури) шикувалися відповідно до принципу «горизонтальної координації». Тут також були передумови для затвердження моделі поліцентричної клієнтели (приблизно відповідної моделі «ринку влади» С.Г. Кордонського, у межах якої здійснювалася неформальна заміна (конвертація) владно-адміністративних ресурсів на економічні) [7].

Саме специфіка описаної вище системи партійного, радянського і галузевого управління сприяла клієнтським відносинам у структурі регіональної влади. Одні дослідники вбачають витоки таких відносин у самій природі лідерства, характерного для радянського періоду, інші ж пов'язують їх із механізмом діяльності партійних керівників радянських

регіонів, треті – з політичною корупцією або зі зміною тенденцій у системі відносин центру з регіонами.

У кінцевому підсумку структури партійного керівництва, що склалися в радянських «адміністративних регіонах» до початку 1970-х рр., створювали передумови для формування клієнтели моноцентричного типу (на основі замикання регіональних мереж на фігуру регіонального партійного керівника). А ті, що сформувалися тоді ж у регіонах, відомчі структури і зав'язані на них галузеві мережі – для формування плюралістичних секторальних мереж, близьких до моделі поліцентричної клієнтели (де формальний керівник виступав не стільки як патрон, скільки як координатор відносин різних зацікавлених осіб).

Радянська система задавала різні варіанти організації регіональних еліт, що залежали від економічного, просторового і соціально-структурного профілю відповідних територій. Внаслідок цього виникали як моноцентричні (партійна вертикаль), так і поліцентричні (регіональні галузеві та міжгалузеві мережі) клієнтели. Розпад радянської моделі «політичного порядку» на межі 1980–1990-х рр. створював передумови для формування в регіонах як моноцентричної, так і «плюралістичної» моделей владарювання залежно від специфіки конкретного регіону. Водночас радикальні трансформації 1990-х рр. змінили механізм функціонування «пострадянської» регіональної номенклатури, зокрема й у регіональному вимірі.

Головним складником таких змін стає специфічна «панівна верства» перехідного періоду 1990-х рр., що визначається М.М. Афанасьєвим як «постноменклатурний патронат» [8]. У його межах різні сегменти, що припинили існування як єдині цілі номенклатури (владно-управлінська номенклатура, партійно-політична, бізнес-номенклатура) прагнули встановити відносини опіки з різними категоріями населення. Соціальні зв'язки і відносини патронатно-клієнтарного типу, за М.М. Афанасьєвим, пронизували всі рівні влади й управління.

Ствердження клієнтських відносин у системі публічної політичної влади було пов'язане радше з наслідками радикальних трансформацій 90-х рр., що породили в багатьох групах регіонального соціуму потребу в соціальній опіці. Особливо гостро ця тенденція проявлялася у зв'язку з дефіцитом соціально-економічних ресурсів і обмеженістю потенціалу саморозвитку на багатьох територіях внаслідок впливу радянської практики централізованого планування. У підсумку, на початку 1990-х рр. регіональні керівники, що спиралися на спадщину радянського періоду у вигляді традицій моноцентричної влади і системи замкнутих на регіонального «патрона» регіональних мережеских зв'язків, у відповідь на «соціальний запит», що йде «знизу», створили режим соціальної опіки для населення регіонів, водночас сприятливий для вузького прошарку політичної та бізнес-еліти, поєднаної з ними клієнтсько-клановими зв'язками.

У кінцевому підсумку патронатно-клієнтська модель взаємин, що була обрана за базову основними політичними акторами в 1990-і рр. на основі моделі «раціонального вибору» (за допомогою укладення картельної угоди або неформального «пакту»), стала основою всієї системи суспільно-політичних відносин на регіональному рівні. У результаті, у тих регіонах, де місцевим елітам і лідерам в 1990-і рр. вдавалося укласти «політичний пакт» і створити певну стійку модель клієнтських відносин (моноцентричну або поліцентричну), швидше йшов процес формування стабільної і функціональної моделі інституційної організації регіональної політичної влади. Внаслідок ефекту «інституційної інерції», регіональна політична клієнтела набула автономного самодостатнього значення, визначаючи характер і природу регіональної влади, її інститутів і механізмів у період 2000-х рр.

Серед найбільш типових особливостей регіональних режимів із клієнтською «основою» варто виділити:

- складання замкнутої на регіонального лідера моделі регіональної влади й управління;
- харизматичний, патерналістський і соціально-популістський характер регіонального лідерства;
- замкнутість і орієнтацію на регіонального лідера політичних, економічних і основних соціальних мереж регіону;
- «переміщення» регіональної політичної еліти на другий план, перетворення її на клієнта владних інститутів і лідерів;
- елімінацію самостійної й автономної економічної еліти регіону зі збереженням у регіонах напівавтономних сегментів бізнес-еліти, що представляють великі загальнофедеральні фінансово-промислові групи;
- слабку інституціоналізацію регіональної влади, залежність структури і порядку роботи владних інститутів від волі «першої особи регіону»;
- перетворення відділень основних політичних партій, профспілок і громадських об'єднань на «клієнтів» регіональної влади, маргіналізацію та видавлювання всіх інших партій і організацій, які не погоджуються на клієнтські відносини із владою.

Беручи до уваги наведені вище особливості, можна класифікувати регіональні політичні режими залежно від ступеня контролю офіційної адміністрації за органами влади та політичними ресурсами регіону, від рівня консолідації панівної еліти, а також за характером здійснення влади. Умовно вони можуть бути поділені на такі типи:

- автократичні (структуровані на основі моноцентричної клієнтелі, за практично цілковитого контролю голови регіону і тих елітних груп, що висунули його за органами влади, економічними ресурсами, політичним і інформаційним простором регіону). Вони складаються на основі збереженої в період трансформацій 1990-х рр. моноцентричної клієнтарної структури;
- власне авторитарні (структуровані на основі поліцентричної клієнтелі і передбачають аналогічну автократії концентрацію ресурсів і повноважень у руках однієї групи на чолі з лідером регіону, але водночас допускають обмежену автономію економічних та інших елітних груп, які можуть добровільно відмовлятися від боротьби з ними за владу). Офіційний глава регіону («патрон» у системі неформальних відносин) виступає тут як гарант інтересів домінуючої групи і водночас як «охоронець» внутрішнього елітного світу;
- впорядковані поліархічні режими, що передбачають угоду (пакт) приблизно рівних за силами груп регіональної еліти про розподіл влади і сфер впливу з порівняно м'яким усуненням від владних важелів і ресурсів усіх інших груп; глава регіону є гарантом дотримання умов такого «пакту»;
- невпорядковані поліархічні режими, де такої угоди про поділ влади і сфер впливу досягти не вдалося, що породжує загальну слабкість і неефективність регіональної політичної влади, супроводжувану періодичними кризами, і певна стійка модель клієнтських відносин фактично не формується [9, с. 33].

Отже, формування регіональних політичних режимів, що тривало з початку 1990-х рр. в умовах політико-правової невизначеності та відносної автономії регіональних еліт, завершилося до початку 2000-х рр. Тоді встановилася відносна рівновага між формально-правовою і неформально-інституційною структурами регіональної політичної влади. Вони доповнили і врівноважили одна одну, підкріплюючи режими особистої влади, що були сформовані регіональними лідерами.

У результаті зусиль, яких доклала влада з початку 2000-х рр., підвищився рівень керованості регіональних політичних систем, а регіональні лідери перетворилися на провідників політики центральної влади і позбулися значної частини своєї політичної «суб'єктності» й автономії.

Становлення клієнтарних механізмів стало засобом екстреної мобілізації політичних і економічних ресурсів, необхідних для регіональної політичної влади в ситуації кризи владно-управлінських і соціально-економічних структур. Становлення патронатно-клієнтських відносин сприяло консолідації регіональних влад, регіональних еліт і регіональних спільнот (соціумів) в умовах соціально-політичних криз, аномії й атомізації. Воно виявилось здатним знизити ефект бюрократичного відчуження і бюрократичного свавілля за допомогою неформального контролю глави регіону за регіональним управлінським апаратом, а окремих чиновників – за тими чи іншими сегментами «регіонального соціуму». Клієнти сприяли врегулюванню внутрішньорегіональних політичних конфліктів завдяки вирішенню спірних питань між регіональними політичними суб'єктами за допомогою неформальних консультацій і узгоджень під «патронатом» офіційного глави регіону. Також клієнти були механізмом управління економікою в ситуації радикальних економічних реформ і криз, коли залишилися не прояснені відносини в системі «влада – власність».

Отже, клієнтела була затребувана й ефективна як перехідний політичний інститут у період масштабних політичних трансформацій і пов'язаного з ними інституційного і правового вакууму. Вона може довгий час існувати в регіональних соціумах, де не затребувані сучасні легально-бюрократичні інститути і відповідний їм тип легітимності, де є сильним тяжіння до панування традиційного і харизматичного, а також патримоніального типу. Клієнтські відносини в полі регіональної політичної влади можуть бути результатом як соціальної регресії (соціально-економічного занепаду суспільства), так і свідомого вибору суспільства й еліти в умовах криз перехідного періоду.

Водночас функціонування політичної влади на основі клієнтарних механізмів у сучасних умовах пов'язане не просто із цілою низкою недоліків, але фактично блокує розвиток публічних і демократичних механізмів. Механізм клієнтели, який заперечує ідею обмеження влади і надає їй синкретичного характеру, виявляється несумісним із принципами реальної демократії та правової держави. Він суперечить принципу розділення влади і власності, цей механізм сприяє утвердженню в стосунках влади і бізнесу феномена позаекономічного примусу і корупції; він може стати основою неефективної моделі внутрішньорегіональної економічної політики (мобілізаційно-розподільного типу), яка блокує необхідні соціально-економічні інновації.

Якісна зміна ситуації можлива лише шляхом розроблення і послідовної реалізації нової стратегії національно-державного будівництва і регіонального розвитку, що дозволяє створити більш збалансовану систему відносин центру та регіонів, що спирається на механізми вертикальної та горизонтальної інтеграції. Альтернативою клієнтсько-мережевій основі регіональної політичної влади може бути тільки якісно інша модель, що спирається на сукупність не вертикальних, а горизонтальних мережевих структур, які діють відповідно до принципів публічної політики. Однак для її реалізації потрібен більш високий рівень соціально-культурного і політичного розвитку суспільства, що не досягнутий у низці регіонів сучасної України.

**Список використаної літератури**

1. Туровский Р.Ф. Региональное измерение политического процесса. Институционализация региональных режимов правления. – Политическая наука. – 2011. – № 4. URL: <https://www.litres.ru/rostislav-turovskiy/politicheskaya-nauka-4-2011-regionalnoe-izmerenie-politicheskogo-processa/>.
2. Мацієвський Ю.В. У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014): автореф. ... канд. політ. наук, спец.: 23.00.02 «Політичні інститути і процеси». URL: [http://eprints.oa.edu.ua/4900/1/aref\\_Matsiyevsky\\_2016.pdf](http://eprints.oa.edu.ua/4900/1/aref_Matsiyevsky_2016.pdf).
3. O'Donnell G. Horizontal Accountability in New Democracies. – Journal of Democracy. – 1998. – Vol. 9. – № 3. – P. 112–126. URL: <http://www.democrapura.altervista.org/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>.
4. Туровский Р.Ф. Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? – Общественные науки и современность. – 2011. – № 5. – С. 41–46.
5. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. URL: <http://read.virmk.ru/h/Shmitter.htm>.
6. Каганский В.Л. Советское пространство: конструкция, деструкция, трансформация. – Общественные науки и современность. – 1995. – № 2–3. URL: <http://old.russ.ru/antolog/inoe/kagan.htm>.
7. Вахитов Р.Р. Теория сословного общества: Платон и С.Г. Кордонский. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30556162>.
8. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. URL: [http://polbu.ru/afanasiev\\_klientelizm/](http://polbu.ru/afanasiev_klientelizm/).
9. Бирюков С.В., Мельниченко Е.В. Электоральный процесс и становление региональных политических режимов. – Вестник МГУ. – Серия 18 «Социология и политология». – 2002. – № 1. – С. 33.

**SOURCES OF CUSTOMER RELATIONS  
IN THE REGIONAL AUTHORITY STRUCTURE****Oksana Bondarenko**

*The National University "Odessa Academy of Law"  
The Faculty of Psychology, Political Science and Sociology,  
Department of Political Theories  
Fontanskaya road str., 23, 65009, Odesa, Ukraine*

The focus is on the historical component of client relations in public policy. The formation of regional political regimes, which has taken place since the beginning of the 1990-s in the conditions of political and legal uncertainty and relative autonomy of regional elites, which ended before the beginning of the 2000-s, is shown. It also shows the establishment of a relative equilibrium between the formal-legal and informal-institutional structures of regional political power.

*Key words:* client relations, public policy, clients, interests' representation, interest groups, political process.