

ДИНАМИКА И ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ (НА ПРИМЕРЕ РСО-АЛАНИЯ)

Ю. В. УСОВА

Исследование трансформации политических элит современной России невозможно вне сравнительного измерения. Распад Советского Союза, крушение экономической и политической системы страны — все эти процессы затронули субъекты Российской Федерации, которые не могли остаться в стороне от радикальных реформ и испытали потрясения кардинальных преобразований. Российские регионы как неотъемлемая часть РФ не были самостоятельны в выборе курса общественно-политического развития, их история есть следствие истории страны. Поэтому вне российского регионального контекста изучение процессов динамики и позиционирования политических элит не может быть теоретически успешным.

На региональном уровне современные политические элиты представляют собой немногочисленную социальную группу, которая оказывает существенное воздействие на процесс управления, имеет возможность принимать политические решения в масштабах региона и более результативно, чем все другие слои общества, участвует в формировании стратегии развития региона, одновременно обладая гораздо большим, чем другие группы, суверенитетом в формировании своего собственного положения. Современные исследования подтверждают, что способы функционирования и структура политических элит практически во всех российских регионах являются свидетельством сложного конгломерата сегментов, групп интересов, а не служат примером монолитной, жестко интегрированной политической структуры. Понятие «политические элиты», а не «элита»

как единое целое, расширяя возможности сравнительного анализа многоуровневого строения элит, лучше отражает взаимодействия между элитными группами.

Политические элиты стали формироваться еще в бывших республиках СССР. Уже в 1930-е гг., в период тоталитарного режима, проявлялись группы интересов внутри региональных элит, роль которых была легитимирована благодаря федеративной форме устройства советского государства. Реформы территориального управления экономикой в период правления Н. С. Хрущева значительно усилили политический вес и ресурсы региональных элит. Во времена «застоя», благодаря определенному балансу интересов, федеральная власть не препятствовала региональным элитам управлять на основе коррупции, клановости, патрон-клиентарных отношений, требуя взамен безоговорочное выполнение политических и экономических условий федерального «центра». На смену жестко централизованной номенклатурной кадровой политике пришли многоуровневые согласования кандидатур в высшие эшелоны региональной власти, которые лично зависели от решений московского партийного руководства [1, 69-73].

«Перестройка», начавшаяся после прихода к власти М. С. Горбачева, была встречена элитами регионов в целом позитивно. Реформы Горбачева легализовали многообразие региональных и этнонациональных интересов. Произошел раскол элит, который привел к разрушительным последствиям для союзных республик и автономий РСФСР, так как центробежные силы возобладали над центростремительными и

были оформлены в идеологию национального возрождения.

Формирование региональных элит Российской Федерации начинается после распада СССР, когда к власти приходят региональные группировки. Именно в этот период складываются «ядра» политических элит регионов. Можно согласиться с Н. Ю. Лапиной, которая в эволюции региональных элит постсоветского периода выделяет четыре основных этапа:

— сплочение вокруг губернатора РФ, назначаемого Президентом РФ, «ядра» региональной политической элиты (1992-1993 гг.);

— первые губернаторские выборы и выборы региональных парламентов (1993-1994 гг.), результатом которых явилось переструктурирование политической элиты и институционализация взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью регионов;

— приватизация государственной собственности и возникновение региональной бизнес-элиты, следствием чего стало формирование новой модели взаимоотношений региональной власти и бизнеса (1994-1996 гг.);

— формирование новой структуры региональных политических элит на основе взаимоотношений между федеральным «центром» и регионами, начиная с 1999 г. [2, 100]

Следствием проведения рыночных реформ в России явилось усиление позиций региональных элит. Центр реформирования находился в Кремле, но проецировался на региональный уровень. Ресурсы власти местных элит значительно расширились. Им удалось приобрести новые полномочия (право регулирования ценовой и налоговой политики региона, контроль над ходом приватизации и т.д.) и сохранить прежние рычаги управления экономикой. Борьба региональных элит за повышение правового статуса своих территорий началась в 1992-1993 гг. Новая Конституция, принятая в декабре 1993 года, провозгласила равенство всех субъектов Федерации и предусматривала заключение договоров и раз-

граничение полномочий между «центром» и регионами. Данное положение было внесено в Основной закон РФ под влиянием региональных элит. Компромиссные стратегии стали доминировать во взаимоотношениях «центра» и местной власти, что проявлялось в формировании договорных отношений между федеральными и региональными элитами. Наиболее мощные региональные элиты получали существенные льготы и привилегии. Стремление сохранить контроль над экономическими и политическими ресурсами привело к возникновению локальных идеологий, в которых явно просматривалась угроза сепаратизма. В указанный период федеральная элита не обладала достаточным ресурсным потенциалом (экономическим, административным и т.д.) для влияния на региональные элиты. Отношения между местной властью и федеральным «центром» строились на основе сделок, компромиссов, заключались в предоставлении элитам крупных регионов широких прав в обмен на молчаливое признание прерогатив федеральной элиты [3, 10-11].

Позиционирование региональных элит в указанный период отличалось многообразием и зависело от социальных характеристик, идеологических ориентаций, степени ресурсной обеспеченности конкретного региона. Можно выделить следующие позиции региональных элит по признаку стратегии взаимоотношений с федеральным «центром», характерные для середины 1990-х гг.:

— элиты слабых ресурсов дотационных регионов, позиционирующие себя в качестве исполнителей инициатив федерального центра и проявляющие лояльность к центральной верховной власти (КБР, РСО-А, КЧР, РИ, РД, Пензенская и Курганская и области, Алтай и т.д.);

— элиты республик с высоким уровнем ресурсной обеспеченности и этнической мобилизации, избравшие позицию «борьбы за суверенитет и законные права» (Чеченская Республика, Татарстан, Башкортостан). Сходная стратегия позиционирования, но базирующаяся на внеэтни-

ческой основе, была характерна для Калининградской и Свердловской областей, Приморского края;

— элиты, поддерживающие интеграцию региона в мировой рынок и становление гражданского общества, позиционирующие себя как «локомотивы реформ» (Московская, Ленинградская, Самарская, Ярославская, Пермская области и т.д.), то есть элиты регионов с уменьшенными финансовыми обязательствами перед «центром», низким уровнем этнополитической напряженности, имеющие развитую многоотраслевую промышленность и сферу услуг;

— элиты агропромышленных регионов, использующие позицию «прагматического партнерства», включающую использование компромиссных стратегий между выполнением воли федеральных элит и моделью изолированного роста с опорой на собственные силы (Ульяновская и Волгоградская области, Ставропольский и Краснодарский края, регионы Центрального Черноземья).

Начавшиеся в начале 2000-х гг. достаточно серьезные изменения принципов формирования исполнительных и законодательных органов власти привели к изменению механизмов рекрутирования региональных политических элит. Трансформация элитных групп, характера политических отношений и институтов власти стала возможна при взаимодействии трех факторов: институционального (выражающего рост зрелости интересов элит, воплощенный в сознании и действиях их представителей); культурного (способствующего легитимации власти элиты на основе принятых в обществе ценностных ориентаций, моральных и этических норм, стереотипов и политической культуры); структурного (связанного с функциями органов власти, с типом формирования и деятельностью этих структур).

Анализируя характеристики современных региональных элит с применением методов социологии, целесообразно обратиться к данным, формирующимся в общественном мнении. В сентябре 2014 г.

отделом социально-политических исследований Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований им. В.И. Абаева ВНИЦ РАН и Правительства РСО-А было проведено социологическое исследование «Позиционирование административно-политической элиты (на примере РСО-Алания)» по методике ростовской научной элитологической школы [4-6]. Анкетный опрос охватил 400 человек; вид деятельности респондентов: административно-политический и хозяйственно-экономический сектор. Для более подробного анализа региональной политической элиты параллельно был проведен экспертный опрос методом «снежного кома». Для экспертного опроса был создан гайд, в основу которого легла структура анкеты для массового опроса. Всего было опрошено 35 экспертов из числа руководителей среднего звена государственной и муниципальной службы РСО-А со стажем работы в органах власти: свыше 20 лет — 26%; свыше 10-15 лет — 43%; свыше 5-10 лет — 31%. Среди экспертов доминировали представители муниципальной элиты — 47%, представители исполнительной власти — 30%; законодательной власти — 13%; научная элита — 10%.

Анализируя ответы на вопрос, кому реально принадлежит власть в регионе, можно сделать вывод об устойчиво сложившемся мнении о высокой значимости регионального главы и его команды, представителей республиканской административной элиты и коррумпированной части чиновничьего аппарата. Следовательно, основу республиканской политической элиты образует исполнительная ветвь власти. Согласно данным ростовской элитологической школы, эта закономерность обнаруживается во всех регионах России. И хотя роль «административного сегмента» и его удельный вес в составе политических элит зависят от целого ряда факторов (структура региональной экономики, характер регионального политического режима, исторические традиции и т.д.) — налицо тенденция к усилению влияния «административной вертикали».

Что касается демократического компонента властных структур, избираемых населением (республиканский Парламент, региональные отделения партий), то они занимают весьма скромные позиции. Механизм подбора кандидатов заключается в том, чтобы создать парламент из «своих» людей, поэтому учет политических качеств будущего депутата, его возможности представлять общество, работать с людьми отодвигается на второй план. Наряду с узостью состава депутатского корпуса, существенной причиной низкой эффективности региональных парламентов является повсеместное несоблюдение одного из базовых принципов демократического правления — разделения властей. [7, 210] Все это характерно и для федерального уровня государственной власти, но в регионах проявляется жестче и откровеннее. Представительные органы власти находятся, как бы, под контролем исполнительной власти и в своей деятельности руководствуются ее указаниями. Необходимое укрепление «вертикали власти», осуществленное руководством страны, привело к ослаблению авторитета и возможностей региональных парламентов. Таким образом, региональные представительные элиты испытывают явный недостаток политической силы и властного влияния.

Приоритеты для действий органов власти и управления определяются сложностью социально-экономического развития депрессивного региона, каким является РСО-А, проблемами безопасности и терроризма, напряженностью межнациональных отношений. В процессе дифференцированной оценки позиций населения разных регионов необходимо подчеркнуть, что жители РСО-А оценивают современную социально-политическую обстановку в республике, как напряженную (76,7%). Определенный интерес представляет и четко сформировавшееся мнение респондентов о том, что экстремистские политические партии и религиозные организации в наибольшей степени заинтересованы в обострении политической ситуации и межнациональных отношений на Север-

ном Кавказе при активной финансовой помощи из-за рубежа.

Проблема ближайшей перспективы взаимодействия элит между собой и с населением региона прослеживается в ответах на вопрос: «Каким требованиям должна удовлетворять современная элита?» Большая часть респондентов (более 70%) отводит профессионализму, образованности ориентированности элиты на социальную справедливость и учету интересов различных социальных групп значительный удельный вес. Таким образом, в общественном мнении преобладает запрос на качественный состав и эффективную деятельность элит.

Структура региональной политической элиты РСО-А представлена: Главой республики, членами правительства и депутатского корпуса Парламента, представителями муниципальной власти и органов самоуправления, представителями бизнеса, политсоветом партии «Единая Россия», руководством других политических партий. На современном этапе политической составляющей в стратегиях региональных элит является преемственность развития политических элит российского общества, что практически исключает случайное попадание в элитный слой. В РСО-А преобладает гильдейский способ рекрутирования элиты. Что касается оценки влияния механизмов, относящихся к меритократическим и демократическим, действие которых ведет к отбору профессиональных политиков и чиновников, то сравнительно небольшой процент опрошенных указывает на влияние указанных механизмов в процессе формирования современных политико-административных элит.

Ведущими механизмами рекрутирования региональных политических элит по-прежнему являются: кооптация; контроль над властными или экономическими ресурсами; общие политико-экономические интересы; наличие родственных и земляческих связей и опыта совместной деятельности с первыми лицами регионов; патрон-клиентарные отношения и неформальные механизмы поддержки со сторо-

ны групп влияния (фаворитизм, протекционизм, коррупция и т.д.). Особенность властного позиционирования административно-политических региональных элит заключается в том, что назрела необходимость модернизации кадрового состава элиты и это совпадает с изменениями губернаторской вертикали субъектов РФ.

Оценка динамики изменений современных российских региональных политических элит свидетельствует об ухудшении качественных показателей элит, снижении эффективности действий региональных властей, бюрократизации представителей органов власти и их низком профессионализме. Что касается мер, предлагаемых респондентами для повышения эффективности деятельности элит, то они носят разноплановый характер. Наиболее важными условиями выступает введение личной ответственности за невыполнение служебных обязанностей (более 50% опрошенных), улучшение качественного состава элит (более 40%), контроль сверху (34%). Здесь же следует отметить, что, согласно мнению населения, только лишь Президент РФ может эффективно влиять на региональную политику, стабилизацию социально-экономической и политической ситуации в регионе (более 70%), далее названы Государственная Дума (32%), ФСБ (27%), руководители субъекта РФ и государственная власть в субъектах РФ (25%).

В значительной степени влияние федерального «центра» обусловлено экономическим неблагополучием большинства дотационных регионов, где отсутствие материальных и финансовых ресурсов не дает возможности проведения самостоятельной политики. Политические элиты регионов-доноров более независимы от «центра», но и они при принятии стратегически важных решений ориентируются на мнение федеральной элиты. Несамостоятельность региональной исполнительной власти приводит, по нашему мнению, к снижению требований, предъявляемых к ее компетенции, к падению уровня ее ответственности за результаты проводимой

региональной политики. Иными словами, зависимость областного правительства от федеральной власти неизбежна в силу особенностей самой политической структуры российского общества. Безусловно, региональные элиты, как субъект политики — необходимый элемент политической системы, Однако их структурирование существенно беднее, чем у политических элит федерального уровня, что сказывается на эффективности деятельности элит [8, 5-13].

Следует особо подчеркнуть, что характеристики российских региональных элитных групп, как и сообщества в целом, мозаичны и различаются в зависимости от региона, их вряд ли можно привести к одной унифицированной модели в силу различных стержневых основ составляющих элит. Однако сопоставление мнений населения по наиболее характерным позициям исследований, проведенных по методике ростовской научной элитологической школы, показывает, что основные вышеуказанные тенденции сохраняются практически во всех наблюдаемых регионах РФ [9, 25]. В регионах постсоветской России сформировались политические элиты, своеобразные по институциональному дизайну, ресурсам влияния и методам деятельности. Структура элит включает в себя синтез субъектов влияния, сегментарных элитных группировок, своеобразных по своим функциям: властная элита, административно-политическая элита, бизнес-элиты, партийная элита, руководители СМИ. Для большинства субъектов РФ характерно: низкий модернизационный потенциал основных групп региональных элит; неразвитость институтов гражданского общества; преемственность в осуществлении кадровых назначений по принципу клановости, родства, землячества, клиентелизма. Перспективы социально-профессионального развития региональных элит должны быть направлены, прежде всего, на рост «качественных» показателей, так как методы крайней централизации и «ручного управления» со стороны федерального центра претерпевают значительные изменения.

1. *Мохов В. П.* Региональная политическая элита: к определению содержания понятия // «Экватор» 90-х. Пермь, 1995.
2. *Лапина Н. Ю.* Региональные элиты России: кто правит на местах // Россия и современный мир. 1998. № 1.
3. *Магомедов А. К.* Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России: сравнительный анализ. Казань. 1998.
4. Российские элиты в зеркале социологии. Информационно-аналитические материалы. Ростов н/Д, 2007.
5. Государственное и муниципальное управление социальными и политическими процессами в регионе: общественное мнение и экспертные оценки. Ростов н/Д, 2011.
6. Лидер, элита, регион: материалы научно-практической конференции с международным участием 27-28 октября 2014 г., Ростов-на-Дону. Ростов н/Д, 2014.
7. *Усова Ю. В.* Особенности формирования элиты в современном политическом пространстве // Теория и практика общественного развития, 2013. № 4.
8. *Усова Ю. В.* Политические процессы в России: современные реалии и перспективы // Научно-аналитический журнал «Обозреватель — Observer». 2012. № 6 (269).
9. *Понеделков А. В., Старостин А. М.* Региональные административно-политические элиты в зеркале социологических опросов // Материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием «Элитология России: современное состояние и перспективы развития». Ростов н/Д., 2013. Т. 2.