

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭЛИТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Работа представлена кафедрой политологии.

Научный руководитель – доктор социологических наук, профессор Г. И. Грибанова

Работа посвящена раскрытию основных путей рекрутирования политических элит в субъектах Российской Федерации, выявлению базовых тенденций и общих характеристик, присущих этой социальной группе. Делается вывод о том, что основную часть региональных элит составляют представители региональной и федеральной бюрократии, бизнеса и политических партий, чье продвижение обеспечивается не столько личными качествами, сколько принадлежностью к определенной группе влияния или ее поддержке.

The article is devoted to the analysis of regional political elites in the Russian Federation. The author argues that the main bulk of them are recruited from regional and federal bureaucracy, business and political parties. Support of groups of influence is crucial in their success.

Глубокие качественные перемены характеризуют современную российскую действительность. Сложно и противоречиво, в условиях «неустойчивого равновесия» складываются рыночные экономические отношения, новая социальная структура и адекватная ей государственная система. Это по-новому ставит вопрос о власти и ее носителях, об авторитете политических

лидеров и способности властных структур контролировать ситуацию на основе демократических ценностей и гуманистических идеалов.

Все больший научный интерес и практическую значимость приобретают исследования в сфере региональной элитологии, проблемным полем которой является изучение элит отдельных территориально-го-

сударственных образований, обладающих собственным «политическим лицом». Политическая интеракция между региональной политической элитой и соответствующим политическим режимом определяет особенности формирования, развития и функционирования на территории субъекта РФ региональной политической элиты.

Как указывает в своем исследовании О. В. Гаман-Голутвина, политическое развитие в постсоветской России характеризуется доминирующей ролью элитных групп в качестве политических акторов, а присущие элитным группам политико-экономические интересы, ценностные и целевые установки, мотивы и нормы внутри-элитных отношений являются решающими факторами в процессах принятия важнейших политических решений. При этом политические отношения «центр – регионы» во многом трансформируются в плоскость отношений между федеральной и региональной элитами¹.

Состав и принципы формирования региональных элит, а также отношения между федеральной и региональной элитами сложились в процессе разграничения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Сложная эволюция отношений «центр – регионы» в течение последнего десятилетия привела к изменению принципов взаимоотношений столицы и провинции; механизмов формирования региональных элит и их состава. По мере обретения субъектами Российской Федерации новых полномочий в экономике и политике позиции регионов крепли, а сами они превращались в серьезную политическую силу.

В процессе анализа сообщества политически влиятельных лиц выделяются две основные группы – представители действующих властных структур, включенные непосредственно в процесс принятия и реализации политических решений и обладающие реальными властными полномочиями, и неформальные лидеры – руководители различных общественно-политических орга-

низаций и объединений, обладающие реальным политическим влиянием, но лишённые реальной властной компетенции.

Первая группа, безусловно, доминирующая, включает глав исполнительной, законодательной и – реже судебной ветвей региональной и муниципальной власти, руководителей региональных силовых и специальных структур, территориальных органов федеральных ведомств, федеральных округов и т. д. Вторая группа – представителей политических партий и общественных движений; лидеров общественного мнения; руководителей негосударственных СМИ и важнейших учреждений науки, культуры, образования; представителей духовенства.

В 90-е гг. XX в. утвердившиеся процедуры формирования губернаторского корпуса определяли вплоть до 2004 г. выборы в качестве приоритетного механизма легитимации власти глав исполнительной власти в регионах. Рекрутирование остального состава «бюрократов» происходило и происходит в настоящее время преимущественно административным путем – посредством назначения на высшие должности в структурах региональной исполнительной власти. Избранные главы регионов и назначенные руководящие работники областных/республиканских администраций составляют наибольший по численности и наиболее влиятельный сегмент региональной политической элиты. Региональная политическая элита – это прежде всего «действующий контингент» исполнительной и – в меньшей степени – законодательной власти.

Степень влияния «административного сегмента» и его удельный вес в общей численности политической элиты в регионе определяются комбинацией ряда факторов (сложившиеся в регионе исторические традиции политического развития и управления, структура региональной экономики, характер регионального политического режима и т. д.).

Преобладающее влияние исполнительной власти обусловлено не столько тради-

ционно высокой ролью в управлении государством и соответственно административно-политической бюрократии, сколько возможностью контроля за средствами региональных бюджетов и использования административных ресурсов, доступ к которым открывают руководящие позиции в структурах исполнительной власти.

Как свидетельствует поступающая через СМИ информация, даже избирательным кампаниям в региональные парламенты предшествует негласный отбор на основе принципа преданности губернаторской команде. Таким образом, часто выборы легитимируют результаты теневого торга, в том числе относительно персонального состава региональных legislatures: наиболее значимые политические решения являются следствием негласного обсуждения с участием групп влияния и групп давления при доминировании административной вертикали.

Влиятельным компонентом административного сегмента региональных политических элит являются руководители региональных силовых и специальных структур (УФСБ, УВД и др.). Вхождение силовиков во власть началось еще при Б. Н. Ельцине, но масштабный характер приобрело именно при В. В. Путине. По данным социологов, за первые два года правления Путина удельный вес военных во всех элитных группах увеличился более чем в два раза². Это обстоятельство послужило основанием для получившего широкое распространение мнения о формировании в России при В. В. Путине на всех уровнях управленческой вертикали, в том числе на региональном, нового властного слоя – милитократии, опровергаемого, однако, таким авторитетным исследователем элит, как О. В. Гаман-Голутвина, которая приводит три основных довода: «...(1) политический курс губернаторов не обусловлен буквально их предшествующей политической биографией: пришедшие во власть военные, как правило, не являются лоббистами ВПК, ... (2) значительная часть

выходцев из военной сферы продемонстрировала неэффективность в качестве глав субъектов Федерации... (3) ...вхождение «силовиков» во власть определяет, скорее, внешнюю сторону кадровой политики В. В. Путина, но не вполне адекватно характеризует изменения в источниках рекрутирования новых элит. Согласно социологическим данным, темпы вхождения представителей бизнеса во власть в несколько раз опережали аналогичные показатели «силовиков»³.

Наиболее существенной тенденцией эволюции региональной политической элиты в 2000–2003 гг. стало массовое вхождение в ее состав представителей бизнеса и значительный рост политического влияния бизнеса на региональном уровне. Продвижение в политику по каналам бизнес-структур обрело статус второго по значению (после административной карьеры) пути на региональный политический олимп. Эту тенденцию можно рассматривать в качестве свидетельства формирования в России на региональном уровне тенденции горизонтальной проницаемости каналов рекрутирования элит. При этом можно выделить два аспекта процесса усиления политического влияния бизнеса: экспансию федерального бизнеса в региональное экономическо-политическое пространство и значительное расширение участия регионального бизнеса в региональной политике.

В качестве институциональных форм участия бизнеса в региональной политике можно назвать две: во-первых, избрание представителей бизнеса в качестве глав исполнительной власти регионов, что влечет за собой, как правило, волну назначений выходцев из деловой элиты на руководящие должности в структурах исполнительной власти, и, во-вторых, избрание представителей бизнеса в качестве депутатов Государственной думы и региональных парламентов, а также делегирование в Совет Федерации выходцев из деловых кругов в качестве представителей регионов. Однако в ходе изменения процесса формирования

«первых лиц» этот канал для «бизнес-элиты» стал почти недоступным, в то время как для «административной элиты» открылись новые возможности «социально-го лифта» – путем выдвижения «вторых» и «третьих» лиц из Москвы в другие регионы (например, Шанцев и Боос).

Другая категория, которая оказывает влияние на региональный политический процесс, рекрутируется по каналам политических партий, общественных организаций, учреждений науки, культуры, образования, СМИ, конфессий.

Анализ партийного сегмента региональных элит, даже без углубленного анализа, показывает, что его рост обеспечен прежде всего за счет количественного и качественного роста представительства «Единой России». Укрепление «ЕР» обусловлено ее эволюцией в качестве модификации прижившейся в России модели «партии власти». Принципиальная особенность этой модели – ее тесная связь с госаппаратом. Связь «ЕР» с исполнительной властью стимулирует приток в ее ряды лиц, обладающих значимым политическим и экономическим статусом в региональном управлении и бизнесе.

Интеграция в партийные структуры «Единой России» используется влиятельными региональными политиками и предпринимателями для упрочения своих позиций и укрепления связей в федеральных структурах власти. Как подчеркивают аналитики, происходит взаимовыгодный обмен ресурсами: влиятельные региональные политики и предприниматели конвертируют часть своего ресурса в поддержку «партии власти» на региональном уровне, получая в обмен поддержку федерального центра. Примеры подобного переплетения политических институтов дает деятельность «Единой России» во многих регионах, где в структуры «ЕР» входят лица, занимающие статусные должности во властных и бизнес-структурах: рост влияния федеральной исполнительной власти на процессы формирования регионального руко-

водства и влияния на региональный политический процесс в целом.

В период, когда губернаторы и другие высшие должностные лица избирались в ходе прямых, равных, тайных демократических выборов, ориентированные на переизбрание губернаторы стремились заручиться поддержкой федеральной власти, а также бизнес-структур, обоснованно рассматривая эти факторы в качестве важного, а порой решающего условия успеха.

В настоящее время ситуация упростилась, стала абсолютно прозрачной и определенной с точки зрения поддержки губернатора федеральной властью. Хотя это не означает полного исключения влияния региональной административной и экономической элиты на процесс наделения губернатора полномочиями.

Характеристика региональной элиты предполагает рассмотрение отношений между различными ее категориями. В современной отечественной и зарубежной литературе для определения сложившихся в российской политике групп используются различные понятия, среди которых «клан», «группа», «коалиция», «картель», «корпорация» и др. При этом в последние годы едва ли не самым употребляемым стало понятие «клан». В этой связи ряд исследователей⁴ обращает внимание на неточность данного понятия применительно к российской элите, поскольку типичные для клана близкие родственные или этноконфессиональные связи (столь характерные для властных сообществ постсоветских государств Закавказья и Центральной Азии) не являются обязательным признаком сложившихся в России элитных групп. Однако характер сложившихся в рамках российских элитных групп отношений, которым свойственны значительная закрытость, широкое распространение патрон-клиентных отношений (в частности, непременной их составляющей – отношений личной лояльности), а также сугубо корпоративная, партикулярная ориентация, то есть все то, что составляет существо клановых

отношений, позволяют использовать и данный термин.

Формирование элитных кланов в российских регионах в значительной мере определено доминирующими моделями политической культуры. Так, в национальных республиках основой формирования кланов нередко являются родственные и земляческие отношения, общность социального происхождения (Татарстан, Мордовия и др.). При этом ни идеология, ни профессиональная деятельность не могут служить достаточным основанием для высокой степени консолидации. По сути, во всех случаях доминирующим основанием внутригрупповой консолидации влиятельных лиц выступает общность политико-экономических интересов и личная лояльность патрону.

Анализ оснований внутригрупповой консолидации, имеющей место и в республиках, и в областях, выявляет определенное значение опыта совместной деятельности с первыми лицами региона, истоки которого уходят порой в советское время.

Сопоставление различных внутриэлитных групп показывает, что, независимо от критериев внутригрупповой консолидации (семейные связи, родственные и земляческие отношения, идеологическая близость, опыт совместной деятельности и т. п.), обязательное условие групповой сплоченности - личная лояльность главе клана. Отсюда такие важные особенности региональных кланов, как иерархичность и ориентация на патрона. Спектр методов и механизмов внутригрупповой консолидации разнообразен - от жестких, основанных на принципах функциональной зависимости и безусловной должностной подчиненности патрону (Омская, Кемеровская, Саратовская области и др.), до гибких, основанных преимущественно на компромиссных технологиях взаимодействия в режиме неформальных связей⁵.

Таким образом, российские региональные элитные кланы - это устойчивые политико-экономические группы, объединен-

ные общностью политико-экономических интересов и консолидированные, как правило, вокруг руководителей региональной исполнительной власти на основании отношений личной зависимости. Личная преданность клану является важнейшим неформальным механизмом внутриэлитной консолидации и рекрутирования властных групп в регионах.

Таким образом, можно выделить основные тенденции рекрутирования и дальнейшего функционирования политических элит в регионах России и связанные с этим специфические особенности складывающихся в регионах политических режимов. Ведущими механизмами рекрутирования региональной элиты являются избрание/назначение на руководящие должности в структурах исполнительной и законодательной ветвей власти регионального или муниципального уровня; значительный объем контролируемых властных и/или экономических ресурсов (принадлежность к бизнес-элите регионального или федерального уровня); общность политико-экономических интересов; родственные и/или земляческие связи и опыт совместной деятельности с первыми лицами регионов; патрон-клиентные отношения. При этом, несмотря на приоритетность формальных публичных механизмов политического продвижения, определенную роль играют неформальные механизмы поддержки со стороны групп влияния (фаворитизм, протекционизм, коррупция и т. п.).

В качестве каналов продвижения региональных политических элит выступают государственная служба федерального и регионального уровня (включая силовые и специальные службы, территориальные отделения федеральных органов управления; аппарат полпредов и т. д.); органы местного самоуправления; федеральные, региональные и муниципальные бизнес-структуры; в меньшей степени - политические партии и общественные организации; СМИ, учреждения образования, культуры, науки.

Социально-демографические, личностно-психологические, лидерские и иные характеристики региональных властных сообществ определены, как правило, соответствующими качествами и политической биографией первого лица субъекта Федерации.

С течением времени, при неоднократном избрании одного и того же лидера, может наступать «усталость» населения от лидеров-«старожилов», сценарий «застоя» требует выхода из этого состояния, стимулируя процесс обновления региональной элиты, что часто вызывается одновременно внешними факторами, меняющими характер политического режима, а также внутренними, способствующими выдвижению нового «первого лица». Особенно интенсивными были эти процессы в тех субъектах РФ, где в течение многих лет прочные позиции занимали представители старой партийно-хозяйственной номенклатуры.

Как было отмечено выше, в ряде регионов приход прагматиков-либералов на губернаторские посты состоялся в конце 90-х – начале 2000-х гг. Избрание на высшие посты в региональной власти представителей топ-менеджмента крупного бизнеса (А. Г. Хлопонин, Р. А. Абрамович, С. М. Дарькин, Д. В. Зеленин и др.) естественным образом привело в региональное управление представителей нового поколения управленцев-менеджеров, не имеющих опыта государственного управления, но обладающих опытом корпоративного управления. Эксперты отмечают, что независимо от полученного образования они являются носителями монокультуры корпоративного стиля мышления и руководства. Этой когорте региональных руководителей свойственно стремление использовать опыт корпоративного управления в работе с населением, что не может не создавать проблем вследствие различий объекта управления. Однако нельзя не отметить, что такие направления совершенствования механизмов управления, как

«ориентация на результат», «внедрение экономических механизмов управления» и др., предусмотренные Административной реформой-2, требуют скорее экономического мышления, умений и навыков менеджмента, которые присутствуют у вышеупомянутой категории руководителей регионов.

Смена первого лица региона неизбежно влечет за собой не только персональные замены в администрации, но и зачастую существенное изменение доминирующих механизмов и каналов рекрутирования управленческих команд.

Биография и политико-административная карьера абсолютного большинства влиятельных политиков в субъектах Федерации теснейшим образом связаны с их регионами (большинство или являются выходцами из управляемых ими регионов, или живут в регионе давно). К «варягам» отношение населения настороженное, «чужакам» в российской глубинке не доверяют. Значительный удельный вес «варягов» в элите характерен для тех регионов, которыми руководят «варяги» из корпоративных структур, хотя и в этих случаях костяк аппарата порой составляют местные жители.

Этноконфессиональная принадлежность соответствует профилю региона. Например, в «русских» областях большинство региональных руководителей либо атеисты, либо православные, но конфессиональную принадлежность они предпочитают не афишировать.

Что касается личностных качеств, то на губернаторском уровне весьма ценятся навыки публичного политика - открытость, убедительность, популизм, способность установить конструктивные отношения с населением и СМИ, ораторские способности, харизматичность.

Среди основных качеств, обеспечивающих успешное политическое и административное продвижение на региональном уровне, следует назвать прежде всего способность к командной игре, компромиссу с членами своей команды, готовность к жесткому противостоянию конкурирую-

щим командам и профессиональную компетентность. Огромное значение имеет личная лояльность первому лицу (патрону), преданность клану (политическому, экономическому, профессиональному, этническому и др.), способность «играть по правилам». Что касается соотношения значення объективных факторов и личностных качеств в ходе избирательных кампаний, то прошедшая в 2003 г. волна региональных выборов и выборы в Государственную думу в полной мере выявили снижение роли личностной харизмы в качестве фактора электорального успеха.

Поддержка центра и влиятельных федеральных ФПГ – главное условие политического успеха. Причем в условиях высокоструктурированного политического пространства и монополизации политического рынка основными игроками-конгломератами очевидна бесперспективность попыток выдвижения политиков-одиночек.

Неизбежным спутником авторитарных

региональных режимов является эффект «выжженного поля»: главы регионов «расчищают поле» от потенциальных конкурентов. Появление новых лиц во главе региональных элит в подобных элитах казалось не только проблематичным, но и мало вероятным. Однако, как показала политическая практика, «выжигание», так же как и другая политическая технология, далеко не всегда дает желаемые результаты. Хотя нельзя отрицать того, что жесткая иерархическая система затрудняет выдвижение перспективных политиков: выдвинуться можно только при поддержке доминирующей группы.

Итак, в настоящее время можно назвать три основных источника пополнения региональной элиты: администрация регионального и федерального уровня, бизнес, политические партии. Политическое и административное продвижение в большинстве субъектов Федерации обеспечивают не личные качества, а принадлежность к той или иной группе влияния или ее поддержка.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Гаман-Голутвина О. В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 17.

² Зудин А. Ю. Российские элиты при В. В. Путине // Политические элиты России перед историческими вызовами XXI века. М., 2004. С. 44.

³ Гаман-Голутвина О. В. Указ. соч. С. 21–22.

⁴ Puthland P. 1997. Elite Consolidation and Political Stability in Russia // A Paper for IPSA Congress. Seoul, 1997. P.6.

⁵ Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М., 2006. С. 90.