

Региональная элита и проблемы ее формирования

© 2010 И.В. Кондратович

кандидат экономических наук, доцент

Институт государственного управления, права и инновационных технологий,
г. Ростов-на-Дону

E-mail: igupit-kam@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы воспроизводства и рекрутирования российской региональной элиты, особенности взаимоотношения региональных политических элит с федеральным центром в современных условиях. Автором оценивается кадровый состав региональной элиты на примере Южного федерального округа, анализируются отличительные черты российской региональной элиты.

Ключевые слова: элита, региональная элита, структура региональной элиты, взаимоотношение региональных элит с федеральным центром, региональная кадровая политика.

Элите принадлежат ведущие позиции в периоды разрушения старой и создания новой социальной реальности, поэтому проблема определения места и роли *региональных элит* обнаруживает высокую актуальность. Благодаря элите складываются и утверждаются духовно-ценностные основания нового институционального порядка, появляется новая власть, способная отвечать требованиям своего времени.

Актуализация проблемы воспроизводства и рекрутирования российской региональной элиты связана с тенденцией сращивания функций власти с функциями собственности, с наличием своеобразной политической ренты, когда экономическая выгода происходит от вложения финансовых средств в поддержку региональных политических партий и общественных лидеров.

Региональные элиты начали формироваться в бывшем СССР по мере освобождения местных политических и хозяйственных руководителей от повседневной опеки центра. Их зарождение относится к периоду правления Н. Хрущева и его попытки образовать совнархозы. Позже с развитием региональных индустриальных комплексов местные элиты окрепли и приобрели определенный политический вес. Однако в рамках однопартийного государства положение региональных лидеров было двойственным. В своем регионе первый секретарь республиканского или областного комитета партии обладал огромными властными полномочиями. Но при этом он был обязан выполнять принятые в центре решения и находился в личной зависимости от московского партийного руководства¹.

Региональные элиты позитивно встретили приход к власти М. Горбачева и начавшуюся перестройку. Руководители всех уровней осознавали необходимость перемен и положительно оценивали начавшиеся преобразования. Но различ-

ные сегменты региональной элиты в новой исторической ситуации преследовали неодинаковые цели. Элиты союзных республик сделали ставку на национальную независимость и со временем возглавили государства, образовавшиеся при распаде СССР. Лидерство в этом процессе принадлежало новому российскому руководству во главе с Б. Ельциным, которое первым перешло в оппозицию союзным властям. Пользуясь противоречиями между общесоюзной и российской властью, руководители автономий в составе РФ попытались повысить статус своих республик до статуса союзных. В борьбе за свои права автономные республики сделали ставку на союзное руководство во главе с М. Горбачевым, для которого правовое уравнивание союзных и автономных республик становилось важным козырем в борьбе с российскими властями

В 1992 г., с началом проведения в России рыночных реформ, позиции регионов усилились. Идея реформирования исходила сверху, из Москвы, но тяжесть проведения реформ переносилась на региональный уровень. Рыночные реформы значительно расширили ресурсы власти местных элит. В новых условиях им не только удалось сохранить прежние бюрократические рычаги управления экономикой, но и приобрести новые полномочия. За региональными властями закреплялось право регулировать цены в своем регионе, устанавливать местные налоги на производителей, они контролировали приватизацию и распределение собственности, получали право продавать и сдавать в аренду недвижимость, создавали собственные коммерческие структуры - фирмы, биржи, банки.

Начало рыночных реформ совпало с новым витком в борьбе региональных элит за повышение правового статуса своих территорий. Это движение возглавили руководители автономных

республик. Однако, невзирая на возросшую напряженность во взаимоотношениях центр - регионы, во время трагических событий осенью 1993 г. регионы поддержали центр. Соглашение, достигнутое между президентом и региональными властями, позволило найти выход из политического кризиса. В декабре 1993 г. в России была принята Конституция, провозгласившая равенство всех субъектов Российской Федерации. Документ предусматривал разграничение полномочий и заключение договоров между центром и субъектами РФ. Это положение было внесено в российскую Конституцию под давлением региональных элит и, по сути, явилось платой за их политическую лояльность центру. Первоначально (1994-1995) договоры о разграничении полномочий были подписаны центральной властью лишь с "привилегированными" субъектами - национальными республиками, давно начавшими борьбу за свою самостоятельность. Несколько позже центр приступил к подписанию аналогичных договоров с "русскими" территориями. В январе 1996 г. был подписан договор со Свердловской областью, руководство которой в течение ряда лет последовательно вело борьбу за уравнивание прав с национальными республиками².

Региональные элиты зародились в недрах советского общества, но их превращение в самостоятельных политических актеров стало возможным лишь с крахом социализма. Сегодня формирование элит в регионах происходит по мере обретения субъектами РФ независимости и перераспределения властных полномочий между центром и периферией. Региональные лидеры становятся полновластными хозяевами в республиках и областях, о чем свидетельствует сложившаяся здесь модель властных отношений.

Структура региональной элиты при В. Путине практически не изменилась. В ней доминировали такие группы, как региональная исполнительная власть, первые лица финансово-промышленных групп, представители "главного города" и т.д. Основные механизмы вхождения в элиту - избирательные процессы, сопричастность к перераспределению финансовых потоков, участие в законотворческом процессе, близость к первому лицу, а также регенерация влиятельными группами "собственных людей во власть". Главным отличием формирования элитных групп при Путине стало вытеснение на периферию такого фактора, как контролируемые экономические ресурсы. В то же время для политиков самым значимым ресурсом вхождения в элиту является объем контролируемых властных ресурсов.

Произошло "сужение" элит, связанное с уменьшением центров принятия решений на региональном уровне, ставшее следствием выстраивания президентом властной вертикали.

В период президентского срока Путина наибольшие изменения произошли во взаимоотношении региональных политических элит с федеральным центром.

Вагиф Гусейнов, директор Института стратегических оценок и анализа, в своей статье "Наша псевдоэлита не способна создавать что-либо полезное для России" определяет, что "вертикаль власти" была восстановлена в три приема:

- первый шаг сделан в избирательной кампании 2000 г., в которой региональным элитам была отведена роль "статиста", что побудило их "построиться". Региональная элита Путина более лояльна к Кремлю, чем при Ельцине;
- второй шаг - введение 7 федеральных округов во главе с представителями президента и реформа Совета Федерации. Региональные элиты имели федеральный политический статус, а при Путине он низведен до "чисто регионального";
- третий шаг - приведение региональных законодательных актов в соответствие с федеральными, а также введение новых политических "правил игры" в регионах.

В итоге региональные элиты теперь обладают значительно меньшим административным ресурсом.

Анализируя кадровую политику президента Дмитрия Медведева в региональной сфере, эксперты выделяют несколько этапов:

- 1) "хирургический", связанный с активной заменой глав регионов;
- 2) этап "показательной порки";
- 3) "консервативный" этап, связанный с отказом от жесткого прессинга на регионы и предусматривающий декларирование в качестве ключевого критерия эффективности глав регионов социально-экономических показателей (уровень безработицы, решенность проблем моногородов и т.п.).

Осенью 2009 г. начался новый этап. Он связан не только с изменением схемы назначения губернаторов, но и с приближением конца срока полномочий большого числа глав регионов (в 2009-2010 гг. завершается срок полномочий у 34 руководителей субъектов РФ):

Ключевыми интригами нового этапа станут³:

1. Степень политической и психологической готовности президента Медведева продолжить начавшиеся в 2008 г. перестановки в губернаторском корпусе.

С одной стороны, замена глав регионов дает президенту возможность продемонстрировать

решительность в ротации кадров, омоложении губернаторского корпуса, борьбе с коррупцией, готовности жестко спрашивать с глав регионов за социальные и экономические показатели территории. С другой стороны, на принятие решений не могут не влиять “консервативные” факторы: необходимость разрушать сложную систему неформальных договоренностей в регионе в случае смены его главы, риски обострения социальной и национальной напряженности, недостаточная “история успеха” у новых назначенцев.

Обладая достаточным пространством для кадровых маневров именно на региональном уровне, глава государства имеет возможность использовать эту сферу для политического наступления. Однако вопрос о том, принял ли для себя президент такое решение, пока остается открытым.

2. Способность и готовность соблюсти отнюдь не прозрачную процедуру отбора кандидатов на пост главы региона.

3. Степень самостоятельности “Единой России” при выдвижении списка кандидатов, а также готовности федерального руководства ЕР вести широкое обсуждение состава списков с региональными отделениями партий и фракциями в региональных законодательных собраниях.

4. Источники формирования кадрового резерва президента, кандидаты формируются в основном из первых лиц региона, высокопоставленных чиновников правительства и депутатов Федерального Собрания.

5. Уровень активности полпредов в федеральных округах, их возможности влиять на кадровую политику сократились.

6. Способность федеральной власти проводить активную ротацию глав национальных республик: в 2009–2010 гг. завершается срок полномочий у 9 из 21 глав республик.

Анализируя современные региональные элиты, имеет смысл обратиться к данным, характеризующим прежде всего представителей их высшего звена: глав администраций (президенты республик и губернаторы) и их заместителей, глав региональных правительств и законодательных собраний (данные получены путем анализа биографических характеристик 36 руководителей (исполнительных и законодательных органов) регионов 13 субъектов РФ Южного федерального округа).

Вот, например, как выглядит данный состав по состоянию на 2008 г. (по Южному федеральному округу (13 субъектов РФ): средний возраст - 53,6; образовательный уровень - все имеют высшее образование, 41,2 % - два и более высших образования; 33,3 % имеют ученую степень кандидата или доктора наук, по первому высшему

образованию 72 % закончили технические и сельскохозяйственные вузы; 64 % имеют опыт партийно-советской работы; средний срок пребывания в партийной номенклатуре - около 10 лет. Более половины характеризуемого слоя региональной элиты начали свою трудовую биографию простыми рабочими или колхозниками (остальные - студентами, военнослужащими). Современная российская региональная элита, таким образом, хотя и называется постсоветской и по своим идеологическим установкам вроде бы уже значительно отделилась от советских стандартов, но по своему социальному происхождению, исходной профессиональной ментальности, опыту и методам управленческой деятельности еще во многом наследует опыт прежней советской региональной элиты⁴.

Региональная и местная элита - необходимый элемент общественного развития, совокупность лучших представителей территориального сообщества, оказывающих наибольшее влияние на развитие территории и ее населения в целом⁵.

Как уже выше отмечалось, большая часть новой региональной и муниципальной элиты оказалась на вершине общества не вполне легитимным, а чаще всего криминальным путем. Тем самым можно констатировать, что стратегический потенциал современной правящей элиты крайне ограничен. Формально она должна выполнять роль “впередсмотрящего”, уполномоченного обществом защищать его интересы, повышать жизнеспособность России. Фактически же она сконцентрирована на собственных интересах, не выступает генератором новых идей и не обладает инновационным, государственным образом мышления и креативностью.

В современной России катализатором процессов формирования региональной и местной элиты должны, по нашему мнению, стать административная и муниципальная реформы. Так, если на общенациональном уровне наблюдались раскрепощение политической жизни, ее децентрализация, нарастание разнообразия, то во многих регионах, напротив, шло усиление авторитарных тенденций. Не случайно исследователи заговорили о сложившихся “региональных авторитаризмах”, “локальных диктатурах”, “удельных княжествах”. В регионах зачастую независимо от желания их лидеров формировалась пирамида с единственным политиком - главой наверху, определяющая последующую безальтернативность выборов. В подобных обстоятельствах руководители регионов, пришедшие к власти более или менее демократическим путем, были обречены править долго, переизбираясь едва ли не автоматически. Административная и му-

ниципальная реформа одной из главных целей ставит преодоление указанных выше негативных тенденций (внедрение новых механизмов формирования представительной и исполнительной власти, “назначение по представлению” региональных лидеров, формирование федеральных округов и т.д.)⁶.

Проводя исследования в сфере формирования элит, важно помнить, что между обществом и элитой всегда присутствуют противоречия. В условиях нормального стационарного развития большинство граждан в регионах и муниципальных образованиях предпочитают аполитичность, обычные житейские радости, не желая заниматься общественными делами. В то же время люди, занявшие позиции в элите - деловой, интеллектуальной, политической, - так или иначе получают известные привилегии - деньги, власть, влияние, возможность удовлетворять любопытство за общественный счет. Большинство стремится занять эти позиции именно ради привилегий, материальных или духовных. Важно, чтобы эти мотивы в конечном счете не оказались единственными или превалирующими в деятельности избранных, чтобы нормы этики и закона обеспечивали приоритет служения элиты общественным интересам.

Если территориальная элита не способна выполнить свою миссию из-за отсутствия в ее составе достаточного числа компетентных людей, из-за неадекватности работы “социального лифта”, да к тому же она цепляется за власть и отказывается от законных механизмов ее смены, то она вступает в противостояние с местным сообществом. Тогда возникает социальное напряжение, угроза социального взрыва⁷.

Таким образом, отличительные черты российской региональной элиты - это ее неприспо-

собленность к системному обновлению; случайный характер формирования, не обусловленный процедурой этапного восхождения; замкнутость и зависимость от исполнительной власти. Еще одна черта региональной власти - откровенная семейственность. Причем не только в кавказских республиках. Зачастую дети и родственники глав занимают разные посты, становятся депутатами. Все это - отражение наших полуфеодалных традиций. В Европе общество нанимает на работу политиков и чиновников для служения самому обществу. У нас начальник - “отец родной”, “хозяин-барин”, порой даже вне зависимости от собственной харизмы и профессиональных качеств.

¹ Лапина Н. Региональные элиты России: кто правит на местах // Россия и современный мир. 1998. Вып. 1 (18).

² Там же.

³ Евгений Минченко, директор Международного института политической экспертизы (МИПЭ), Михаил Виноградов, президент Фонда “Петербургская политика”. URL: <http://club-rf.ru/tendencies/10546/>.

⁴ Понеделков А.В., Старостин А.М. Современные российские элиты: особенности генезиса, взаимодействия и позиционирования во власти // Полит. наука. 2004. □1.

⁵ Понеделков А.В., Старостин А.М. Региональные элиты: тенденции и перспективы развития. Ростов н/Д. 2000.

⁶ Евгений Минченко, директор Международного института политической экспертизы (МИПЭ), Михаил Виноградов, президент Фонда “Петербургская политика”. URL: <http://club-rf.ru/tendencies/10546/>.

⁷ Фонд “Либеральная миссия”, Евгений Ясин. Приживется ли демократия в России. URL: <http://www.liberal.ru>.

Поступила в редакцию 06.03.2010 г.