

## ЧАСТЬ II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ: МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ЦЕНТРОМ

**Н. Тюков, А. Запеклый**

Информационное агентство «СПИК-Центр»

### **ЭЛИТЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ - ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ**

**В** настоящее время все большее внимание исследователей привлекают российские регионы. Многие говорят об их повышающейся роли в общероссийской политике, об утрате центром прежних позиций на местах. Однако влияние регионов зачастую толкуют упрощенно - как исходящее непосредственно от их глав, тогда как, на наш взгляд, губернаторы или президенты, независимо от степени своей самостоятельности по сути воплощают скрытые от постороннего взгляда процессы, протекающие внутри соответствующих региональных элит.

Говоря о региональных элитах, хотелось бы сначала остановиться на терминологии. Под понятием «элита» мы понимаем совокупность лиц, оказывающих влияние на принятие политических, экономических и иных общественно значимых решений. Учитывая федеративное устройство России, при таком подходе можно выделить два основных уровня существования элиты - федеральный, где объектом деятельности элиты является страна в целом, и региональный. При этом термин «*региональная элита*» может истолковываться двояко: с одной стороны, как обозначение круга лиц, относимых к элите данного конкретного региона РФ, а с другой - как совокупность «региональных элит» всех регионов РФ. В условиях современной России, на наш взгляд, региональной элиты во втором смысле этого термина в настоящее время еще не существует.

С нашей точки зрения, в РФ в настоящий момент не существует устойчивой оппозиции «провинция-центр» - элита каждого из регионов воспринимает ситуацию, исходя из схемы взаимодействия «центр - конкретный регион». Существуют, разумеется, определенные формы межсубъектной кооперации - как связанные с «матрешечным» характером ряда субъектов РФ (вхождением в их состав автономных округов), так и с различными видами межрегиональных взаи-

модействий (двусторонние договоры между субъектами РФ, ассоциации экономического взаимодействия, исторически связанные регионы), но все они представляют собой исключительно горизонтальные контакты. Последнее время на роль «объединителей земли Русской» претендует ряд глав местной власти (Лужков, Россель, Строев), однако перспективы этого процесса в настоящее время представляются довольно туманными.

Наиболее ярким примером самостоятельности региональных элит являются автономные округа, которые, будучи юридически подчиненными другим субъектам федерации, всячески подчеркивают собственную независимость.

Отсутствие осознания региональной элитой самой себя как составной части единого общероссийского целого заставляет ограничиваться рассмотрением ее только как элиты каждого конкретного субъекта РФ. Таким образом, термин *«региональная элита»* в нашем понимании применим исключительно к отдельному региону. Соответственно, в рамках РФ мы можем применять лишь понятие *«региональные элиты»*.

Отметим, что практически во всех регионах РФ элита, будучи внешне единым монолитом, на деле, как правило, представляет собой сложный конгломерат, внутри которого существует жесткая конкуренция за лидерство - борьба за ресурсы.

На наш взгляд, наиболее реальным субъектом внутриэлитных процессов в регионах является *«элитная группа»* - связанная между собой часть элиты, имеющая общие интересы.

Нередкое в настоящее время при анализе элиты разделение ее по формальным признакам, мы считаем нецелесообразным и неоправданным. Разделение региональной элиты на политическую, экономическую, культурную и т.п. страдает академизмом, поскольку в регионе расчленение элиты происходит отнюдь не по отраслевому или профессиональному принципу.

Вводя понятие «элитная группа», мы считаем целесообразным дать типологию указанных групп, наиболее распространенных в российских региональных элитах.

Основой типологии является принцип формирования *«ядра группы»*. Это связано с тем фактом, что, по нашим заключениям, после оформления группа теряет уникальность. В момент рождения группы она, как правило, четко ложится в классификационные рамки, однако затем эта четкость утрачивается.

При формировании ядра элитной группы мы выделяем пять основных принципов: *национальный, территориальный, профессиональный, партийный и личностный*.

### **Национальный принцип**

В данном случае ядро элитной группы формируется из лиц одной национальности или этнической группы. Национальный принцип наиболее жестко выдерживается на всех стадиях существования группы, поскольку в большинстве случаев он основан на родовых связях. Подобная ситуация наиболее характерна для формирования элитных групп в национальных республиках - например, существовавшая в Марий Эл и сложившаяся вокруг президента В. Зотина (1991 -1996) горно-марийская группа, горно-алтайская группа (Ю. Антарадонов, В. Кыдыев) в Республике Алтай и др.

### **Территориальный принцип**

В случае формирования ядра по территориальному признаку, основу группы составляют выходцы из одной местности. В процессе функционирования данной группы ее рамки постепенно размываются. Примерами подобных групп могут служить ижевская группа, сложившаяся в Удмуртии вокруг мэра А. Салтыкова, группа кутарчинцев в Башкирии (во главе с М. Рахимовым), череповецкая группа в Вологодской области и др.

### **Профессиональный принцип**

Этот принцип сходен с территориальным, но с той разницей, что ядро группы составляют лица, работающие в одной отрасли или на одном предприятии. Наиболее характерна здесь группа Саянского алюминиевого завода в Хакасии, многочисленные аграрные группы.

### **Партийный принцип**

Этот принцип был особенно характерен для конца 1980-х - начала 1990-х гг. Так, например, в 1991 г. в Мордовии к власти пришла группа «Демократической России» во главе с В. Гусляниковым. В последнее время эти группы, сформировавшиеся по партийному принципу, приобрели заметную региональную окраску, например группа, сложившаяся вокруг движения «За возрождение Урала» в Челябинской области. Активное партстроительство приводило к персонализации политического движения, что позволило выделить еще один принцип - личностный.

### Личностный принцип

В данном случае ядро группы формируется из лиц, ориентирующихся на конкретную персону - лидера. Таковыми, например, являются группы, окружающие большинство президентов национальных республик РФ, а также лидеров ряда других республик РФ. При этом большинство принципов формирования групп рано или поздно сводятся к личностному, поскольку заменяемость лидера в современных условиях в РФ крайне низка. Как правило, элитная группа, лишившись своего лидера, крайне редко способна сохраниться.

Соответственно, в своем развитии, элитная группа все более и более формируется по *смешанному принципу* - в ее составе выделяется лидер, на которого она ориентируется, в группу входят лица, с которыми ее члены работали на одной территории, в одной структуре и т.п.

Следующим принципом типологии элитных групп может являться разделение по сферам влияния - «*ресурсам*». Изначально группа формируется на основании обладания каким-либо видом ресурсов:

- 1) властного;
- 2) экономического;
- 3) публично-политического;
- 4) информационного.

В ходе своего развития каждая группа стремится распространить свое влияние как можно более широко (от этого зависит ее выживание). При этом первые три вида ресурсов могут быть как базой, так и целью развития элитной группы. Контроль над СМИ, как правило, носит вспомогательный характер. Но при этом основной целью каждой группы является захват власти как наиболее мощного рычага влияния на происходящие в регионе процессы.

Следует отметить, что ресурсный подход позволяет избежать весьма распространенной ошибки, когда под элитой понимается только руководство региона - «начальники» (а в отдельных случаях - лишь глава исполнительной власти).

Эволюция региональных элит позволяет сделать ряд выводов об общих и особенных чертах в формировании элит российских регионов в современный период.

В советское время региональные элиты представляли собой часть единой номенклатуры. Они составляли особый слой лиц, занимавших ответственные должности в партии, профсоюзах, Советах и на производстве. В советской Системе элитные группы не были столь ярко выражены. Это было обусловлено жесткой вертикальной системой подчинения и контроля. При занятии должно-

в целом соблюдался принцип «выслуги лет», что придавало системе запас прочности, и придавало представителю элиты некий набор минимальных управленческих знаний. Номенклатурная корпорация самовоспроизводилась за счет своего рода кооптации. Номенклатура была высококомобильна, при этом мобильность лиц была разноплановой. Представители элит обладали горизонтальной мобильностью (переход в рамках разных сфер на должностях одного уровня), мобильностью межрегиональной (переход на соответствующие должности из одного региона в другой) и, наконец - вертикальной мобильностью (переход из региональной элиты в федеральную). В силу этого формирование элитных групп было не столь явным, хотя они и существовали, особенно в национальных республиках.

В 1989-1991 годах сложилась ситуация, когда власть оказалась доступна не только (и даже не столько) через номенклатурный путь. Возникла альтернативная номенклатурной системе власти - советская, при которой механизм получения доступа к власти значительно отличался от номенклатурного, сводясь преимущественно к публично-политическим средствам. Тем самым возникали новые силы, претендующие на власть.

Разрушение в 1991 году номенклатурной системы и ее основы - КПСС, привело к достаточно серьезным изменениям в формировании элит регионов РФ. В регионах практически повсеместно старые элитные группы оказались оторванными от властных ресурсов. В основном эти группы концентрировались вокруг руководящих работников КПСС, по каким-либо причинам не переместившихся в советы или бизнес. В то же время, на волне региональных выборов в Советы, доступ к власти получили многие люди, ранее по статусу никогда элитой не являвшиеся. Изменение экономических отношений и приватизация привели к появлению еще одного слоя лиц, обладающих собственностью. Таким образом, произошло складывание новых сил, желавших влиять на принятие решений в регионе.

С другой стороны, о себе открыто заявили и старые элитные группы, сформировавшиеся еще в советское время внутри номенклатуры. Разрушение номенклатурной системы привело к тому, что мобильность элиты фактически сошла на нет, а сама элита оказалась внутренне замкнутой. Этот факт не мог не привести к тому, что старая номенклатура, зачастую выступавшая именно как единая элитная группа, была вновь востребована. Еще одной причиной возврата старых кадров стала недостаточная управленческая компетентность представителей новых элитных групп, пришедших к власти.

Следует отметить, что во многих регионах в этот же период наблюдался процесс естественного выбывания номенклатурных кадров (выход первых лиц на пенсию). Подобные регионы эволюционировали весьма своеобразно, поскольку в большинстве из них доминировать стали более молодые представители номенклатуры, легко приспособившиеся к новым условиям. Подобная ситуация

характерна для многих национальных республик (Татарстан, Башкирия, Якутия, Адыгея, Кабардино-Балкария и др.).

В течение 1991-1993 гг. в регионах проходило реформирование региональных элит. Оно выражалось в формировании новых и реструктурировании старых элитных групп. Ситуация этого периода характеризовалась противостоянием законодательной и исполнительной властей, борьбой за экономические ресурсы. Кроме того, руководство исполнительной власти, назначавшееся Москвой, не всегда реально обладало поддержкой какой-либо из элитных групп и зачастую было вынуждено формировать свою собственную базу поддержки, причем, как правило, не слишком удачно.

С октября 1993 по 1994 г., после реформирования органов власти и новых выборов, число «сторонних» людей во власти начало стремительно сокращаться. Выборы представительных органов, а затем и глав исполнительной власти субъектов РФ выявили наиболее сильные группы. Руководители и депутаты, не сумевшие организовать свои элитные группы или войти в их состав, «вышли в тираж», а на их место пришли легитимированные таким образом представители сильных элитных групп.

Можно сказать, что развитие региональных элит происходит по линии: монолитная номенклатура - война элитных групп («все против всех»), а далее - либо вновь восстановление монополии одной из групп (т.е. возврат), либо консенсус и установление единых правил игры для всех элитных групп.

Подобное развитие позволяет нам выделить ряд наиболее характерных моделей поведения элитных групп как по отношению друг к другу, так и относительно целей, которые они преследуют, и задач, которые они решают. Типом поведения группы мы называем устоявшуюся модель действий, направленных на достижение определенных целей.

Выделим основные типы поведения групп.

*Публичный тип* - деятельность групп, ориентированная на общественное сознание населения, является наиболее характерным типом поведения и присуща практически каждой элитной группе.

*Кулуарный тип* - деятельность групп в «коридорах власти» как в Москве, так и в регионе, ориентированная на решение собственных проблем или захват ресурсов без непосредственного воздействия на население.

*Конфликтный тип* - деятельность групп по использованию конфликтной ситуации или искусственное создание таковой является моделью поведения для групп резко выраженной (радикальной) политической направленности или групп обладающих серьезной финансовой подпиткой.

*Лояльный тип* - деятельность групп, направленная на поддержку действующего режима в любой его форме. Как правило, представители этого типа - зависимые группы.

Наши наблюдения показывают, что модели поведения группы не являются устоявшимися и та или иная группа на разных стадиях своего существования может действовать разными способами, в зависимости от конкретной ситуации.

В 1996-1997 гг. у нас на глазах проходит испытание на прочность руководящих региональных элитных групп посредством местных выборов, когда выживает сильнейший. Представляется, что выборный процесс станет основой для выявления и развития новых элитных групп и в дальнейшем.

Важным фактором существования элитных групп с начала 1990-х гг. стала их легализация и последующая легитимация как полноправных участников политического процесса.

В течение 1991-1995 гг. выявились основные способы легитимации элитных групп: *электоральный и экономический*.

Отправной точкой легитимации стали выборы региональных органов власти. При этом выборы могли стать:

- началом формирования группы, когда ядро формируется непосредственно в ходе или после выборов, после чего группа вступает в борьбу за ресурсы;

- проходным этапом формирования группы и подчинения ею различных ресурсов;

- завершающим этапом овладения группой ресурсам региона

Другим, независимым от электорального способа легитимации, является *экономическая успешность* деятельности группы, которая способствовала ее гиперразвитию и вовлечению в нее новых представителей.

Политическое оформление элитных групп происходит скорее случайно (на основе личных связей и симпатий), нежели имеет какую-либо закономерность. Нередки случаи, когда бывшие руководители одного обкома (как, например, в Якутии) оказывались по разные стороны баррикад - одни оставались у власти и поддерживали курс Президента РФ, вступая в соответствующие организационно-партийные структуры, а другие становились основой воссозданной КПРФ. При этом, элитные группы на местах институционализируются не только в рамках структур федеральных партий, но и образуют свои, местные политические организации.

В настоящее время выборы - главный способ для элитной группировки получить или отстоять властные ресурсы. В силу этого в жизни элитной группы они приобретают доминирующее значение. В то же время поведение элитных групп в ходе *федеральных и региональных* выборов существенно различается. Это определяется ценностью каждого типа выборов для группы.

*Региональные выборы* (и исполнительных, и представительных властей) - это прежде всего защита или захват власти в регионе, соответственно - расширение или сужение сферы влияния группы. Значительно реже подобные выборы используются в качестве трамплина для «прыжка в Москву».

Самым важным результатом региональных выборов является, таким образом, приведение в соответствие ресурсов и реального влияния элитных групп в регионе. Борьба эта ведется максимально жестко, поскольку на карту подчас поставлен сам факт существования группы и уж во всяком случае благополучие ее членов.

В результате выборов в регионах официально легитимированную власть получают те, кто реально обладает максимальными ресурсами. В силу этого политические лозунги в подобной борьбе практически не используются: борются люди или группы, а не идеи.

*Федеральные выборы* в регионах несут иной смысл. Для представителей элитных групп это - возможность отправить своего «эmissара» (или конкурента) в Центр, или попытка выйти на новый (федеральный) уровень своего политического развития. Выход этот может быть двояким - одни представители этой местной элиты мечтают покинуть свой регион и войти в столичный политический бомонд, а другие - получить дополнительный вес во внутрирегиональной борьбе.

Немаловажным фактором в ходе федеральных выборов является «нашествие варягов» из центра, которые спешат «к своим корням», чтобы продлить депутатские полномочия на новый срок

В силу этого на федеральных выборах борьба протекает несколько иначе. Наиболее остра она в тех регионах, где федеральные выборы используются как дополнительный козырь в борьбе за местную власть. В целом ряде регионов руководители отдадут округа «варягам», дабы местные противники не набрали дополнительных очков во внутрирегиональной борьбе. Такое развитие получила ситуация в Калмыкии, Агинском-Бурятском автономном округе, где лидеры позволили победить Г. Кулику и И. Кобзону соответственно. Там же, где речь идет об отправке «эmissара» в центр, предвыборные баталии не приобретают чрезмерного накала.

В настоящее время мы можем говорить о наличии некоторых новых тенденций в развитии региональных элит.

По-прежнему, властный ресурс определяет вес и место элитной группы в регионе. Однако приход к власти все реже становится отправной точкой формирования элитной группы. Ныне за власть борются уже сформировавшиеся элитные группы или, по меньшей мере, оформленные ядра таких групп.

Тем самым мы можем констатировать, что в дальнейшем элитная группа прежде, чем достичь власти должна уже иметь определенные ресурсы, прежде всего экономические и политические.

Происходящая сейчас концентрация ресурсов внутри регионов вокруг нескольких центров, в ближайшее время приведет к уменьшению числа элитных групп и увеличению их веса. Внутрирегиональные конструкции элит станут более устойчивыми - местные революции и серьезные потрясения станут



редкостью. В тоже время отсутствие мобильности элит большинства регионов приведет к определенному кадровому застою. Источников нестабильности здесь может быть несколько.

Во-первых, таким источником могут стать федеральные органы власти и крупные финансовые структуры Центра, вторгающиеся в экономику регионов. Однако на этом направлении мы видим скорее сращивание федеральных структур с наиболее мощными элитными группами, а не курс на конфронтацию.

Во-вторых - местная молодежь, жаждущая выйти на первые роли и не желающая ждать «естественного» освобождения высоких постов. Наиболее интересно эта ситуация развивается в регионах, где последняя смена власти «по возрасту» прошла в 1989 -1990 годах. В большинстве подобных регионов элитные группы на несколько порядков слабее сконцентрированной вокруг руководителя региона группы. Эта ситуация может привести к поиску ими лидера за пределами региона (например - А. Дзасохов в Северной Осетии).

Таким образом, выборы региональных органов власти, скорее всего, станут более жесткими и «правильными» с точки зрения конкуренции конкретных элитных групп. В то же время они должны утратить нынешний оттенок судьбоносности, превратившись в периодически повторяющийся тендер на право власти.