

На правах рукописи

ХАЖМУРАДОВ ВАХА ЭТИЕВИЧ

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ
В ПРОЦЕССЕ ПЕРЕХОДА ОТ ТРАДИЦИОННОГО
ОБЩЕСТВА К СОВРЕМЕННОМУ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: заслуженный деятель науки РФ,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
доктор социологических наук,
профессор Денисова Галина Сергеевна

Ведущая организация: Кубанский государственный университет

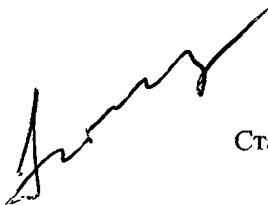
Защита состоится «7» апреля 2006 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан « 4 » марта 2006 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

I. Общая характеристика работы

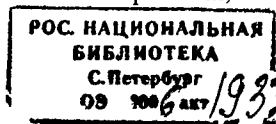
Актуальность темы исследования. Вызовы и задачи политической модернизации российского общества делают необходимым обращение к исследованию проблем, связанных с состоянием политической элиты, ее качеством и характером ее деятельности. Преобразование общества, его базовых систем и институтов требует адекватных изменений элиты с тем, чтобы ее деятельность в политическом поле не приводила к деформациям в функционировании новых институтов власти и управления.

Процесс трансформации политических элит тем самым составляет необходимое звено единого процесса радикальных социально-политических преобразований. Будучи вписанным в общий контекст политической модернизации, этот процесс имеет безусловную направленность перехода от характеристик элит традиционного типа к качествам и характеристикам, востребованным временем, соответствующим параметрам и требованиям политического пространства современного типа.

Именно этот аспект является основным источником трудностей. Российское общество и в частности его политическая система обладают высокой инертностью, подспудной очень прочной приверженностью к традиционным формам политической жизни и методам управления. Несмотря на то, что российское общество за свою историю прошло несколько фаз модернизации, традиционные стереотипы деятельности политической элиты и взаимоотношений государства и народа, соотношения законодательной и исполнительной ветвей власти имеют тенденцию к постоянному воспроизводству. Это обстоятельство заставляет рассматривать российское общество как традиционное в своих глубинных основах, несмотря на то, что политические формы и структуры его в настоящее время соответствуют демократической модели. Модернизация политических институтов в России — это в значительной мере рецепция западных институциональных форм, не затронувшая реальных тенденций и качеств российской политической жизни. Во многом это связано с неразвитостью гражданского общества, политической индифферентностью населения, низким уровнем политической культуры как широких слоев общества, так и самой правящей элиты.

Сложности процесса усугубляются тем, что полиэтничное российское общество включает в себя анклавы с архаичными политическими структурами, укорененными в традиционной культуре, связанными с базовыми ценностями традиционного менталитета. На уровне регионов остро стоит проблема: возможно ли органичное и продуктивное включение таких традиционных структур и традиционных элит в демократический политический процесс?

Наконец, еще одна группа трудностей связана с инициированным Президентом РФ процессом укрепления властной вертикали, который при



всех его позитивных сторонах, несомненно, влечет за собой изменения политической системы, объективно ограничивающие демократию и перспективы гражданского самоуправления. Эти перемены мотивируются стремлением продуктивно использовать отечественные политические традиции, что, по сути, оборачивается риском демодернизации во властных отношениях, в процессе формирования российской политической элиты, в ее управленческих практиках. Негативные, хотя и традиционные для России особенности политической практики, - жесткий приоритет государства и исполнительной власти по отношению к интересам народа и каждой отдельной личности, отчуждение правящей элиты от населения и ответное безразличие народа к нарушению его неотъемлемых прав, ограничение реального суверенитета народа включением административного ресурса управления – обретают новые возможности воспроизводства в пореформенной России, закрепления в новом модусе в ее демократизированном политическом пространстве. Здесь большую роль играют правящие элиты и кланы, их интересы: политическая демодернизация предоставляет им шанс сохранения и укрепления собственной власти на основе использования административного ресурса, нейтрализовав и сведя к формальной процедуре реальный демократический процесс.

Таким образом, традиционное и современное в деятельности и качестве политических элит – актуальная проблема, требующая серьезного политологического исследования. Именно здесь проходит водораздел между реальной и формальной демократией в России на федеральном и региональном уровне, и именно от успеха трансформации элит зависят перспективы социальной и политической модернизации.

Этим в конечном счете и определяется актуальность темы данной диссертации.

Степень научной разработанности темы. Основные принципы теории элит были разработаны классиками западной политической науки - Г. Алмоном, С. Вербой, Р. Далем, Х. Зиглером, Г. Лассуэлом, Ч.Р. Милсом, В. Парето, Дж. Сартори.

Институциональные аспекты функционирования в обществе властных структур исследовались Д.Нортом, П.Бергером, Т.Лукманом. Некоторые результаты этих исследований послужили методологическими ориентирами в нашей работе в изучении институционализации политических элит.

Общетеоретические вопросы, связанные с российской элитой, ее составом, механизмами формирования и эффективностью нашли освещение в работах М.Н. Афанасьева, Г.К. Ашина, О.В. Гаман-Голутвиной, С.А. Кислицына, О.В. Крыштановской, А.К. Магомедова, Е.В. Охотского, А.В. По неделкова, А.М. Старостина, М.Х. Фарукшина, В.В. Черноуса.

Проблема генезиса политической элиты в связи с процессом трансформации российского общества рассматривается в работах И.Е. Дискина, Т.И. Заславской, М.В. Ильина, Б.И. Краснова, О.В. Крыштановской, А.С. Панарина, Ж.Т. Тощенко и др.¹

Влияние модернизации на социально-политическую сферу российского общества изучают А.Г. Вишневский, В.Л. Иноземцев, М.Л. Кунавский, Н.Ф. Наумова, И.М. Попова, В.А. Ядов и др.

Проблема взаимодействия региональных политических элит и федерального центра изучается в работах М.Н. Афанасьева, А. Безрукова, В.Я. Гельмана, И.В. Куколева, В.Н. Лысенко, А.К. Магомедова, Г.В. Марченко, Е.В. Охотского, А.В. Понеделкова, А.И. Селиванова, Г.И. Смирновой, С. Солника, М.Х. Фарукшина.

Сложный процесс взаимодействия российской политической элиты со структурами гражданского общества в России исследуются А.А. Галкиным, В.Я. Гельманом, Г.В. Голосовой, А.Ю. Зудиным, С.П. Перегудовым, И.С. Семененко, Л.Ф. Шевцовой, О.Н. Яницким.

Проблемы гражданского общества и местного самоуправления затрагиваются в работах таких авторов, как Г.В. Барабашев, З.Т. Голенкова, Л.С. Мамут, С.Л. Серебряков, С.Л. Соловьев. Формирование гражданского общества в региональном аспекте изучают О.В. Гаман-Голутвина, С. Рыженков, Н. Винник, С.А. Кислицын. Взаимодействие структур гражданского общества с административно-государственными рассматривают А.Г. Володин, Г.Г. Дилигенский, М.В. Ильин, О.Э. Лейст, И.Ф. Мачин, Ю.М. Резник.

В целом современные исследования политической элиты обеспечили необходимую теоретическую базу для данной работы. Тем не менее, значимость трансформации политических элит в процессе перехода от традиционного общества к современному требуют специального исследования этой проблемы, что и продиктовало необходимость написания нашей диссертации.

Объектом данного диссертационного исследования выступают современные российские политические элиты федерального, регионального и местного уровня.

¹ См. Заславская Т.И. Современное российское общество. Социальный механизм трансформации. М., 2004; Трансформация социальной структуры и стратификация российского общества / Отв. ред. З.Т. Голенкова. М., 1998, Россия. трансформирующееся общество / Институт социологии РАН. М., 2001, Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации (социологический анализ). М., 2000, Россия регионов. трансформация политических режимов / Отв. ред. В. Гельман и др. М., 2000, Социальные трансформации: экономические установки населения и массовое политическое сознание (1988-1999 гг.) - Н. Новгород, 1999, Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М., 1998, Российское общество и радикальные реформы / Отв. ред. В.К. Левашов. М., 2001; Ядов В.А. Теоретическое осмысление трансформаций «посткоммунистических» стран в приложении к России // Социология и современная Россия / Под ред. А.Б. Гофмана. М., 2003; Яницкий О.Н. Социология риска. М., 2003; и др.

Предмет исследования составляют специфика и закономерности трансформации политических элит в процессе перехода от традиционного общества к современному.

Цель исследования заключается в анализе специфических характеристик процесса трансформации политических элит в контексте перехода от традиционного общества к современному.

Поставленная цель обуславливает постановку и решение конкретизирующих ее промежуточных исследовательских *задач*:

- выявить и проанализировать механизмы формирования элит в политическом пространстве традиционного типа;
- исследовать политическую и социокультурную специфику клановой элиты как института традиционного общества и выявить ее институциональные характеристики;
- рассмотреть традиционные региональные элиты сквозь призму вызовов политической модернизации;
- оценить адекватность качества и характера функционирования местных элит в контексте проблемы конгруэнтности традиционных и демократических институтов;
- исследовать качество региональных политических элит как фактор социальной рискогенности преобразований;
- проанализировать динамику взаимодействия региональных элит с федеральной властью;
- проследить динамику трансформации региональных элит в корреляции с процессом развития местного самоуправления.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют труды крупнейших современных социологов и политологов, прежде всего работающих в области теории социальных изменений и теории элит.

При анализе специфики политических элит традиционных обществ автор исходил из понимания российского общества как общества «недомодернизированного» (А.Н. Олейник), работая в рамках институционального подхода.

В исследовании моделей поведения политических элит использован метод аксиологического анализа, позволяющий не только выявить системы ценностей политических элит современного российского общества, но и показать специфику межкультурных и политических взаимодействий; использовались также элементы парадигмы неоинституционализма – при анализе клановых элит и проблемы конгруэнтности традиционных и демократических институтов на постсоветском пространстве.

Обратившись к исследованию социокультурных особенностей политических элит «традиционных» российских регионов, мы придерживались в качестве основного методологического ориентира цивилизационного подхода. Он позволяет, с одной стороны, соотносить развитие и смену элит

традиционных обществ с особенностями их исторического развития, политического управления, традициями, ментальными и ценностными установками. С другой стороны, не переносить схемы и наработки западной элитологии автоматически на политическое пространство традиционного типа.

В связи с раскрытием перспектив формирования в России политической элиты, адекватной требованиям гражданского общества, использовались теоретико-методологические подходы, развиваемые в области изучения гражданского общества и социального самоуправления В. Нерсисянцем, З. Голенковой, Л. Мамутом и другими авторами.

Рассмотрение более частных вопросов осуществлялось с опорой на работы российских исследователей, занимающихся анализом политических и социокультурных процессов, идущих в пореформенном российском обществе, и так или иначе влияющих на характер и качество функционирования политической элиты: М. Афанасьева, О. Гаман-Голутвиной, Т. Заславской, О. Крыштановской и др.

Среди общенаучных методов, использованных в диссертации, следует указать сравнительно-исторический метод и системный подход. На основе первого осуществлялся сравнительный анализ особенностей формирования традиционной и современной российской политических элит. На основе второго анализировалась рискогенность деятельности российской элиты.

В ходе исследования были получены определенные результаты, содержащие следующие элементы *научной новизны*:

- показано, что для политического пространства традиционного типа характерны трибально-клановые механизмы формирования и воспроизводства политической элиты, обладающие высоким потенциалом консервации и обусловленные этносоциокультурными стереотипами;
- выявлены и проанализированы основные институциональные черты элиты кланового типа, показано, что ее социокультурной и нормативно-ценностной базой является апелляция к традиции и обычному праву;
- установлено, что процесс модернизации традиционных обществ, протекающий на уровне институциональной рецепции, лишь в незначительной степени сопряжен с трансформацией политической элиты, сохраняющей и воспроизводящей в своей практике клановые институциональные и функциональные параметры;
- выяснено, что адекватность политических элит при переходе от традиционного общества к современному обусловлена эффективностью новых институтов, их конгруэнтностью конфигурации традиционных институциональных форм, и связана с эволюционными сроками развития;
- обосновано, что качество региональных элит выступает фактором риска для политической модернизации и поддержания национальной безопасности России;

- показано, что динамика изменений в характере деятельности региональных элит в настоящее время обусловлена институциональными изменениями в структуре власти и укреплении властной вертикали;

- аргументировано, что перспектива преодоления клановых политических практик и демократизации деятельности региональных элит связана с развитием структур местного самоуправления.

Новизна исследования конкретизируется в следующих *положениях, выносимых на защиту*:

1 Традиционное политическое пространство характеризуется трайбально-клановым механизмом формирования и воспроизводства правящих элит, отражающим доминирование родоплеменных отношений и отсутствие или слабость государства как фактора элитогенеза. Историческая долговременность трайбального механизма элитообразования связей, его непреходящая мотивированность, укорененная в этнической культуре, способствуют его сохранению в процессе трансформации общества и вплетению в контекст модернизированных политических структур. Пореформенная социальная маргинализация и обострение межэтнических и межрелигиозных конфликтов также являются факторами укрепления трайбального начала в формировании национальных элит и общей регрессивной традиционализации политического пространства.

2. С политическим пространством традиционного типа коррелирует клановый тип правящей элиты, к институциональным характеристикам которого относятся закрытость вертикальной мобильности, отсутствие ответственности и социальной подконтрольности, идентификация интересов и целей рода и этноса с интересами и целями правящего клана, широкое использование ресурса принуждения. Использование в качестве мотивации клановой политической власти мессианистских паттернов и конфессиональных стереотипов, в том числе и «образа этнического врага-иноверца», в целом апелляция к традиции и обычному праву составляет социокультурную и нормативную базу кланового правления.

3. Обусловленные вызовом времени модернизационные процессы в традиционных обществах при отсутствии структур и культуры гражданского самоуправления способствуют реактивной актуализации традиционных стереотипов политической практики и протекают на уровне рецепции демократических институциональных форм практически без качественной трансформации правящих элит, в своем кадровом составе, управленческих методах и стратегиях остающихся «традиционными», то есть закрытыми для обновления и контроля снизу, пользующимися мобилизационными стратегиями, руководствующимися клановыми интересами и в целом сохраняющими клановый характер деятельности и воспроизводства, что в регионах усугубляется высокой значимостью влияния неформальных традиционных элит.

4. Эффективность модернизации политической системы традиционных обществ зависит от степени конгруэнтности конфигураций новых, демократических, и старых, традиционных институтов. Инертность и глубокие социокультурные корни традиционных институциональных норм и практик обуславливают их консервацию на неформальном уровне, что при недостаточной конгруэнтности институтов ведет к отторжению новых форм. Трансформация политической элиты как часть институциональной модернизации может быть эффективной в контексте эволюционного развития при условии достаточной конгруэнтности институциональных конфигураций и длительного нормального функционирования модернизированных политических институтов.

5. В настоящее время качество региональных элит, низкий уровень их политико-правовой культуры, преобладание традиционно-клановых стереотипов кратического поведения, неэффективность демократических механизмов инкорпорации, значительность влияния теневых, неформальных элит, коррупция и сращение с криминальными структурами выступают фактором риска как для национальной безопасности, так и для успеха политической модернизации российского общества как целостности.

6. Динамика характера деятельности российских региональных элит в их взаимоотношениях с федеральной властью в настоящее время обусловлена не изменением качества самой элиты и механизмов ее формирования, а преобразованием институциональных условий ее функционирования в направлении укрепления властной вертикали и ограничения фактических полномочий региональных представительных структур, то есть сворачивания демократии и самоуправления. В то же время развитие местного самоуправления, составляя необходимое условие демократизации, способно выступить реальным фактором контроля и ограничения клановых политических практик и определяет положительную динамику преобразования элит в процессе политической модернизации, однако требует эволюционных сроков для качественного изменения политической культуры населения, поскольку связано с радикальной сменой стереотипов.

Научно-практическая значимость исследования определяется тем, что полученные в ходе его результаты способствуют углублению имеющихся теоретических представлений о трансформации политических элит в процессе перехода от традиционного общества к современному, социокультурной специфике политического пространства традиционного типа, состоянии и перспективах политического развития современного российского общества.

Материалы диссертации и полученные в ходе исследования выводы могут быть использованы в преподавании общих и специальных курсов по политологии, социологии политики, политической антропологии.

Апробация работы осуществлена посредством изложения ее основных положений в брошюре и двух научных статьях автора.

Кроме того, основные результаты, полученные в ходе исследования, обсуждались на научных конференциях: «Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения» (Ростов н/Д., 2003), «Актуальные проблемы и ресурсы реформирования государственного и муниципального управления в России» (Ростов н/Д., 2005), а также на ряде ведомственных семинаров и совещаний в г. Грозном в 2004-2005 гг.

Структура диссертации обусловлена ее исследовательскими задачами и состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы. Общий объем работы 149 страниц.

II. Основное содержание диссертации

Во «**Введении**» обосновывается выбор и актуальность темы, раскрывается степень ее разработанности, определяются основные цели и задачи исследования, методологическая база диссертации, формулируются присутствующие в диссертации элементы научной новизны и излагаются тезисы, выносимые на защиту, дается характеристика научной и практической значимости работы.

«ГЛАВА 1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА В ТРАДИЦИОННОМ СОЦИАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ». В настоящей главе диссертации автор анализирует особенности формирования и функционирования политических элит традиционных обществ в аспекте семейно-родовых и клановых отношений. Первый параграф посвящен механизмам формирования элит в политическом пространстве традиционного типа. Во втором исследуется клановая элита как институт традиционного общества.

«1.1. Механизмы формирования элит в политическом пространстве традиционного типа». В развитии обществ и политических систем на огромном постсоветском пространстве сочетаются традиционные и современные элементы. В национальных республиках одновременно действуют местные традиции, законы натурального хозяйства, родовых отношений и модернизации. Поэтому нынешний контекст демократической эволюции в политическом пространстве традиционного типа во многом уникален и требует, прежде всего, всестороннего учета всех факторов.

Автор подчеркивает, что в традиционном обществе сильны такие факторы, как этнизация политических элит и усиление религиозного фактора в политике. Важным фактором политических отношений остаются связи общинного характера: семейно-родовые, родо-племенные, клановые и т.д. Эти связи порождают патронально-клиентальный способ, тип организации власти. В некоторых регионах России вообще нельзя говорить о каких-либо серьезных трансформациях местных политических элит.

В изучении механизмов формирования элит в политическом пространстве традиционного типа автор опирается на понятие трайбализма, которому многие исследователи придают ключевое значение, прежде всего, при описании процесса рекрутирования политической элиты. Так, одни исследователи интерпретируют трайбализм как использование родоплеменных институтов в политических интересах. Другие считают, что трайбализм – это механизм рекрутирования политической элиты по клановому признаку

Трайбализм – это, в основном, дифференциация общества по родоплеменным и кровнородственным признакам, а также по группам интересов с целью достижения определенного статусного положения. Суть трайбализма заключается в переплетении родоплеменной структурированности общества с функционированием государственного аппарата. Группы, сформированные по родоплеменному признаку, проникают в систему государственной власти, и оказывают влияние, как на государственную, так и на региональную политику.

В начале 90-х гг. произошла культурная реабилитация и политическая легализация трайбализма в северо-кавказских республиках, которые создавали благоприятные условия для усиления клановых политических элит. Кроме того, в этот период наблюдается тенденция доминирования в составе политической элиты представителей определенных родов, которые способствовали усилению внутренней дифференциации общества по родоплеменной принадлежности. Родовые институты показали высокие адаптивные способности, где род выступает в качестве механизма, обеспечивающего доступ к определенным привилегиям, материальному богатству, нередко помогающий просто выживать в кризисных условиях.

Автор отмечает негативные особенности формирования (и качества) политических элит на основе трайбализма. Это: 1) скрытое воздействие на органы власти; 2) перекрытие доступа к влиянию на процесс принятия решений иным социальным и политическим объединениям – политическим партиям, неправительственным организациям; 3) «родовые» политические элиты часто отличаются двойным стандартом поведения. По отношению, к людям *своей* общности (региональной, клановой, этнической и т.д.) ее представители могут пойти на игнорирование своих обязанностей и требований закона. При отказе людям *чуждой* общности, представители клановой политической элиты будут апеллировать к строгим инструкциям и законам.

В политическом пространстве традиционного типа элиты могут также рекрутироваться и на основе сепаратизма. Для воплощения в жизнь своих сепаратистских проектов властные или маргинализированные элиты традиционных регионов создают мифологизированный вариант национальной идеологии, опирающийся на устоявшиеся этнические стереотипы.

И здесь нельзя не затронуть тему войны. Война является еще одним важным фактором, который потенциально способствует элитогенезу. Именно война способствовала концентрации власти в руках политической элиты традиционных обществ. Кроме этого, в традиционных обществах с низкой вертикальной мобильностью участие в войнах для основной массы населения (особенно для лиц с низким наследственным статусом, маргиналов и молодежи) – едва ли не единственный способ повысить свое положение в обществе.

Тем не менее, как подчеркивает автор, традиционные властные структуры могут выступать и одним из важных факторов относительной внутренней стабильности в национальных республиках Северного Кавказа и бывшего СССР, обеспечивая непрерывность руководства и низкое влияние внешних, радикальных сил.

«1.2. Клановая элита как институт традиционного общества». В традиционном обществе (если оно, к примеру, моноэтнично) правят не официальные органы власти, копирующие государственное устройство метрополии, а кланы. Если мы имеем дело с полиэтничным обществом, то здесь роль кланов выполняют отдельные этносы, выстраивающие обязательный баланс в государственных структурах. Причем одни кланы традиционно сильнее, другие слабее в своих возможностях воздействовать на власть.

В настоящее время в каждом государстве СНГ и в национальных республиках России сохраняется влияние местных клановых и родоплеменных групп. Автор показывает клановый характер политических элит Узбекистана, Киргизии, Таджикистана, Казахстана. Но такая ситуация наблюдается не только в ныне независимых государствах СНГ. Так, в Калмыкии почти 85 % горожан и более 90 % жителей села идентифицируют себя с той или иной племенной группой. Схожие явления прослеживаются, например, в Тыве¹, а также во многих других многонациональных субъектах и регионах Российской Федерации.

Наибольшие проблемы вызывает Северный Кавказ. Институционализация клановой политической элиты проявляется и в закреплении привилегированного положения представителей «своего клана», что выражается в «клановости управления», в заполнении благоприятных «социальных ниш» именно «своими» людьми. Даже такие проблемы как занятость (безработица), бедность, содействие в решении проблем повседневной жизни решаются с клановых позиций.

По мнению автора, клановую политическую элиту можно определить как форму политической власти, при которой осуществляется управление экономическими, политическими, социальными и духовными процессами с позиций примата интересов доминирующего клана (семейной

¹ Социальная и культурная дистанция Опыт многонациональной России М., 1998 С 102

группы) в ущерб представителям других групп, партий и национальностей. Ее суть проявляется в игнорировании прав других социальных групп при решении принципиальных вопросов общественной жизни, когда реализуется одностороннее представительство интересов властвующего клана, а не интересы человека, социальных групп независимо от родового (племенного) происхождения, религиозной и профессиональной принадлежности.

Если проанализировать особенности клановых политических элит в традиционных обществах, то можно выявить следующие их институциональные черты.

Во-первых, клановая политическая элита выпячивает, гипертрофирует клановый (семейный) интерес, преувеличивает его, ставит на первое место среди других возможных ценностей, полностью игнорируя интересы всех остальных групп и личности, которые в условиях кланового господства находятся вне правового поля.

Во-вторых, клановой политической элитой формируется и поддерживается фальшивое отождествление интересов нации и интересов клана не стихийно, не самотеком, а сознательно, со стремлением показать выдающуюся роль клана в социально-экономическом благополучии нации. Степень легитимности здесь определяется тем, насколько результаты правления господствующего клана соответствуют ожиданиям всего этноса. Тут важны и успехи, особенно во взаимоотношениях с «чужими», и личность национального этноса и длительность нахождения у власти того или иного клана, его освященность временем и традициями.

В-третьих, клановая политическая элита может эксплуатировать и архетипический мессианский образ, который может реализоваться как в реальном харизматическом, так и в историческом, политическом или общественном деятеле - носителе всех национальных достоинств и величия.

В-четвертых, клановая политическая элита часто ставит себе амбициозные политические цели, которые сводятся к тому, чтобы «свой» клан (род) выступал ведущим по отношению к другим кланам, чтобы он давал всем единственно верный урок как жить и работать.

В-пятых, цели клановой политической элиты абсолютизируются, противопоставляются целям своего же народа и в сфере социальной жизни, и в сфере культуры и даже экономики, считая их производными, подчиненными решению проблемы удержания власти данного клана. Этому способствует процесс подмены социально-политических институтов клановыми, что приводит к искусственной архаизации политических и социальных, и экономических, и культурных процессов.

Во второй главе «ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ В ПРОЦЕССЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ» автор рассматривает влияние модернизации и связанных с ней институциональных преобразований на

традиционные политические элиты Первый параграф посвящен тому, как традиционные региональные элиты реагируют на вызовы модернизации. Во втором рассматривается проблема конгруэнтности традиционных и демократических институтов на постсоветском пространстве и адекватность местных элит. В третьем параграфе показывается, что качество региональных политических элит является фактором социальной рискогенности преобразований.

«2.1. Традиционные региональные элиты и вызовы модернизации». Модернизация представляет собой особую форму приспособления традиционных обществ к вызовам глобализирующейся цивилизации. По мнению В.А. Ядова, модернизация - это сейчас наиболее употребляемое понятие, обозначающее социально-экономические и социокультурные процессы, происходящие в российском обществе¹. Причем это понятие трактуется в контексте либо завершения перехода от традиционного общества к современному, либо начала перехода от современного к постсовременному обществу. В этом процессе сосуществуют одновременно традиционные, даже архаичные, социальные типы и новые.

Распад СССР и последовавшие затем перемены вызвали процесс регионально-этнической дезинтеграции, чреватый угрозами распада России. Этот процесс синтезирует в себе и исторические особенности Российской империи, а затем Советского государства, и несравнимую ни с какой другой страной масштабность и разноплановость национально-этнических и региональных различий, а также переходный характер социально-политических структур в постсоветской России. Его специфика обуславливает более поздние, более конфликтные, чем, например, на Западе, поиски путей адекватного отражения регионального устройства страны.

Крах унитарного режима, кризис социально-политической системы при отсутствии развитых демократических институтов открыли широкие возможности перед сложившимися в автономиях еще в советское время элитами титульных национальностей: мобилизовать массы вокруг национальной (или псевдонациональной) идеи, добиться политической власти и взять курс на этнополитическое и экономическое обособление. Некоторые из них установили в ряде регионов почти независимые от федерального центра режимы. Националистические организации, их лидеры и идеологи выступали не только за возрождение национальных духовных ценностей и традиций, но и подчас за восстановление архаичных государственных структур.

Волна демократизации заставляла региональные политические элиты двигаться в направлении демократического порядка с тем, чтобы остаться у власти. Но с другой стороны, они не спешили полностью отказываться от

¹ Ядов В.А. Россия как трансформирующееся общество: резюме многолетней дискуссии социологов // Куда идет Россия? Власть, общество, личность. М., 2000. С. 383

сложившихся в прошлом политических практик, которые они знали и которыми хорошо владели. Кроме того, элитообразующие группы до конца не могли себе представить, какие проблемы могут у них возникнуть в будущем, в условиях формируемой ими самими новой институциональной среды. Но они прекрасно сознавали тот факт, что демократические процедуры не гарантируют им постоянное пребывание у власти. Отсюда дилемма элитообразующих групп: конструирование такого институционального порядка, который отличался бы от предшествующего политического порядка, прежде всего, определенным институциональным разнообразием, конкурентностью и плюрализмом, и в то же время содержал гарантии минимизации вероятности потери символического капитала и господствующих позиций в социуме в процессе предполагаемых трансформаций.

На фоне упадка государственных ценностей и ослабления созидательной политической воли Центра региональные элиты начали завоевывать значительную автономию и усиливать свою опеку над обществом. Такой характер эволюции был задан, помимо всего прочего, самоутверждением провинциальных элит, которые стремились чувствовать себя независимо. Они выступают в роли правящих меньшинств, играющих стратегическую роль в принятии решений на местном уровне. Их ценности, идеологические позиции и взгляды по существенным политическим вопросам решающим образом влияют на нормы поведения в региональных политических системах.

В ряде северо-кавказских республик, например, в Адыгее (как показали итоги избирательной кампании по выборам президента Республики в 2002 г.), «смена поколений не ведет к демократизации политических установок элит. Скорее происходит замещение одних недемократических установок другими»¹, что, в определенном смысле, тормозит процесс демократизации политической системы страны в целом.

Автор подчеркивает, что оценивая перспективы демократизации и модернизации, нельзя забывать об устойчивости традиционного политического устройства. Региональные элиты выступают одновременно носителями модернизационных потенциалов и текущих региональных интересов. Вторые часто ослабляют первые и отвлекают энергию на утоление прагматических appetitов. Оказалось, что модернизационные проекты вполне можно включить в поле региональных интересов и заставить их служить прагматическим целям умножения авторитета, безопасности и богатства. На Северном Кавказе в случае снижения общей конфликтной напряженности может успешно развиваться туризм. Или, например, речь может идти о создании специальных экономических зон.

¹ Тарусина И. Г. Динамика политических установок региональных элит России // Полис. 2002. № 1. С. 139.

В заключение автор подчеркивает, что модернизация традиционных регионов России предполагает, прежде всего, демократические процедуры, становление социальных и политических институтов. Лишь на этой основе возможно целенаправленно развивать демократическую инициативу и самоуправление в субъектах Российской Федерации и одновременно укреплять государственность и динамическое единство России.

«2.2. Проблема конгруэнтности традиционных и демократических институтов на постсоветском пространстве и адекватность местных элит». Основательная трансформация российской политической системы после распада Советского Союза и демонтажа партийно-советской структуры власти в полной мере затронула российские регионы и региональные политические режимы. Как отмечает российский исследователь В. Гельман, изменения на уровне нормативно-правового регулирования деятельности региональных органов государственной власти, хотя и находились в прямой зависимости от общероссийских политических реформ, характеризовались значительными региональными вариациями¹.

В регионах, как и в стране в целом, появились новые властные институты, основным отличием которых от органов власти советской эпохи была прямая, открытая выборность. Жителям регионов впервые пришлось избирать и глав исполнительной власти, и депутатов представительных собраний. Появление новых институтов стало важнейшим фактором влияния на формирование региональных политических режимов. Как отмечает Р. Патнэм, «институты формируют политику»². Институты определяют политику, влияя на самоидентификацию политических акторов, их представления о власти и стратегию достижения власти. Действия, предпринимаемые политическими институтами, перераспределяют политические интересы и ресурсы, а также меняют правила политической игры. Происходит это, по мнению Д. Марч и Й. Олсен, через внедрение новых критериев успеха и неудачи, введение новых правил политического поведения, наделение одних людей большей властью по сравнению с другими³.

Поэтому существуют достаточно сильные институциональные ограничения деятельности элит. Более того, они институционально задают условия существования элит. Очень важен исторический и социальный фон: традиции, обычаи. Этот фон может быть назван «общейнституциональным фоном», «принципами институционального воспроизводства» или «базовыми институтами».

¹ Гельман В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис 1998 № 1 С 35

² Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии М «Ad Marginem», 1996 С 18

³ March J., Olsen J. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press, 1989. P. 159, 164.

Изменение социальных институтов служит прямым и непосредственным результатом как реформ, так и спонтанных общественных трансформаций. Преобразование базовых институтов осуществляется (либо с помощью радикальных реформ (институционального импорта), либо революционным путем). Что происходит после институционального импорта? Во-первых, возникает новая конфигурация взаимоотношений между сохранившимися традиционными неформальными и новыми формальными институтами. Весьма полезной в данном случае представляется категория конгруэнтности институтов, то есть наличие общих тенденций развития господствующих в обществе неформальных институтов и импортируемых формальных норм.

Во-вторых, чрезвычайно важно рассматривать взаимоотношения между формальными и неформальными институтами после импорта первых в динамике. С одной стороны, импорт может продуцировать или стимулировать изменения в неформальных институтах. С другой стороны, и новые формальные институты адаптируются к старым неформальным. В итоге начинается длительный процесс взаимодействия формальных и неформальных норм: исходный импульс от внедрения нового формального института вызывает реактивные изменения неформальных норм, изменения неформальных норм сказываются на структуре формального института и так далее.

В-третьих, когда институциональная трансформация происходит на основе западных образцов. Здесь надо отметить, что взаимопереплетение различных социальных институтов в индустриальном обществе происходит на основе уже произошедшего на ранней стадии перехода от традиционности отделения политики от социальной и экономической сфер. Для современного российского общества задача конгруэнтности социальных институтов оказывается во многом схожей с добуржуазными социумами – необходимость разгосударствления и деполитизации общественной жизни и становления гражданского общества. Таким образом, требования конгруэнтности демократических социальных институтов и традиционных властных структур сосуществуют одновременно с необходимостью их взаимопереплетения.

С 1991 г. в России происходило построение государственности, основанной на фундаментально новых принципах. Сложность этого процесса в России заключалась не только в том, что в его ходе на российскую почву переносились возникшие и развивавшиеся в других социальных условиях институты; и не только в том, что построение государственности сопровождалось одновременными тяжелейшими политическими, социальными, экономическими потрясениями; но и тем, что одни и те же политические институты и процедуры имплантировались во все уголки гигантских пространств российской Евразии, независимо от социальных особенностей проживающих там народов.

Так, например, к началу построения новой государственности, Дагестан, Ингушетия и Чечня представляли собой сложные фрагментированные

общества с несколькими уровнями модернизации и институциональным плюрализмом, многоуровневыми, многоплановыми, перекрещивающимися моделями политической интеграции, и соответствующим им набором сложных противоречивых идентичностей.

Автор считает, что построение демократических институтов на Северном Кавказе возможно, но они будут несколько отличаться от аналогичных институтов западных стран. Фактически, перед политическими элитами Северного Кавказа открыты два пути: игнорировать или подавлять традиционные институты (что практически невозможно), оставив их за пределами государственной системы, вне официального политического процесса; признать и включить в официальный политический процесс конструктивно ориентированные традиционные институты. Включая традиционные структуры в политический процесс, региональные элиты не только заручаются поддержкой населения, но получают дополнительные легитимационные дивиденды, рычаги влияния, факторы объединения.

По мнению автора, адекватность политических элит прежде всего выявляется в понимании своего места в обществе и соответствующих ему нужд наряду и в связи с осознанием своей социальной востребованности.

Адекватность, в итоге, предполагает активную и действенную включенность в процесс социального развития. В основе деятельной активности элит должно лежать "системное чувство страны". Они не только знают, что надо делать, не только требуют действий, но и сами, будучи включены во все структуры и подструктуры общества (гражданские, государственные, экономические, научные, культурно-образовательные и др.), действуют на благо государства. Без этого сохраняется опасность мягкого или жесткого манипулирования сознанием людей с помощью "черного PR", настоящего на мифотворчестве, популизме и демагогии, и как крайней меры - политкиллерства.

«2.3. Качество региональных политических элит как фактор социальной рискогенности преобразований». Как отмечает О. Яницкий, российское общество сегодня не столько медленно модернизируется, сколько демодернизируется. Этот процесс сопровождается выходом на поверхность социальной жизни структур феодально-бюрократического и криминального порядка. Усилия реформаторов на деле во многом оказываются усилиями по стабилизации, сдерживанию, торможению процессов распада общества за счет демодернизации, традиционализации, восстановления архаических социальных структур¹. Невыстроенность системы демократических институтов на региональном (и, в значительной степени, на

¹ Яницкий О.Н. Модернизация России в свете концепции «общества риска» // Куда идет Россия. Общее и особенное в современном развитии / Под общей ред. Т.И. Заславской М. Интерцентр, 1997 С. 40

федеральном) уровне в условиях укрепления "властной вертикали" не благоприятствует тому, чтобы политические и социально-экономические конфликты развивались в публично-право-вом поле. Напротив, наблюдается все большее обострение борьбы за региональные ресурсы со стороны различных теневых или полутеневых группировок.

В условиях "олигархизации" элит публичная политическая элита становится все более зависимой в принятии решений, и поэтому может быть с точки зрения классической теории элит отнесена к "псевдоэлите". Соответственно теряются ее качественные особенности как элиты (деморализация) и она теряет общественное признание. С приходом к власти президента В.Путина, строя "вертикаль власти", центр, стремясь ослабить региональные суверенитеты, при этом в качестве "побочного эффекта" автономизировал и в значительной мере консолидировал региональные элиты (при частичном вытеснении их из собственно федеральной политики).

Серьезной проблемой для федерального центра является то, что национальные политические элиты создают большие привилегии для титульных этносов.

Так, в Татарстане проживают 48,3 % татар, 43,5 % русских и 8,2 % представителей других национальностей, 78,1 % местной правящей элиты татары, а в парламенте Татарстана (Госсовет РТ) татары составляют 73,3 %, русские 25,1 %, другие национальности - 1,6 %¹, аналогичное положение и в Республике Башкортостан². В республике Саха (Якутия) якуты, составляя 34 % населения, в настоящее время занимают 69 % должностей в правительственных структурах. Представительство в составе северокавказских административно-политических элит далеко не во всем соответствует национальному составу республик. Такие кадровые перекосы в итоге сказываются на межнациональных отношениях, приводя к конфликтам, неоправданным миграциям и вытеснению так называемых "некоренных" из территорий республик. С учреждением Федеральных округов эти процессы замедлились, однако коренного поворота пока не наблюдается. Национализм всегда начинается с национализма правящих в регионе элит (а где национализм, там - сепаратизм).

Проблема качества политической элиты – это всегда проблема дееспособности государства. Затяжной характер российского постсоветского кризиса во многом обусловлен низким качеством властвующих политических элит. Хотя нынешние северокавказские элиты демонстрируют виртуозное мастерство в политических интригах на местном и федеральном уровне, а также при распределении поступающих от федерального центра финансовых

¹ Фарухшин М.Х. Политическая элита в Татарстане // Полис 1994 № 6

² Галляпов Р.Р. Политические элиты российских республик. Особенности трансформации в постсоветский период // Полис 1998 № 2

потоков. Однако в среде местного населения авторитет нынешних республиканских лидеров не слишком высок, и для удержания своей власти им все чаще приходится прибегать к прямому вмешательству федерального центра.

В отличие от авторитетных, но "неудобных" для федеральных чиновников северокавказских политиков (они обычно не допускаются к выборам еще на стадии регистрации кандидатов) слабые лидеры просто не в состоянии обеспечить политическую стабильность и социально-экономическое развитие возглавляемых ими республик. Как свидетельствуют события последнего времени в Ингушетии, Северной Осетии и КЧР, они не в состоянии оказывать эффективное противодействие действиям террористических и криминальных группировок (с последними местные властные и клановые структуры тесно переплетены). В результате политическая ситуация на Северном Кавказе все еще далека от стабилизации и центральная власть сталкивается все с новыми проблемами в этом наиболее уязвимом с точки зрения российской государственности регионе.

Особенностью большей части северокавказских властвующих элит является то, что их происхождение базируется, прежде всего, на активном использовании титульно-националистического политического ресурса. Центральная элита, заинтересованная в поддержке выросших на титульном национализме региональных элит, успешно манипулирует законностью и безопасностью граждан.

За годы правления Президента В. Путина не решены вышеуказанные проблемы: на центральном и региональном уровнях сохраняется неapolитический («семейный») характер институализации элит, отсутствуют сдержки и противовесы со стороны гражданского общества. В этих условиях возможно построение бюрократического, а не демократического порядка. Дальнейшая бюрократизация грозит омертвлением едва ожившего общества (Т.Заславская).

В настоящее время большая часть региональной элиты – выходцы из старой системы власти. Российские региональные элиты на 61 % состоят из выходцев из старой системы, федеральные элиты – на 38 %. По утверждению О. Крыштановской, большой шанс быть избранными в региональные парламенты имеют две группы людей: хозяйственные руководители регионов (или бизнесмены) и представители чиновничества. Обычные граждане практически утратили шансы быть избранными в региональные органы законодательной власти. «Сейчас многие территориальные парламенты представляют собой так называемое сращение капитала и власти», – отмечает Крыштановская. С 1997 г. только назначение дает возможность человеку, который никак не связан со старой политической системой, поступить на службу в структуры власти¹.

¹ http://news.riccom.ru/news-text_news_angarsk_4856.htm

Выдвижение людей в элиту осуществляется в зависимости от интересов финансово-промышленных групп, состоящих в союзе с теми или иными политическими группировками. В конечном счете это приводит к формированию своеобразной господствующей политической группировки, имеющей клановый характер.

Структура политической элиты в постсоветской России связана со структурой власти в стране, но это формальная структура политической элиты. Огромную роль в политическом процессе играет неформальная структура элит, прежде всего, группировки и кланы внутри элиты, ведущие открытую или чаще скрытую борьбу за власть и влияние. Каждая элитная группировка возглавляется лидером, который обычно контролирует ту или иную государственную структуру или определенный регион. Региональные российские элиты формируются по примерно таким же правилам, как и клановая элита, хотя процессы их рекрутирования имеют существенные особенности и варьируются в зависимости от конкретного региона.

Определенный потенциал рискогенности автор видит в следующей ситуации. Ее суть состоит в том, что центральная элита для удержания власти ищет опору в регионах в лице региональных элит и наоборот. Поддержка центральной элиты региональными «вознаграждается» тем, что региональным элитам прощаются злоупотребления. Практика взаимного политического торга приводит к внутреннему разложению элит и их дальнейшему дистанцированию от интересов общества.

Автор подчеркивает, что новый формат взаимодействия президента и конклава региональных лидеров должен быть выработан на фоне реформы местного самоуправления, важнейшей целью которой является качественное повышение уровня политической активности и ответственности граждан России. Федерализм призван стать для России одной из смысловых основ *стратегии национального сотрудничества*, предполагающей преодоление социального, ментального, этического и эстетического отчуждения между различными слоями общества - отчуждения, которое имеет рискогенный характер и несет в себе потенциал дезинтеграции.

В третьей главе «**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕГИОНАХ И ДИНАМИКА ТРАНСФОРМАЦИИ МЕСТНЫХ ЭЛИТ**» рассматривается совокупность вопросов, связанных с отношениями региональных элит и федеральной власти, а также перспектива развития местного самоуправления.

«3.1. Региональные элиты во взаимодействии с федеральной властью». В процессе постсоветской трансформации, политическое пространство России в региональном аспекте обрело сложную составную структуру, основой которой стал асимметричный федерализм, экономическое неравенство регионов и значительная степень автономии, обретенная субъектами

федерации в 1990-е гг. Это, во многом, обусловило процесс политической диверсификации в регионах и оказало непосредственное влияние на формирование региональных политических режимов в диапазоне от демократии, подразумевающей значительную степень политической конкуренции, до жёсткого авторитаризма, стремящегося свести эту конкуренцию до минимума.

Эти процессы оказали сильное влияние на поведение местных политических элит и их лидеров, на восприятие ими своей роли в государстве. Нормой политической жизни стали бесконтрольность и всевластие региональных политических элит и их лидеров, широкое распространение получили протекционизм, фаворитизм и клиентелизм. «Сочетание негласной политики с неясной федеральной политикой перераспределения стимулировало развитие отношений «патрон-клиент», которые характеризовали отношения между центром и регионами на пороге смены тысячелетия»¹.

Попустительство со стороны федерального центра и его заигрывание с региональными лидерами и политическими элитами имели печальные для страны последствия. Процесс децентрализации по существу вышел из-под контроля федеральной власти и, потеряв целенаправленность и четкие контуры, начал превращаться в свою противоположность - анархию. В значительной части была потеряна управляемость обществом и государством, не говоря уже о слабости и неэффективности центральной власти. Появились случаи отказа некоторых субъектов Федерации перечислять налоги в федеральный центр, что грубо нарушало нормальные межбюджетные отношения.

Автор перечисляет причины явного ослабления федерального центра и потери управляемости регионами: 1) противоречия в центральном ядре власти; 2) отсутствие у федеральной власти продуманной стратегии и тактики экономического, социального и политического развития страны, а также некритическое заимствование западных моделей рыночной экономики; 3) преступная приватизация.

Далее автор рассматривает эволюцию федеративных отношений в России, которая прошла несколько этапов от «парада суверенитетов» до прихода к власти В.В. Путина, который показал, что основным направлением деятельности федеральной власти будет создание новой конфигурации взаимоотношений центр-регионы, характеризующейся более жёсткой централизацией власти.

Путин предпринял реформу всей российской системы федерализма путем воссоздания жесткой вертикали власти и централизованного правительства. Эта реформа началась в 2000 г с создания семи новых федеральных округов во главе с наделенными специальными полномочиями пред-

¹ Blakkisrud E The Russian Regionalisation Process Decentralization by Design or Disintegration by Default // Centre-Periphery Relations in Russia The Case of the Northwestern Region Aldershot Ashgate Publishing Ltd, 2001 P 85.

ставителями президента. Каждый из этих новых федеральных суперрегионов объединил в себе десяток существующих территориально-административных субъектов России, а новые столицы этих регионов должны были стать региональными центрами входящих в них территорий. Полномочным представителям президента, назначенным руководить новыми округами, было поручено обеспечить соблюдение подчиненными им региональными лидерами федеральных законов и бюджетной политики, разработку новых социальных и экономических программ, а также сбор статистических данных для центрального правительства.

Путин надеялся, что создание новых округов поможет укреплению политических и экономических связей с Москвой, а также повысит эффективность системы управления. Поэтому сделанное им 13 сентября 2004 г. заявление о том, что отныне вместо выборов губернаторов во всех регионах России они будут напрямую назначаться из Москвы (хотя и с номинального согласия местных парламентов), стало очередным шагом в процессе централизации власти. Эта инициатива была одобрена Государственной Думой и стала законом после того, как президент Путин подписал ее 12 декабря 2004 г., несмотря на значительную критику за рубежом в связи с ущемлением прав местных автономий и откат от демократических завоеваний 90-х гг.

Идея федерализма, построенного «снизу вверх», которую отстаивали Татарстан и его президент М. Шаймиев и которая предусматривала политический паритет между центром и регионами, была отвергнута Москвой. Путин дал ясно понять, что федерализм может строиться только «сверху вниз». Он будет основываться не на взаимных договоренностях между центром и регионами, а на том, что сам федеральный центр считает целесообразным делегировать регионам.

Более того, предпринимая попытку построить в России новую политическую и административную систему полностью по принципу «сверху вниз», Путин также пытается создать новые кадры национальных лидеров, вводя туда людей извне, то есть из Москвы. Назначая своих представителей и губернаторов, он отказался от работы по отбору и воспитанию новых лидеров на местном уровне, которые в будущем могли бы завоевать подлинную поддержку среди населения. Но такие назначения из центра, подчеркивает автор, вместо того, чтобы укрепить государственную власть и сделать ее более эффективной в центре и на местах, чреваты риском распыления административного ресурса и ослабления государства, а также наносят серьезный удар по демократическому процессу и избирательным правам граждан.

«3.2. Региональные политические элиты и развитие местного самоуправления». Как уже говорилось, российская региональная структура также включает в себя множество политических институтов, не укладывающихся в рамки западных демократических схем. Речь идет о сохране-

нии семейно-клановых, патримониалистских и других традиционных структур. Межрегиональное неравенство в России многомерно, оно включает социальные, этнические, культурные и иные компоненты, а также резкие перепады уровня жизни экономического развития от одной части страны к другой. Эти различия в своем большинстве обладают значительной инерцией. И здесь возникает вопрос, как на этой основе возможна успешная и эффективная модернизация страны и развитие местного самоуправления?

Институт местного самоуправления является важнейшим компонентом в структуре демократического государства. Автор обосновывает объективную необходимость местного самоуправления. Во-первых, местное самоуправление необходимо как способ оптимизации государственного управления. Во-вторых, местное самоуправление необходимо как одна из форм осуществления политических прав и свобод гражданина.

В демократическом государстве взаимоотношение между государственной властью и местным самоуправлением регулируется законом и системой норм и ценностей, которым следует население. Конституция России и федеральные законы гарантируют право любых поселений (города, села) на осуществление местного самоуправления и жители поселений имеют возможность выразить свою волю на осуществление самоуправления в границах этих поселений.

Тем не менее, вопрос о сути местного самоуправления до сих пор остается неясным для весьма заметных фигур в российской элите. Так, например, В.П. Шанцев, будучи вице-мэром Москвы, президентом Российской муниципальной академии, высказался следующим образом: «невозможно дать сколько-нибудь вразумительный ответ на вопрос, почему, например, краевая администрация является органом государственного управления, а аналогичная ей по сути районная администрация таким органом не является. Получается, что российское государство заканчивается на крае, области, а далее начинается нечто непонятное»¹.

Поспешность, а также желание учесть интересы самых разных социальных и политических сил породили многочисленные неувязки между нормами законов, определявших направления реформы местного самоуправления, и актов, принятых в их развитие в центре и регионах. Гарантии независимости МСУ существуют лишь на бумаге. Региональные власти нередко игнорируют или попирают права местного самоуправления. Автор перечисляет негативные практики региональных властей в отношении МСУ².

¹ См. Шанцев В.П. О реформе местного самоуправления // Местное самоуправление в России. Сб. статей. М. Ось-89, 2003. С. 9

² См. Кружков А.В. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. 2004. № 6. С. 57-58

Такое неприятие модели, при которой население само под свою ответственность реализует свои полномочия и тем самым в значительной мере разгружает государство от огромного количества годами не решаемых проблем, связано, с врожденным недоверием элиты к населению. Той самой элиты, которая при каждом удобном декларирует свою приверженность демократическому курсу развития государства. Но на деле видит в демократических институтах лишь ширму, за которой элите удобнее выстраивать вертикаль власти под себя, не давая населению возможности влиять на процессы, которые непосредственно определяют его повседневную жизнь.

Среди элиты практически нет людей, заинтересованных в развитии местного уровня власти. Региональные элиты видят в местной демократии, местной власти ненужные образования, создающие только лишние проблемы. Известно, что мэры крупнейших городов по определению становятся политическими оппонентами своих губернаторов. Это объективное противостояние, которое диктуется самой жизнью.

Инициатором муниципальной реформы, главным ее мотором был и остается высший эшелон власти - Президент и его команда. Реформа находит поддержку и среди той части бюрократии, которая пришла к власти благодаря новым методам рекрутирования элиты – конкурентным выборам, поддержке заинтересованных экономических групп и т.д.

Наиболее последовательными оппонентами этих реформ являются главы исполнительной власти (и их окружение) субъектов Федерации, ибо всякое укрепление центра и органов местного самоуправления означает ослабление их власти. Но негативное отношение глав исполнительной власти регионов к муниципальной реформе вызвано не только этим. В известной мере оно продиктовано трудностями взаимодействия с еще не отлаженной системой МСУ, убеждением, что только концентрация власти позволит добиться оптимального эффекта от использования ресурсов, которых, как правило, не хватает¹.

Влиятельными акторами на поле МСУ выступают и мэры крупных городов. Их отношение к МСУ носит двойственный характер: пытаясь ограничить права муниципальных образований, находящихся на территории мэрий, они в то же время стремятся расширить объем собственных полномочий. Не заинтересована в реформировании местного самоуправления и часть руководителей органов местного самоуправления, поскольку независимость МСУ от государства позволяет им бесконтрольно расходовать муниципальные средства в пользу своих клиентов.

¹ Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции // Полис. 2004. № 2-3

Государство должно быть заинтересовано в развитии института местного самоуправления. Оно в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами, эффективным институтом региональной социально-экономической политики. Развитие местного самоуправления содействует укреплению российского государства, в том числе его территориальной целостности, снижению вероятности возникновения социальных напряжений, национальных конфликтов, формированию адаптированной к местным условиям экономики. Объективный интерес основан на том, что местное самоуправление - это механизм реализации населением гражданских прав и свобод, решение широкого круга наиболее близких населению социальных проблем путем передачи им отдельных государственных полномочий.

С 1 января 2006 г. на всей территории России должен вступить в силу Федеральный закон о местном самоуправлении. Автор обращает внимание на то, что системная российская проблема состоит в том, что принятие хороших законов не сопровождается созданием всей необходимой инфраструктуры, которая обеспечивает исполнение закона. Проблема в том, чтобы местное самоуправление заработало, т.е. создавалось и поддерживалось самими гражданами. Но инициатором российских реформ всегда выступает политическая верхушка. А такая пролонгированная ситуация противоречит самой сущности местного самоуправления.

В «Заключении» подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы и намечаются пути дальнейшего изучения проблемы.

Основные публикации автора по теме диссертации

1. Хажмурадов В.Э. Особенности трансформации традиционных элит в переходном обществе. Брошюра. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006. – 1,5 п.л.

2. Хажмурадов В.Э. Взаимодействие региональных элит с федеральной властью // Актуальные проблемы российской политологии и политического управления. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 0,3 п.л.

3. Хажмурадов В.Э. Роль региональных политических элит в развитии местного самоуправления // Управление региональными социально-политическими процессами: вопросы теории и практики. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 0,3 п.л.

2006A
4820

№ - 4820