

На правах рукописи

Витковская Татьяна Борисовна



Локальная политическая элита в регионах РФ
особенности формирования, структура и тенденции развития

11

Специальность 23 00 02 –

Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Пермь, 2008

Диссертация выполнена в Пермском филиале по исследованию политических институтов и процессов Института философии и права УрО РАН

Научный руководитель

доктор политических наук
Олег Борисович Подвинцев

Официальные оппоненты

доктор социологических наук
Алла Евгеньевна Чирикова

кандидат политических наук
Константин Андреевич Сулимов

Ведущая организация

Уральская Академия
государственной службы

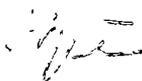
Защита состоится 9 декабря 2008 года в 15 15 на заседании Диссертационного совета К 212 189 04 по политическим наукам при Пермском государственном университете по адресу 614990, г Пермь, ул Букирева, 15, Пермский государственный университет, корпус 1, ауд 301

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Пермского государственного университета.

Автореферат разослан

<8> ноября 2008 г

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат политических наук



Н В Борисова

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы данного диссертационного исследования определяется возрастающей ролью, которую играет локальная политическая элита в территориях регионов РФ на протяжении последних полутора десятилетий

Становление новой государственности в России после крушения советской системы неизбежно породило интерес исследователей к формирующимся с начала 1990-х годов политическим институтам, и в том числе институту местного самоуправления. В условиях советской политической реальности фактически не было ни системы самоуправления локальных территориальных общностей, ни свободных конкурентных выборов их лидеров. Становление данных институтов сопровождалось трудностями, главной из которых стало отсутствие субъекта самоорганизации локальных сообществ. Одним из важнейших условий, необходимых для формирования и закрепления системы самоуправления, стало формирование локальной политической элиты. Это предопределяет значимость исследования элитистской проблематики применительно к местному уровню власти, трансформация которого в современной России продолжает развиваться.

Значимость локального уровня управления в России повысилась с середины 1990-х годов, то есть со времени формирования основ института местного самоуправления в его современном варианте. Тенденции выделения группы локальных лидеров, проведение ими собственного политического курса требовали научного осмысления. Встал вопрос о существовании политической элиты на локальном уровне.

Политический процесс на локальном уровне активизировался в конце 1990-х – начале 2000 годов, что проявилось в повышении конкурентности муниципальных выборов и усложнении отношений между локальным и региональным уровнями управления. Как следствие, стали актуальными вопросы о структуре локальной политической элиты и ее политической позиции по отношению к региональной государственной власти. Не случайно именно в этот период времени в исследовательских кругах возникла дискуссия о том, входит ли локальная политическая элита в состав региональной.

Политические условия, в которых существовала локальная политическая элита, значительно изменились после 2005 года в связи с реализацией проекта муниципальной реформы. Имевшее место снижение реальной автономии местного самоуправления вновь поставило вопрос о существовании политической элиты на локальном уровне и ее

дальнейшей судьбе. В настоящее время можно оценить последствия реформы, поэтому представляется целесообразным выявить направления и тенденции дальнейшей эволюции локальной политической элиты.

Степень научной разработанности проблемы. Как известно, на сегодняшний день разработана широкая научная база по исследованию политической элиты.

Во-первых, это работы, посвященные общим проблемам теории элит. Фундаментальные теоретические вопросы были поставлены и рассмотрены в классических работах таких исследователей, как В Парето, Г Моска, Ч Р Миллс¹. Причины и способы доминирования элиты в обществе выявили Г Л Филд, Дж Хигли². Элиту как институт, роль элиты в обществе рассматривали Х Герт, С Келлнер³. Исследовали элиту как социальный слой, правящий класс или политическую страту, анализировали социальную дифференциацию в обществе через призму элитизма Т Веблен, У Уорнер⁴.

Среди российских исследований следует выделить системные работы Г К Ашина по истории элитологии, и прежде всего труды «История элитологии» и «Элитология в России»⁵. Обстоятельный анализ различных аспектов элитологии, в том числе теоретических оснований современных подходов к элите, методологических оснований элитистских исследований, проведен отечественным исследователем А В Дукой⁶. Теоретические основания исследования элиты анализируются в работах В Г Ледеява⁷. К этой же категории относятся некоторые работы российского специалиста О В Гаман-

¹ Парето В. Трактат по общей социологии. - СПб, 2004, Парето В. О применении социологических теорий // Социологические исследования. - 1996. - № 2, Моска Г. Правящий класс // Социологические исследования. - 1994. - № 10, Миллс Ч Р. Социологическое воображение. - М, 1998.

² Field G L., Higley J. Elitesm. - Boston: Routledge and Kegan Paul, 1980.

³ Keller S. Elites // International Encyclopedia of the Social Sciences / Ed. by Sills D L. - Vol 5. - N Y: The Macmillan Company & The Free Press, 1968, Keller S. Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society. - N Y: Random House, 1968.

⁴ Веблен Т. Теория праздного класса. - М, 1984, Уорнер У. Живые и мертвые. - М, 2000.

⁵ Ашин Г К. Современные теории элит. - М, 1986, Ашин Г К. История элитологии. - М, 2004, Ашин Г К. Элитология в России. - М, 1999, Ашин Г К, Охотский В Е. Курс элитологии. - М, 1999, Ашин Г К, Понедельков А В, Игнатов В Г, Старостин А М. Основы политической элитологии. - М, 1999.

⁶ Дука А В. Исследования элит: поиск теоретических оснований. // Власть и элиты в российской трансформации. - СПб, 2005. - С 11-29, Дука А В. Властные элиты: социологический анализ // Элитизм в России «за» и «против». Под общ. ред. В П Мохова. - Пермь, 2002. - С 29-64, Дука А В. Институционализация и социальное дистанцирование властных элит // Власть, государство и элиты в современном обществе. Под ред. А В Дуки и В П Мохова. - Пермь, 2005.

⁷ Ледеяв В Г. Модели эмпирического исследования власти: западный опыт // Власть и элиты в российской трансформации. - СПб 2005. С 66-76, Ледеяв В Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля // Социологический журнал. - 2002. - № 3. С 31-68, Ледеяв В Г. Эмпирическая социология власти: теория «машин роста» // Власть, государство и элиты в современном обществе. Под ред. А В Дуки и В П Мохова. - Пермь, 2005. С 5-23, Ледеяв В Г. Городские политические режимы: Теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука (Локальная политика, местное самоуправление, российский и зарубежный опыт). - 2008. - № 3. С 32-60.

Голутвиной, посвященные теоретическим концепциям элит⁸ Дополнением к этому блоку являются обзорные работы, посвященные анализу элитологических исследований⁹

Во-вторых, это исследования, в которых разрабатываются проблемы локальной политики и распределения политической власти в локальных территориальных общностях Исследования власти и влияния в локальных территориальных сообществах ведутся в западной политической науке с 1920-х годов Попытка выявить и охарактеризовать распределение власти в городском сообществе была предпринята в работах Р Линда и Х Линд, проведенные в г Мунси (Индиана, США)¹⁰ Проблема ведущего актора локальной политики исследовалась У Уорнером, выпустившим серию книг о «Yankee City»¹¹ Сосредоточение контроля над политической сферой в руках узкой группы было выявлено в исследовании А Холлинсхеда в г Моррис (Иллинойс, США), посвященного анализу взаимосвязи социального статуса и политического участия¹² Однако, данные исследования не были сфокусированы непосредственно на изучении политической элиты в локальных сообществах В отличие от них, исследование Ф Хантера, проведенное в Атланте (США), было полностью посвящено изучению структуры власти в территориальной общности, и в нем была использована оригинальная методика определения правящей элиты¹³ В работе Р Даля на материале г Нью-Хэйвен (Коннектикут, США) выявлялись ведущие субъекты принятия политических решений и изучались роли различных групп в политическом процессе на уровне городского сообщества¹⁴ Проблема принятия стратегических решений в публичных политических структурах поднималась в исследованиях Э Бенфилда, А Вилдавски, Ф Вирта, У Сэйра, Г Кауфмана Успешное исследование структуры власти в городских сообществах было осуществлено Р Престусом на материале двух малых городов (Ривердейл и Эджвуд, штат Нью-Йорк, США)¹⁵ Р Эггер, Д Голдрих и Б Свенсон на материале четырех малых городов (Фармдейл, Оргаун, Петрополис, Метровиль в США) определили роль «внутренних клик»

⁸ Гаман-Голутвина О В Политические элиты эволюция теоретических концепций - М 1996, Гаман-Голутвина О В Политические элиты России веки исторической эволюции - М 1998 Гаман-Голутвина О В Политическая элита – определение основных понятий. // Полис - 2000 - № 3

⁹ См., напр Властные элиты и номенклатура аннотированная библиография российских изданий 1990-2000 гг (Отв ред. Дука А В) - СПб 2001, Пляйс Я А Политическая элита России: проблемы историографии // Государственное и муниципальное управление Ученые записки СКАГС - 2001 - № 3 - С 7-40

¹⁰ Lynd R.S., Lynd H.M. Middletown - New York: Harcourt, Brace, and World, 1929 Lynd R.S., Lynd H.M. Middletown in Transition - New York: Harcourt, Brace, and World, 1937

¹¹ Warner W.L., Lunt P.S. The Social Life of a Modern Community (Yankee City Series, 1) - New Haven: Yale University Press, 1941

¹² Hollingshead A.B. Elmtown's Youth, the Impact of Social Classes on Adolescents - New York: John Wiley, 1949

¹³ Hunter F. Community Power Structure: A Study of Decision-makers - Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953

¹⁴ Dahl R.A. Who Governs? Democracy and Power in an American City - New Haven: Yale University Press, 1961

¹⁵ Presthus R.V. Men at the Top: A Study in Community Power - New York: Oxford University Press, 1964

в политическом процессе в городских сообществах¹⁶ Полный и обстоятельный анализ факторов, обуславливающих городскую политику, был предложен Т Кларком, Р Лайнберри, Дж Уолтоном¹⁷ В перечисленных выше исследованиях имеет место преувеличение степени локальной автономии Влияние региональных и национальных акторов и структур на локальный политический процесс, характер распределения власти в городских сообществах анализировал У Домхофф¹⁸ Степень автономии городских общностей и их роль в координации интересов различных групп на локальном уровне исследовали Дж ОКоннор, М Каstellс, П Саундерс, И Хэйсс, Дж Лоджжин, К Кокберн¹⁹ Модели власти в городских и территориальных общностях анализировал П Петерсон²⁰ Начиная с 1980-х годов популярность среди американских исследователей власти в городских сообществах получили теории «машин роста» (Х Молотч и Дж Logan)²¹ и «городских политических режимов» (К Стоун)²² Теория городских политических режимов получила признание и за пределами США, особенно в Европе Речь идет об исследованиях К.Доудинга в Лондоне, Э Штрём в Берлине, А Хардинга в Манчестере, Эдинбурге, Гамбурге, Амстердаме²³, П Джона и Э Коула в Лидсе, Саутгемптоне, Лилле и Рене,²⁴ Д Уэллера в Норвиче и Кардиффе²⁵, Э ди Гаэтано и Дж Клемански в Бирмингеме и Бристоле Среди последних работ можно выделить исследования А Кинза и Р Паддисона²⁶, а также П Джона и А Коула²⁷, отмечающие изменение характера управления на локальном уровне от «urban government» до «urban governance» под

¹⁶ Agger R.E., Goldrich D., Swanson B.E. *The Rulers and the Ruled* - New York: John Wiley and Sons, Inc., 1964

¹⁷ Clark T.N. *Community Structure, Power and Decision-making* - Scranton: Chandler, 1968; Lineberry R., Sharkansky I. *Urban Politics and Public Policy* 2nd ed. - New York: Harper and Row, 1978; Walton J. *Substance and artifact: The current status of research on community power structure*// *American Journal of Sociology* - 1966 - Vol 71 # 4 P 430-438

¹⁸ Domhoff W. *Who really Rules?* - Santa Monica: Goodyear, 1978; Domhoff G.W. *The Powers that Be: Processes of ruling-class domination in America*. - New York: Vintage books, 1979; Domhoff G.W. *Who Rules America Now?* - Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, 1983 P 76

¹⁹ Lojkine J. *La Politique Urbaine dans la Région Parisienne 1945-1972* - Paris: Mouton, 1972; Cockburn C. *The Local State* - L.: Pluto, 1977

²⁰ Peterson P.E. *City Limits* - Chicago and London: The University of Chicago Press, 1981

²¹ Logan J., Molotch H. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place* - Berkeley: University of California Press, 1987

²² Stone C.N. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* - Lawrence: University Press of Kansas, 1989; Stone C. *Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach* // *Journal of Urban Affairs* - Vol 15 # 1 - P 1-28

²³ Harding A. *Review article: North American urban political economy, urban theory and British research*// *British Journal of Political Sociology* - 1999 - Vol 29 - P 673-698

²⁴ John P., Cole A. *Urban regimes and local governance in Britain and France: Policy adaptation and coordination in Leeds and Lille* // *Urban Affairs Review* - 1998 - Vol 33 # 3

²⁵ Valler D. *Local economic strategy and local coalition-building* // *Local Economy* - 1995 - Vol 10 # 1 P 33-47

²⁶ Kearns A., Paddison R. *New changes for urban governance* // *Urban Studies* - 2000 - Vol 37 # 5-6 P 845-846

²⁷ John P., Cole A. *Urban regimes and local governance in Britain and France* - L.: Routledge, 1999; John P., Cole A. *Local Governance in England and France* - L.: Routledge, 2001

влиянием процесса глобализации. Также следует отметить работу Дж. Кларка, посвященную проблеме автономии локальной политики²⁸

Работы отечественных исследователей, посвященные проблемам локальной политики и распределения власти в локальных территориях, появились по понятным причинам только в 1990-е годы. Наиболее успешными, на наш взгляд, исследованиями политики и власти в российских городах являются коллективные монографии В. Гельмана, С. Рыженкова, Е. Белокуровой, Н. Борисовой «Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России 1991-2001»²⁹ и «Реформа местной власти в городах России, 1991-2006»³⁰. В указанных исследованиях рассматривается местное самоуправление в контексте меняющейся федеральной политики с точки зрения автономии его субъектов. Ряд исследований В. П. Мохова посвящен проблемам властных отношений в территориальных сообществах³¹. Проблемы локальной политики и локальных сообществ анализирует П. В. Панов³². В работах Д. Г. Сельцера рассматривается, как советская номенклатура локального уровня включилась в локальный политический процесс в начале 1990-х годов³³. Имеется также ряд работ, посвященных особенностям локального политического процесса в территориях конкретного региона³⁴.

В-третьих, это исследования, в целом посвященные региональным политическим процессам и региональным элитам в РФ, в которых затрагивается и необходимая для анализа локальных политических процессов и элит проблематика. Значимыми среди них являются работы Н. Ю. Лапиной и А. Е. Чириковой «Регионы-лидеры экономика и политическая динамика» (на примере Ярославской и Самарской областей), «Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор» (на материале по Ростовской и Пермской областям), «Региональные элиты в РФ: модели поведения и

²⁸ Clark G. Theory of local autonomy // *Annals of the association of American Geographers* - 1984 - Vol 74 - №2
²⁹ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России 1991-2001 - СПб, 2002

³⁰ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006 - СПб, 2008

³¹ См., напр. Мохов В. П. Проблемы властных отношений в малых городах // *Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах*. - Пермь, 2007 - С. 18-23

³² Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях // *Политическая наука (Локальная политика, местное самоуправление: российский и зарубежный опыт)* - 2008 - № 3 - С. 9-31; Панов П. В. Локальные сообщества как политический конструкт // *Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах*. - Пермь, 2007 - С. 12-17; Назукина М. В., Панов П. В., Сулимов К. А. Конструирование политической самости на местном уровне // *Вестник Пермского университета. Серия «Политология»* - 2007 - № 1 - С. 23-26

³³ Сельцер Д. Г. Взлеты и падения номенклатуры. Научная монография. - Тамбов, 2006; Сельцер Д. Г. Первые секретари ГК и РК КПСС (1991-1992 гг.): продолжение или завершение карьеры? // *PRO NUNC. Современные политические процессы*. - Вып. 2 - Политические партии и выборы в российских регионах. - Тамбов, 2004

³⁴ Титков А. С. Особенности политической жизни в городах Ближнего Подмосковья // *Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах*. - Пермь, 2007 - С. 114-123; Абелинские А. Ю. Особенности политический процессов в городах томенского Севера // *Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах*. - Пермь, 2007 - С. 124-126

политические ориентации» В указанных работах проведен анализ широкого круга проблем государственной региональной политики, взаимодействия экономической элиты с административной, политической и партийной самоидентификации, мотивации и самоопределения региональных элит Названные авторы также детально анализировали влияние федеральной политики на потенциал региональных элит в период президентства В Путина³⁵ Глубокий и обстоятельный анализ ряда важных аспектов, связанных с развитием российских региональных элит, проведен в работах «Эффективность деятельности административно-политических элит критерии оценки и анализ состояния в современной России» А М Старостина³⁶, «Россия регионов трансформация политических режимов» под редакцией В Гельмана, С Рыженкова, М Бри³⁷, «Региональные элиты Северо-Запада России» под редакцией А.В Дуки³⁸ Методологические проблемы исследования региональных элит рассмотрены в работе В П Мохова «Проблемы анализа российских региональных элит в переходный период к вопросу о методологических основаниях»³⁹ Можно выделить также исследования М Афанасьева⁴⁰, А Магомедова⁴¹, Д Бадовского, А Шутова⁴², Ш Риверы⁴³ Дополнением к этому блоку являются исследования региональной элиты, проведенные на материале одного конкретного региона. В основном это работы, ориентированные на региональную специфику, такие как исследование политических установок региональной элиты в Саратовской области И Г Тарусиной⁴⁴, изучение взаимодействия политической и научной элиты в Нижегородской

³⁵ Лапина Н Ю, Чирикова АЕ Регионы-лидеры экономика и политическая динамика (на примере Ярославской и Самарской областей) - М, 2002, Лапина Н Ю Чирикова АЕ Стратегия региональных элит экономика, модели власти, политической выбор - М, 2000, Лапина Н Ю, Чирикова АЕ Региональные элиты в РФ модели поведения и политические ориентации. - М, 1999, Лапина Н Ю, Чирикова АЕ Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит (Аналитический доклад, подготовленный по заказу московского представительства Фонда им Ф Эберта) - М, 2004

³⁶ Старостин А.М Эффективность деятельности административно-политических элит критерии оценки и анализ состояния в современной России. - Ростов-на-Дону, 2003

³⁷ Россия регионов Трансформация политических режимов/ Общ. ред. Гельман В, Рыженков С, Бри М - М 2000

³⁸ Региональные элиты Северо-Запада России/ Под. ред. Дуки А.В - СПб, 2001

³⁹ Мохов В П. Проблемы анализа российских региональных элит в переходный период к вопросу о методологических основаниях // Пермский вариант-2 - Пермь, 2004 - С 4-14

⁴⁰ Афанасьев М Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис - 1994 - №6

⁴¹ Магомедов А. Политические элиты российской провинции // МЭ и МО - 1994 - №4

⁴² Бадовский Д, Шутов А. Региональные элиты в постсоветской России особенности политического участия // Кентавр - 1995 - №6

⁴³ Ривера Ш Тенденции формирования состава посткоммунистической элиты России репутационный анализ // Полис - 1995 - №6

⁴⁴ Тарусина И Г Динамика политических установок региональных элит России (На примере Саратовской области) // Полис - 2003 - №1

области А С Макарычева⁴⁵, исследование трансформации региональной элиты в том же регионе А В Дахина⁴⁶

Помимо этого, существует достаточно большой блок работ, в которых разрабатываются проблемы муниципальной власти в регионах РФ К этой категории относятся работы, посвященные формированию и функционированию местного самоуправления в современной России⁴⁷, реализации проекта муниципальной реформы⁴⁸, российской государственной политике в отношении муниципалитетов⁴⁹

Непосредственно локальная политическая элита в регионах РФ остается недостаточно изученной Проблема местной элиты исследуется в некоторых работах В П Мохова⁵⁰, Д Г Сельцер исследует политико-административную элиту локального

⁴⁵ Макарычев А С Взаимодействие научной и политической элит: теория вопроса и практика Нижегородской области // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе - М, 1999

⁴⁶ Дахин А В Трансформация региональных элит (на примере Нижегородской области) // Полис - 2003 - №4

⁴⁷ Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации/ Под ред Рыженкова С, Винника А.М., - 1999, Местное самоуправление стратегические направления развития/ Под ред Рыженкова С - М, 2000, Васильев В И Местное самоуправление - М, 1999, Кружков А В Местное самоуправление в России несбывающийся проект // Полис - 2004 - №6 С 55-61, Нечаев В Д Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Полис - 2004 - №6 С 36-54, Деменкова А. О содержании конституционного принципа финансовой самостоятельности органов местного самоуправления // Муниципальная экономика. - 2006 - №1 С 14-18, Рой О К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации - Муниципальная власть - 2005 - №2 - С 28-31, Парщиков Л Что новый кодекс нам готовит? // Муниципальная экономика, 2004 - №1 С 28-30 Черкасов А И Местное управление и самоуправление конституционные модели // Сравнительное конституционное право - М, 1996, Кулиева С И Местное самоуправление конституционно-правовой статус и механизм функционирования - М, 1994

⁴⁸ Ланкина Т Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000-2004 Т 2 Стратегия, институты, проблемы Под ред. Н Петрова. - М, 2005, Нечаев В Д Децентрализация, демократизация и эффективность Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Полис - 2003 - №3 С 92-101, Васильев В И Местное самоуправление закон четвертый // Журнал российского права - 2004 - №1 С 5-14, Рагозина Л Мониторинг реформы местного самоуправления результаты первого этапа внедрения [Электронный документ] Режим доступа // http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=371, Глазачев В Л О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный документ] Режим доступа http://www.glazachev.ru/publications/doklady/2006-09-29_doklad_MSU.htm, Савранская О Л Решает ли проект закона «Об общих принципах местного самоуправления» задачу реализации прав граждан и создания эффективной системы управления России. [Электронный документ] Режим доступа. http://www.islg.ru/publications/first/savranskaya_3.html, Михеев С Тихая реформа, чреватая коллапсом [Электронный документ] Режим доступа <http://www.politcom.ru/2005/zloba5723.php>, Косарева Н Б Реформа или конец местного самоуправления [Электронный документ] Режим доступа http://www.opes.ru/analyze_doc.asp?id_no=56987

⁴⁹ Гельман В Я Возвращение Левиафана. Политика децентрализации в современной России // Полис - 2006 - №2 С 90-107, Ковалев В А Муниципальная политика под прессом федеральной и региональной власти (на примере республики Коми в 2005 году) // Такая разная Россия Политические процессы и местные сообщества в малых городах. - Пермь, 2007 - С 136-147, Житкова Е К вопросу о согласовании интересов органов местного самоуправления и государственной власти субъекта Российской Федерации // Муниципальная власть - 2006 - №2 С 76-79, Каверзин М Ю Государство и местное самоуправление проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов Серия «Политология» - 2003 - №4 С 13-19

⁵⁰ Мохов В П Местная элита и местное самоуправление // Местное самоуправление в трансформируемом российском обществе - Пермь 2002 С 54-57

уровня⁵¹ Однако основные системные исследования названных специалистов посвящены элите советского периода⁵² Для современных отечественных исследователей при обращении к теме локальной элиты характерно ограничение одним или несколькими аспектами проблемы Так, А В Баранов исследует политическую культуру локальных элит и сообществ, И К Шевцова анализирует политику местных элит в области формирования идентичности⁵³

Таким образом, в научной литературе проблеме локальной политической элиты в регионах РФ уделено недостаточно внимания Данная проблема ранее не изучалась в предложенной диссертантом трактовке Кроме того, в имеющихся работах внимание уделяется, прежде всего, правовому и административному аспектам проблемы Также элитистская проблематика в исследованиях политического процесса локального уровня зачастую сводится к анализу поведения персоналий Это обуславливает необходимость исследования локальной элиты как политической и социальной страты в современной России

Объект исследования – локальная политическая элита в регионах РФ

Предмет исследования – развитие локальной политической элиты в регионах РФ как политического субъекта и социальной группы

Цель диссертационного исследования – определить уровень сформированности и степень автономии локальной политической элиты в регионах РФ с середины 1990-х годов до настоящего времени и обозначить направления и тенденции ее дальнейшего развития

Достижение данной цели требует решения следующих исследовательских задач

- уточнить объем понятия «локальная политическая элита» и раскрыть его содержание применительно к условиям современной России,
- выявить условия формирования и этапы развития локальной политической элиты в регионах РФ,
- проанализировать взаимоотношения локальной политической элиты с группами интересов на локальном уровне в регионах РФ,
- определить границы локальной политической элиты в регионах РФ,

⁵¹ Сельцер Д Г Субрегиональная административная элита от М С Горбачева до В В Путина: общие подходы. // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки» 2004

⁵² См Мохов В П Региональная политическая элита России (1945 – 1991 годы) - Пермь, 2003, Мохов В П Политическая элита в СССР // Перспективы - 1991 - № 8 С 14-22 Сельцер Д Г Первые секретари ГК и РК КПСС (1991-1992 гг.) продолжение или завершение карьеры? // PRO NUNC Современные политические процессы Вып. 2 «Политические партии и выборы в российских регионах» - Тамбов 2004 Сельцер Д Г Взлеты и падения номенклатуры - Тамбов, 2006

⁵³ Шевцова И К Политика идентичности местных элит: международное измерение (случай г Выбогра) // Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах - Пермь 2007 С 148-162

- проанализировать структуру локальной политической элиты в регионах РФ, выявить внутриэлитные группы и дать характеристику каждой из них,
- выявить тенденции развития локальной политической элиты в регионах РФ

Исследование ограничено временными рамками с середины 1990-х годов по настоящее время

Выводы в значительной мере сделаны на основании анализа материалов по различным субъектам РФ, однако, прежде всего, по трем регионам Пермской области (с 2005 г – Пермскому краю), Кировской области, Свердловской области. Выбор названных регионов обусловлен двумя причинами

Во-первых, существующими различиями в их политической и социально-экономической жизни. В Пермской области/крае экономическая сфера достаточно развита, достаточное количество акторов обладает весомыми интересами и ресурсами для долговременного политического соперничества как на региональном, так и на локальном уровнях. Кировская область традиционно является реципиентом государственного бюджета, в регионе существуют глубокие экономические проблемы, социальная и политическая ситуация на региональном и локальном уровнях нестабильна. Свердловская область является развитым в экономическом плане регионом, с традициями публичного политического соперничества и амбициозной внутренней и «внешней» политикой региональных властей.

Во-вторых, схожестью политических, социальных и экономических характеристик выбранных регионов с теми или иными из большинства других субъектов РФ. При этом из исследования исключены регионы, которые принципиально отличаются от прочих особенностями политического устройства, общественных отношений, национальными традициями, конфессиональным составом и другими значимыми характеристиками: регионы Северного Кавказа (Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Чечня), некоторые «северные» регионы (Чукотский АО, существовавшие ранее Корякский АО, Ненецкий АО, Таймырский АО), «этнические» регионы (Татарстан, Башкортостан, Калмыкия, Якутия, Тыва), наиболее «бедные» регионы (существовавшие ранее Агинский Бурятский АО, Усть-Ордынский Бурятский АО). Сформулированные нами выводы относительно локальной политической элиты в регионах РФ на данные регионы не распространяются.

Под локальным уровнем политики в данном исследовании понимается уровень субрегиональный. Под локальной элитой понимается элита территориальной единицы муниципального уровня – городского округа или муниципального района (в соответствии с терминологией, используемой в действующем законодательстве об МСУ).

При этом региональные административные столицы и города-«миллионники» остаются за пределами нашего исследования, поскольку политические процессы в них значимо отличаются от идущих на уровне малых и средних городов и сельских районов (которые и составляют большинство муниципальных образований в регионах РФ)

Теоретическим основанием диссертационного исследования является элитизм. Элитизм как способ анализа политической реальности строится на положениях о неизбежности социальной дифференциации общества и сосредоточения политической власти в руках активного управляющего меньшинства. Элитологическая парадигма мышления получила широкое распространение в современных научно-гуманитарных исследованиях. Она была апробирована в качестве теоретического основания исследований в ряде научных дисциплин: политологии, социологии, истории, психологии. Интерпретация на ее основе политических, социальных и экономических процессов является весьма распространенной среди исследователей. Методологическую основу исследования составили теория «машин роста»⁵⁴ и теория городских политических режимов⁵⁵, представляющие комплексный элитистско-плюралистический подход к изучению политических процессов.

При проведении исследования использованы следующие конкретные методы сбора и обработки материала: метод анализа документов, ивент-анализ прессы, интервьюирование, анкетирование.

Эмпирическую базу исследования составляют несколько групп источников.

Во-первых, законодательные акты и нормативные документы. К данной группе относятся федеральные правовые источники: Закон № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991⁵⁶, Указ Президента РСФСР № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» от 22.08.1991⁵⁷, Указ Президента РСФСР № 239 «О порядке назначения глав администраций» от 25.11.1991⁵⁸, Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного

⁵⁴ Logan J., Molotch H. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place* - Berkeley: University of California Press, 1987.

⁵⁵ Stone C.N. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* - Lawrence: University Press of Kansas, 1989; Stone C. *Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach* // *Journal of Urban Affairs* - Vol. 15 - # 1 P. 1-28; Harding A. *Review article: North American urban political economy, urban theory and British research* // *British Journal of Political Sociology* - 1999 - Vol. 29 P. 673-698; John P., Cole A. *Urban regimes and local governance in Britain and France: Policy adaptation and coordination in Leeds and Lille* // *Urban Affairs Review* - 1998 - Vol. 33 # 3; Valler D. *Local economic strategy and local coalition-building* // *Local Economy* - 1995 - Vol. 10 # 1 P. 33-47.

⁵⁶ Закон № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991 // Информационно-правовая система «Консультант-Плюс».

⁵⁷ Указ Президента РСФСР № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» от 22.08.1991 // Информационно-правовая система «Консультант-Плюс».

⁵⁸ Указ Президента РСФСР № 239 «О порядке назначения глав администраций» от 25.11.1991 // Информационно-правовая система «Консультант-Плюс».

самоуправления в Российской Федерации» от 09 10 1993⁵⁹, Закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 08 1995⁶⁰, Закон № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 09 1997⁶¹, Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 10 2003⁶². Помимо них был проанализирован ряд уставов муниципальных образований, принятых в 1996 году, с учетом внесенных позже принципиальных исправлений и дополнений⁶³.

Во-вторых, данные электоральной статистики К данной группе относятся сборники, изданные ЦИК РФ⁶⁴, данные, содержащиеся на официальном сайте ЦИК РФ⁶⁵, данные, содержащиеся на официальных сайтах избирательных комиссий регионов РФ⁶⁶.

В-третьих, материалы СМИ К данной группе относятся материалы, опубликованные в федеральных («Коммерсант», «Коммерсант-Власть», журнал «Власть»), региональных («Деловое Прикамье», «Звезда», «Коммерсант-Пермь») и муниципальных («Боевой путь», «Город», «Уральский шахтер», «Искра», «Чусовской рабочий», «Чусовской металлург», «Камские зори», «Березниковский рабочий», «Новая газета», «Очерский край», «Березники вечерние», «Сылвенские зори», «Родник Прикамья») печатных СМИ, а также размещенные в сети Интернет⁶⁷.

⁵⁹ Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 09 10 1993 // Информационно-правовая система «Консультант-Плюс»

⁶⁰ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28 08 1995 // Информационно-правовая система «Консультант-Плюс»

⁶¹ Федеральный Закон № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 09 1997 // Информационно-правовая система «Консультант-Плюс»

⁶² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06 10 2003 // Информационно-правовая система «Консультант-Плюс»

⁶³ Устав города Березники Пермской области от 11 01 1996, Устав Кунгурского района Пермской области от 01 07 1996, Устав города Чусового Пермской области от 15 03 1996, Устав Чернушинского района Пермской области от 02 04 1996, в ред. от 28 01 2005, Устав Уинского района Пермской области от 10 04 1996, Устав города Чусового Пермской области от 15 03 1996, Устав Осинского района Пермской области от 13 08 1996, в ред. от 26 11 2004, Устав Пермского района Пермской области от 09 04 1996, Устав Пермского района Пермской области от 14 12 2001, в ред. от 10 02 2005, Устав города Александровска Пермской области от 18 12 2002, Устав города Кунгура Пермской области от 20 03 1996 в ред. от 10 12 2004, Устав ЗАТО п Звездный Пермской области от 19 06 2003 // Библиотека отдела по взаимодействию с органами местного самоуправления аппарата Законодательного Собрания Пермской области.

⁶⁴ Выборы в Российской Федерации - М 1998 Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации 1995-1998 Электоральная статистика - М, 1999

⁶⁵ Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ <http://www.cikrf.ru>, Официальный сайт Федерального центра информатизации при ЦИК РФ <http://www.vybuvo избирком.ru>.

⁶⁶ Официальный сайт избирательной комиссии Кировской области. <http://www.kirov избирком.ru>, Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Пермской области/края <http://www.old-elect perm.ru>, <http://www.elect.perm.ru>, <http://www.permkrai избирком.ru>

⁶⁷ Официальный сайт Государственного комитета статистики РФ <http://www.gks.ru> Официальный информационный портал органов местного самоуправления ХМАО// <http://www.admhmsny.ru> Официальный сайт заместителя председателя правительства Свердловской области управляющего Южным управленческим округом Свердловской области О А Гусева // <http://www.oagusev.ru>. Официальный сайт Пермского областного/краевого отделения партии «Единая Россия» // <http://www.edros.permonline.ru> Интервью с А.А.Котовым главой Стругоокрасненского района Псковской области, председателем Ассоциации муниципальных образований Псковской области // Псковский обозреватель - 2001 - № 2

В-четвертых, материалы направленного интервью с представителями органов местного самоуправления территорий регионов РФ В общей сложности диссертантом проведено 24 интервью в Пермской, Свердловской и Кировской областях

Научная новизна исследования заключается в том, что диссертантом проведено комплексное исследование локальной политической элиты в регионах РФ начиная с момента ее формирования и до настоящего времени

В процессе реализации цели и решения исследовательских задач диссертантом были получены следующие, имеющие научную новизну, результаты

- выявлены достоинства и недостатки существующих критериев выделения элиты применительно к изучению политических процессов локального уровня, в качестве определяющих предложены приоритетное влияние на принятие политических решений, автономия и ресурсная обеспеченность,
- сформулировано определение локальной политической элиты исходя из степени ее автономии и роли для локального сообщества и территории,
- дана комплексная характеристика локальной политической элиты в регионах РФ с середины 1990-х годов до настоящего времени, в качестве наиболее важных характеристик выделены уровень сформированности и степень автономии на разных этапах ее эволюции,
- определены границы локальной политической элиты, сделан вывод о необходимости ее разграничения с региональной элитой и только с ней,
- определена структура локальной политической элиты в регионах РФ, в качестве основных компонентов выделены корпус глав муниципалитетов, корпус депутатов представительных органов МСУ и лидеры местных организаций политических партий в муниципальных образованиях,

Электронная версия журнала. [Режим доступа <http://observer.pskovregion.org/>] Интервью с В Бокон, управляющим Горнозаводским управленческим округом, интервью с В Волюнкиным, управляющим Восточным управленческим округом, интервью с Ю Зеленковым, управляющим управленческим Южным округом, интервью с А.Шаваровым, управляющим управленческим Западным округом, интервью с И Граматиком управляющим управленческим Северным округом, интервью с А.Долгичиным, председателем комитета по законодательству и МСУ Областной Думы Свердловской области // Областная газета. - 11 11 2002 Интернет-портал Уральского института прикладной политики и экономики [Режим доступа <http://www.urpmonitor.ru/>] Как повысить социальную активность граждан Итоги комплексного всероссийского исследования экспертов Всероссийского совета местного самоуправления «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» (февраль – май 2008 года) // Интернет-портал «Регионы России» [Режим доступа <http://gosrf.ru/page/tr/magazinearticle.aspx?pageid=1&magazineid=16&articleid=608>] Новостной портал «Общество».// [http://www.socarchive.narod.ru/html/polros/ Михеев С Тихая реформа, чреватая коллапсом](http://www.socarchive.narod.ru/html/polros/Михеев%20С%20Тихая%20реформа,%20чреватая%20коллапсом/) // [Режим доступа <http://www.politcom.ru/2005/zloba5723.pfr>] Реформа местного самоуправления в России проблемы и перспективы Региональная экспертиза № 12 // ФРИП 25 07 2005 [Режим доступа www.fip.ru] Савранская О.А. Решает ли проект закона «Об общих принципах местного самоуправления» задачу реализации прав граждан и создания эффективной системы управления России // [Режим доступа http://slg.ru/publications/first/savranskaya_3/html]

- выявлены направления и тенденции дальнейшего развития локальной политической элиты в регионах РФ

Основные положения, выносимые на защиту

1 Локальная политическая элита может быть определена как социальная группа, оказывающая приоритетное влияние на принятие стратегических политических решений, влияющих на локальное сообщество и территорию, и обладающая необходимыми для этого степенью автономии и ресурсным потенциалом. Ключевым моментом для определения политической элиты выступает степень автономии, достаточная для самостоятельного принятия политических решений. Акцент на обеспечение ресурсами важен, поскольку он создает предпосылки для определения автономии локальной политической элиты исходя, кроме прочего, из ее ресурсного потенциала.

2 Деятельность представителей локальной элиты, являясь политической, не сводится к администрированию. Общая схема распределения полномочий между органами самоуправления и вышестоящими уровнями органов государственного управления в масштабах страны такова, что ряд принципиальных политических решений, касающихся муниципалитетов, принимается «над» ними (федеральными и региональными властными структурами). Однако в настоящее время степень централизации процесса принятия политических решений и его сложность таковы, что общее стратегическое управление конкретными локальными сообществами и территориями «сверху» невозможно. Это предопределяет существование политической элиты локальных территорий.

3 Верхняя граница локальной политической элиты проходит по линии муниципалитеты/регион. Формально представители региональных структур, в силу должностных обязанностей или личных интересов действующие на локальном уровне, подпадают под данное определение локальной элиты. Однако они не входят в ее состав, поскольку являются политическими акторами другого уровня. К локальной политической элите относятся те, чьи основные интересы сосредоточены в локальной территории, и чьей главной социальной функцией является управление локальным сообществом.

4 Сфера приоритетного влияния и интересов локальной политической элиты ограничена локальной территорией, поэтому локальная политика дифференцируется от региональной, но не сама по себе. Другими словами, нижняя граница локального политического процесса не определена, он включает и происходящие на уровне поселений изменения. Сферы деятельности и интересов представителей обоих уровней самоуправления пересекаются, сводясь к управлению локальными территориями и

сообществами Активное включение в локальный политический процесс представителей поселений усложняет внутривнутриполитические отношения на локальном уровне

5 Локальная политическая элита как социальная группа имеет ряд характерных особенностей, обусловленных уровнем ее функционирования Во-первых, она с неизбежностью оказывается малочисленной Во-вторых, персональный состав элитного слоя и характер личных взаимоотношений между членами элитного сообщества оказывают значимое влияние на политический процесс В-третьих, оставаясь конкурентной средой, элитное сообщество является достаточно сплоченным по отношению к внешним контрагентам Это объясняется тем, что ее представители имеют общие, совпадающие или пересекающиеся интересы, четко отграничивают их от интересов других территорий или уровней власти и могут более эффективно отстаивать их совместно

6 Органы местного самоуправления выступают основой властной институционализации локальной политической элиты Система МСУ также легитимирует особое положение представителей локальной элиты в локальном сообществе При этом локальная политическая элита не сводима к занимающим высшие муниципальные должности

7 В структуре локальной политической элиты выделяется три основных компонента. корпус глав муниципалитетов, депутатский корпус представительных органов самоуправления и партийное руководство локального уровня Стандартная схема может быть дополнена, например представителями бизнес-структур или медиа-структур Указанное разделение на внутриэлитные группы достаточно формально, поскольку отдельные персоны могут представлять несколько из них, таким образом расширяя сферу своего влияния в территории Подобное «совмещение статусов» формирует локальную элиту из наиболее влиятельных представителей общественной, политической и экономической жизни территорий Единственный официальный статус, который гарантирует вхождение в состав локальной политической элиты («сам по себе» - статус руководителя системы самоуправления Все прочие статусы (депутатский, партийный, общественный, др) гарантией включения в локальную политическую элиту являются не всегда. Многое зависит от политического влияния данной структуры (представительного органа самоуправления, партийной организации, общественной организации, др) в конкретной локальной территории, в данных политических условиях, и от собственных возможностей (финансовых ресурсов, авторитета, отношений с прочими представителями элиты и т п) участника локальной политической жизни

8 Разнообразие вариантов региональной политики в отношении муниципалитетов, неравномерность экономического развития территорий, различия социальных характеристик локальных сообществ ведут к тому, что локальная политическая элита в разных муниципалитетах имеет свои особенности. Однако это не отменяет возможности определения общих свойств и тенденций развития локальной политической элиты в регионах РФ. *Большой эвристический потенциал и научную значимость имеет именно унифицированная характеристика локальной политической элиты, а не сосредоточение на отличиях многочисленных «локальных элит» и «локальных политиков»*

9 В настоящее время локальная политическая элита в регионах РФ существует и функционирует, но со сниженным политическим ресурсом. В будущем продолжение федеральной политики по снижению автономии локального уровня может привести к трансформации локальной политической элиты в группу администраторов без самостоятельной политической роли. *Сохранение необходимой степени автономии локальной политической элиты, напротив, обеспечило бы условия для ее дальнейшего развития, а увеличение ресурсного потенциала элиты за счет продолжающегося включения бизнеса и вхождения в ее состав представителей самоорганизующегося локального сообщества значимо усилило бы ее политическую роль.* В целом, существование локальной политической элиты обусловлено объективной необходимостью организовывать локальные сообщества и обеспечивать потребности локальных территорий. По этой причине даже наиболее значимые ее трансформации пока не ведут к утрате ею своих социальных функций и политической роли. Это позволяет предполагать существование и развитие локальной политической элиты в регионах РФ в будущем, хотя в ближайшее время ее положение будет оставаться неустойчивым, а конкретные перспективы дальнейшего развития в достаточной степени неопределенными.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшей разработки теоретических вопросов элитологии, применительно к изучению российского общества. Материалы исследования могут быть использованы на уровне деятельности региональных и локальных органов государственной власти и местного самоуправления при выработке управленческих решений и учтены при разработке оптимальных форм взаимодействия представителей государственной власти и самоуправления. Выводы и конкретные фрагменты исследования могут использоваться при разработке учебных курсов по элитологии, политической регионалистике и государственному и муниципальному управлению.

Апробация работы Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании ПФ ИФИП УрО РАН (август 2008)

Основные положения и выводы диссертации изложены автором в докладах и выступлениях на научно-практических конференциях и семинарах (Международная научная конференция «Современный этап реформирования Российской системы государственной власти и местного самоуправления», 2006, Екатеринбург, Всероссийская научно-практическая конференция «Политические процессы и локальные сообщества в малых городах России современный этап развития», 2006, Чусовой, Международная научная конференция «Партнерство государства и гражданского общества в реализации административной, политической и образовательной реформ в России», 2007, Екатеринбург, научно-практическая конференция «Индустриальные города России история, современность, перспективы», 2007, Березники, семинар «Россия на выборах политико-правовые реалии на региональном и местном уровнях», 2007, Чусовой, теоретический семинар «Локальная политическая элита в современной России теоретико-методологические основания исследования», 2008, Пермь и др)

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении дается общая характеристика исследования обосновывается актуальность темы, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи, излагается теоретико-методологическая база, обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования

В первой главе «Формирование и функционирование локальной политической элиты в современной России» проанализированы предпосылки формирования, становление и этапы развития локальной политической элиты в регионах современной России

В первом параграфе «Локальная элита как политический феномен» определяются теоретические предпосылки изучения локальной политической элиты

Определение локальной политической элиты начинается с обоснования тезиса о возможности формирования и функционирования политической элиты только при наличии политического процесса на уровне локальных территорий, то есть при необходимой степени автономии

В качестве определяющих критериев выделения элиты применительно к изучению политических процессов локального уровня предложены приоритетное влияние на принятие политических решений, автономия и ресурсная обеспеченность

При определении локальной политической элиты также используется комплексный элитистско-плюралистический подход к интерпретации вопроса о распределении власти в локальных сообществах, применяются тезисы элитистов о сосредоточении политической власти в руках узкой группы и плюралистов об участии в принятии политических решений как показателе роли в политическом процессе в целом Исходя из обоснованности основных положений теорий «машин роста» и городских политических режимов, признается необходимость принимать во внимание влияние на локальную политическую элиту локальных групп интересов, прежде всего бизнеса, и региональной и федеральной власти, а также ресурсную обеспеченность акторов локальной политики

Формулируется определение локальной политической элиты социальная группа, оказывающая приоритетное влияние на принятие стратегических политических решений, влияющих на локальное сообщество и территорию, обладающая необходимыми для этого степенью автономии и ресурсным потенциалом

Во втором параграфе «Условия формирования и этапы развития локальной политической элиты в России» проанализированы изменения, которые претерпела

локальная политическая элита в регионах РФ с середины 1990-х годов до настоящего времени. В качестве наиболее важных характеристик выделены уровень сформированности и степень автономии локальной политической элиты на разных этапах ее развития.

Условия для формирования локальной политической элиты в регионах РФ сложились в середине 1990-х годов. В это время была сформирована и начала функционировать система местного самоуправления в ее современном варианте. Тем самым «сверху» были созданы условия для формирования локальной политической элиты: федеральная государственная власть признала и обеспечила существование на локальном уровне группы, чьей функцией было управление локальным сообществом. База для становления политической элиты была сформирована и «снизу»: локальное сообщество готово было делегировать функции управления узкой группе администраторов. Это подтвердили проявившиеся в следующие годы инертность и пассивность большей части населения локальных территорий, отказ от прямых форм самоуправления.

Локальная политическая элита как социальная группа в это время была малочисленной, слабой и разобщенной. Причина заключалась в том, что за такой короткий срок не успели сформироваться стандартные способы элитного рекрутирования и механизмы внутриэлитных взаимодействий. Это было обусловлено также узостью ресурсной базы представителей элиты: они получили административный ресурс и должностные полномочия, но, как правило, не располагали собственными финансовыми ресурсами и не обладали связями в локальном сообществе и на региональном уровне.

Автономия по отношению к региональному уровню государственной власти обеспечивали не собственные ресурсы отдельных представителей локальной политической элиты, а законодательно закрепленная схема взаимодействия локального и регионального уровней управления и распределения полномочий и компетенций между ними.

В конце 1990-х годов автономия локальной элиты по-прежнему обеспечивалась законодательством об МСУ. Степень автономии также возросла за счет вхождения в состав локальной политической элиты представителей локального бизнес-сообщества, располагавших финансовыми ресурсами. Локальная политическая элита стала более закрытой и устойчивой социальной группой за счет формирования стандартных механизмов элитного рекрутирования, «цензов» и сохранения элитного статуса ее представителями. Сплочению локальной политической элиты способствовало частичное

сохранение ее персонального состава, разобщению – противостояние главы с бизнесом или депутатским корпусом

После 2000 года степень автономии локальной политической элиты несколько сократилась по причине уменьшения финансовой и административной самостоятельности местного самоуправления, что вписывалось в тенденции централизации в масштабах страны. Построение «властной вертикали» в РФ продолжилось муниципальной реформой в середине 2000-х годов. С этого времени степень автономии политической элиты в территориях снизилась более значимо, при этом контроль над политическим процессом локального уровня со стороны региональной элиты ослаб. Главы территорий и депутаты локальных legislatures потеряли часть полномочий, снизилась финансовая обеспеченность их деятельности по решению вопросов локального значения.

В то же время реформирование системы муниципального управления способствовало развитию локальной элиты как политического феномена. Расширился круг значимых властных должностей на локальном уровне за счет введения нового уровня самоуправления (глава поселения) и новых муниципальных постов (нанятый по контракту глава администрации). При этом занимающие эти должности пусть во многих случаях и не могли претендовать на элитный статус, но оказались активно включены в политический процесс локального уровня. Для представителей локальной элиты появление новых политических игроков означало усложнение расклада политических сил, потенциальную возможность формирования новой оппозиции или новых коалиций. Это усложняло локальный политический процесс, расширяя поле для политических маневров.

Локальная политическая элита как социальная группа оставалась закрытой и устойчивой, но стала менее сплоченной по причине усложнившегося характера внутривластных взаимодействий на локальном уровне, продолжающихся конфликтов между главой и депутатским корпусом, локальной властью и бизнесом, а также усилившейся ротации.

Третий параграф «Локальная политическая элита и система групп интересов на локальном уровне» посвящен анализу внутривластных взаимодействий в локальных территориях, а также характеру отношений локальной политической элиты с региональными акторами.

Региональная власть взаимодействует с представителями локальных территорий в рамках различных коллегиальных структур: ассоциаций, советов муниципальных образований. Отношения региональной элиты с локальными элитами конкретных территорий остаются в большей степени неформализованными. При этом региональная власть не является политическим противником локальной политической элиты, напротив,

заинтересована в ней как в стабилизаторе социальных отношений в локальном сообществе и кадровой базе дееспособного самоуправления

В благоприятных экономических условиях рубежа 2000-х годов проявились политические амбиции градообразующих предприятий, основными целями их собственников и директората стали контроль над распределением бюджетных средств и эффективное лобби в органах местного самоуправления. Первое стало причиной многочисленных конфликтов глав территорий с градообразующими предприятиями, что дестабилизировало политическую и социально-экономическую ситуацию в территориях. Второе закономерно привело к увеличению доли представителей крупного бизнеса в локальных легислатурах, что в целом повышало динамичность и конкурентность локальной политической жизни.

Наличие на территории муниципалитета нескольких крупных предприятий предполагает простор для политических альянсов и маневров. Итог же постоянного давления на локальную власть со стороны единственного градообразующего предприятия предсказуем: это изменение политического курса, если глава муниципалитета согласен на компромисс, или смена руководства органов самоуправления, если конструктивный диалог более не возможен.

Представителей разного рода общественных организаций объединяет сходное иждивенческое отношение к муниципальной власти. МСУ они воспринимают прежде всего как постоянный источник финансовых средств, сами при этом не стремятся включиться в работу органов самоуправления, напротив, часто демонстративно дистанцируются от них. В политическом процессе эти объединения, как правило, не задействованы. Теоретически, данная группа интересов могла бы стать значимой силой за счет представителей «третьего сектора», составляющих важный элемент гражданского общества, однако в современной России, на локальном уровне гражданского общества как такового практически нет.

«Бюджетники» не могут быть охарактеризованы именно как группа интересов на локальном уровне, поскольку они не имеют четко сформулированных общих интересов, не стремятся совместно выражать и отстаивать их в диалоге с органами самоуправления. Они рассматриваются как источник элитного рекрутирования среди глав самоуправления их немного, но они представлены в локальных легислатурах.

Четвертый параграф «Структура локальной политической элиты» посвящен анализу состава и структуры локальной политической элиты. В составе локальной политической элиты выделены три основные группы: корпус глав муниципалитетов,

депутатский корпус представительных органов самоуправления и партийное руководство локального уровня

Обосновывается целесообразность включения в ее состав также некоторых представителей бизнес-сообщества. При этом отмечается, что вопрос об институционализации своей политической активности не является проблемой для локального бизнеса. Главным для него остается возможность конвертировать накопленные экономические ресурсы в политическое влияние в ходе неформального взаимодействия с главами территорий. Данное политическое влияние не обязательно нуждается в легитимации, но в случае необходимости формальный политический статус представители бизнеса могут приобрести, получив депутатский мандат либо пост в партийной структуре или общественной организации.

Вторая глава «Внутриэлитные группы на локальном уровне» посвящена роли основных элитных групп – глав, депутатов и партийных лидеров в локальной политике, а также характеру их взаимодействий в пределах локальных территорий.

В первом параграфе «Главы муниципальных образований» анализируется положение корпуса глав локальных территорий. Глава муниципалитета является ключевой фигурой в составе локальной политической элиты, поскольку оказывает приоритетное влияние на принятие стратегических политических решений и обладает широкой ресурсной базой. Главы территорий располагают административным ресурсом, основой которых являются их должностные полномочия, обладают большим авторитетом как в элитной среде, так и в локальном сообществе. Порядок получения полномочий легитимирует особый статус глав в локальных территориях.

Начиная с рубежа 2000-х годов степень влияния глав в территориях оказывается во многом связана с тем, как складываются взаимоотношения власти и бизнеса на локальном уровне. Партнерские отношения с локальным бизнес-сообществом не являются показателем слабости позиций главы. Сотрудничество бизнеса и локальной власти в лице главы выгодно обеим сторонам и позитивно отражается на экономической и социальной ситуации в территории. Конфликт с бизнесом, напротив, ослабляет позиции главы, поскольку лишает его дополнительных финансовых ресурсов для решения локальных проблем территории, может осложнить его отношения с региональной властью и снизить его авторитет в локальном сообществе.

Второй параграф «Депутаты представительных органов местного самоуправления» посвящен локальным легислатурам. Возможность депутата представительного органа войти в состав локальной политической элиты определяется несколькими факторами. Во-первых, силой влияния локальной легислатуры как органа управления, которая

обусловлена институциональным дизайном системы МСУ и характером взаимодействия ветвей местной власти Во-вторых, собственными возможностями депутата, среди которых могут быть авторитет среди населения, финансовые и организационные ресурсы, личные отношения с председателем и главой.

Отмечается, что роль депутатов в элитном сообществе за исследуемый период значительно изменилась Во второй половине 1990-х годов система внутризлитных взаимодействий на локальном уровне определялась доминированием главы над депутатским корпусом На рубеже 2000-х годов депутатский корпус получил большую самостоятельность от главы территории за счет изменения социального состава локальных legislatures (включение представителей бизнеса и директората) и институциональных изменений в системе самоуправления (представительные органы получили юридическую независимость от глав)

В третьем параграфе «Лидеры местных организаций политических партий в муниципальных образованиях» исследуется роль политических партий в локальной политике Во второй половине 1990-х годов местные отделения политических партий не играли значимой роли в общественной жизни локальных территорий, их руководители не обладали политическим влиянием, беспартийность была значимой характеристикой политического стиля большинства представителей локальной элиты На рубеже 2000-х годов ряд партий (СПС, «Яблоко», ЛДПР, РПП) расширили свое присутствие в муниципалитетах, но не включились во внутривыборные процессы на локальном уровне

О вхождении представителей политических партий в состав локальной политической элиты как о более-менее значимой тенденции мы можем говорить только со времени становления «Единой России» как значимой политической силы и формирования широкой сети ее локальных представительств При этом руководители местных отделений партий зачастую не имеют оснований претендовать на элитный статус, и «партийное» присутствие в элите сводится к главам территорий и депутатам представительных органов самоуправления, ставших членами партии в силу сложившихся политических обстоятельств В нынешних политических условиях представители локальной элиты в ходе партийного самоопределения не имеют реальной альтернативы «Единой России» При этом их вступление в «партию власти» является не столько партийной самоидентификацией, сколько заявлением о лояльности вышестоящим властям, часто формальным С другой стороны вхождение в «Единую Россию» включает их в неформальную систему взаимодействий с региональной элитой и распределения финансовых и организационных ресурсов партии При этом в определенном смысле

«Единая Россия» более заинтересована в партийности локальной элиты, чем сами представители элиты, поскольку нуждается в их ресурсах авторитете, электоральных сетях, организационном потенциале, административных возможностях

В заключении представлены основные результаты исследования и сделаны выводы о современном состоянии и перспективах локальной политической элиты в регионах РФ

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях

1 Локальная политическая элита современной России: характерные особенности и трансформации // Политическая наука (Локальная политика, местное самоуправление российский и зарубежный опыт) - 2008 - № 3 С 61-74

2 Внутриэлитные взаимодействия на локальном уровне // Вестник Пермского университета. Серия «Политология» - 2008 - Вып 1 (3) С 115-120

3 Политическая элита малого города. определения понятия // Такая разная Россия Политические процессы и местные сообщества в малых городах - Пермь, 2007 С 39-43

4 Местная политика и местная элита в условиях реализации муниципальной реформы // Современный этап реформирования Российской системы государственной власти и местного самоуправления Ч 1 - Екатеринбург, 2007 С - 21-22

5 Социометрический портрет главы МСУ в Пермской области // Политический альманах Прикамья - 2006 - Вып 6 С 277-287

6 Политическая элита индустриального города в условиях муниципальной реформы // Индустриальные города России история, современность, перспективы - Березники, 2007 С 153-154

7 Главы местного самоуправления как часть местной элиты Пермской области общая характеристика // Панорама исследований политики Прикамья – 2005 - Вып 3 С 120-136

8 Партийная элита Пермской области муниципальный уровень // Пермский вариант – 2 Политическое развитие Прикамья и России в 1990-е годы – Пермь, 2004 С 114-125

9 Взаимодействие власти и бизнеса на местном уровне // Российские элиты в условиях консолидации власти - Пермь, 2006 С 165-173

Подписано в печать 7.11 08 Формат 60x84/16
Усл печ л 1,39 Тираж 100 экз Заказ 503.

Типография Пермского государственного университета
614990 г Пермь, ул Букирева, 15