

На правах рукописи


ЧУБАРЬ АНАТОЛИИ ПАВЛОВИЧ

**ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ РОССИИ:
ПОСТСОВЕТСКИЙ ОПЫТ**

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 2004

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

- Научные руководители:** заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
доктор политических наук, профессор
Агапонов Александр Климентьевич
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Черныгиов Алексей Михайлович
кандидат политических наук
Черноус Виктор Владимирович
- Ведущая организация:** Ростовский государственный университет

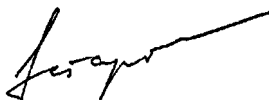
Защита состоится « 10 » декабря 2004 г. в 10⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 512.

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

Автореферат разослан « » ноября 2004 года.

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

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

2005-4
21711

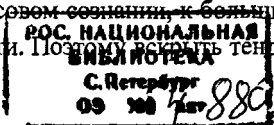
924228

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В политической жизни российского общества региональные политические элиты всегда представляли и представляют в настоящее время весомый фактор. Региональные политические элиты являются проводниками общегосударственной политики на местах, служат опорными основаниями всего государственного механизма. Без тесного взаимодействия местных политических элит с общенациональной элитой невозможно нормальное функционирование государства и общества. Региональные политические элиты являются одним из источников пополнения общенациональных элит, доминирующих в центральных властных структурах. Как в России, так и в других странах, многие ведущие представители общенациональной политической элиты являются выходцами из местных элит. Особенности положения региональных политических элит (на уровне республик, краев и областей) в постсоветской России обусловлены действием как объективных тенденций, так и субъективных факторов, специфичных для постсоветского периода развития российского общества.

Если в девяностые годы в политическом пространстве в регионах сочетались и клановость, и инновационность, и у элит было больше возможностей для маневра, то при ныне действующей логике моноцентризма, что чревато тупиковой ситуацией, многое начинает зависеть от выдающихся качеств руководителя и его окружения. Такой процесс воспроизводится и в России в целом в отношениях с элитами, и в регионе в отношениях губернатора с местным самоуправлением, т.е. налицо логика вертикальной субординации, когда происходит подавление инициативы на ниже стоящих уровнях, что, по-видимому, является следствием политики укрепления властной вертикали. На рубеже 80-90-х годов прошлого века совпартноменклатура хотела конвертировать власть в собственность, до того, распоряжаясь колоссальными материальными госресурсами, по сегодняшним меркам нищенствовала, и поэтому доминирующей целевой установкой новой элиты стало стремление получить все сполна и немедленно.

Четко заметный прагматизм, который сейчас подменяет для элит идеологию, — это уже, по сути, прокриминальный прагматизм (прагматизм «чистой конкретности»), и поэтому не случайно на выборах руководителей органов местного самоуправления в начале двухтысячных годов представители криминальных группировок набирают высокий процент голосов. Такие процессы порождают апатию и аполитичность в массовом сознании, к большинству людей вновь приходит ощущение безысходности. Поэтому растет тенденция в фор-



мировании новых российских элит в регионах и муниципальных образованиях, дать прогноз на развитие ситуации представляется весьма актуальным.

Особая актуальность нашего исследования обусловлена необходимостью мониторинга и научными обобщениями тех неоднозначных и противоречивых процессов, которые происходят в российских регионах и муниципальных образованиях по мере выстраивания в последние годы Федеральным Центром и Администрацией Президента России «вертикали власти». Их сопровождает усиление авторитарного характера власти, который инициируется Президентом РФ В.В. Путиным.

Несмотря на то, что анализ динамики статусно-ролевых характеристик региональных и муниципальных элит России уже достаточно разработан, постоянно меняющаяся ситуация в различных субъектах федерации нуждается в новых обобщениях. По-новому заставляет посмотреть на проблему формирования региональных и муниципальных элит продолжающаяся почти десять лет реформа местного самоуправления. Особо внимание следует уделить новому Закону об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, который был принят в 2003 г. и вступит в силу в 2006 г. Научные дискуссии вокруг него продолжаются уже более года, высказываются прямо противоположные мнения, даются противоречивые прогнозы. Законы о местном самоуправлении (начиная с 1995 г.), другие правовые документы определяют деятельность муниципальных административно-политических элит, влияют на деятельностные и ценностные их характеристики, поэтому необходим научный прогноз, связанный со вступлением в силу нового закона.

Следует отметить, что проблема формирования муниципальных элит в отечественной науке концептуально еще очень мало разработана. Как правило, эти элиты рассматриваются в качестве естественного продолжения элит региональных. В сети Internet имеются обширные материалы, связанные с анализом избирательных компаний в муниципальных образованиях, имеются интересные наблюдения и выводы, однако на уровне диссертационного исследования эта проблема еще не рассматривалась.

Степень научной разработанности проблемы. Различные аспекты трансформации элит изучаются в рамках многих направлений научной мысли. Ее структурно-функциональный аспект является объектом исследования политологии и социологии. Наиболее распространен как в зарубежной, так и в отечественной науке социальный анализ (социологический подход), положенный в основу теории элит, у истоков которой стояли итальянские социо-

логи В. Парето, Г. Моска, Р. Михельс. Появление новой теоретической парадигмы в социальной мысли того времени было не столько реакцией на классический марксизм, сколько попыткой ранних элитистов показать несостоятельность идеи о демократическом обществе и утопического желания ученых отыскать рецепт стабильности общественных структур.

Выделим группу исследований по проблемам трансформационных процессов. Рассматривая развитие и различные аспекты трансформации, авторы указывают на элиты как на важнейших субъектов данного процесса, ответственных за переход к демократии в целом - за восстановление социально-политической стабильности. Особое значение представляют их теоретико-методологические построения, касающиеся складывания новой элиты и эволюции взаимоотношений элитных группировок: на этой основе созданы соответствующие транзитные концепции, применяемые в отечественной литературе при анализе процессов трансформации центральной и региональных политических элит в постсоветской России. Это, например, гипотезы о «врастании номенклатуры», о «втором хозяйстве» (теневой экономике и роли экономических элит как контрэлиты), о «компрадорской элите», ориентированной на внешнее влияние (П. Тамаш); выделение типов элит - «идеологически единые», «объединяющиеся на основе вырабатываемого консенсуса» и «расколотые» (М. Бартон, Р. Гюнтер). Мы разделяем высказанное в данных работах мнение о необходимости корректировки моделей трансформации применительно к конкретным условиям и о связи между единством элит (в смысле ценностных ориентации и доминант поведения) и политической стабильностью.

Интерес к общей трансформации элит дополняется интересом к роли региональных элит в политических процессах переходного периода. С точки зрения ряда авторов, она выразилась в содействии достижению децентрализации процесса принятия решений как предпосылки укрепления независимости и влияния региональных политических элит (однако при этом не говорится об их «суверенизации») (У. Беккер и др.).

Особую категорию составляют работы, непосредственно затрагивающие проблемы политического развития России в постсоветский период. Их общее положение - о появлении в России в начале 90-х годов особой «властной элиты», состоящей из «реконституированной номенклатурной элиты» и финансово-промышленных групп и отражающей «дробный плюрализм общества» (Р. Саква).

В практическом плане наибольший интерес вызывают исследования зарубежных авторов о российских региональных элитах (М. Медрас). Их по-

явление - весьма знаменательный факт, свидетельствующий о признании особой роли региональных постсоветских элит в трансформации российского государства. Отметим, что подобные целостные исследования стали издаваться почти одновременно с российскими. Замечание о незначительных изменениях качественного состава региональных элит сопровождается указанием на преобладание в системе коммуникаций связей на основе экономических интересов, а в механизме функционирования - на административное управление и административное предпринимательство. В целом оценка зарубежных авторами роли региональных властных элит как субъектов общероссийского политического процесса двойственна: по их мнению, с одной стороны, российские региональные элиты сыграли положительную роль, способствовав устранению прежней унитарной связи, диктата Центра и таким образом - переходу к демократии (понимаемой достаточно широко), с другой, - оказали негативное воздействие на общегосударственную стабильность.

Отечественная элитологическая литература весьма обширна и разнопланова. Первые работы российских ученых, изучавших элиту как важную социальную силу переходного периода общества, носили постановочный и во многом интуитивно-публицистический характер. К ним относятся исследования «первой волны» таких авторов, как В. Мохов, М. Малютин, А. Криндач и Р. Туровский, В. Березовский и В. Червяков. Одновременно происходило быстрое развитие источниковой базы, а начатый в рамках данного процесса исследовательский поиск позволил создать интересные работы. Труды О.В. Крыштановской, М.Н. Афанасьева, Ю. Тарасова, Д. Бадковского и А. Шутова, А.В. Понеделкова и А.М. Старостина, А. Огарева и М.Г. Фарушкина характеризуются заметно большей концептуальной зрелостью, значительным вовлечением эмпирических данных.

Среди работ, в которых получила освещение проблематика образования элиты, следует выделить публикации Л.В. Бабаевой, С. Борисова, А.С. Быстровой, Р. Галлямова, В. Гельмана, А.В. Дуки, И.В. Куколева, Н.Ю. Лапиной, А.Б. Чириковой. В них политическое развитие России и ее регионов рассматривается в свете дискуссии о перспективах формирования «общества элит», в направлении преодоления раскола между его членами. Большинство авторов считают проблематичным возможность постепенного перехода к демократии через консолидацию различных сегментов региональных элит и освоение ими внешне демократических форм отправления власти.

Региональный аспект исследования элитных структур представлен в работах С.А. Барзилова и А. Чернышова (элита Саратова), Л. Магомедова

(поволжская элита), Ю.С. Тарасова (Якутская элита), В.Н. Шубкина (элита Сибири). Особенно интересен подход к изучению элит А. Магомедова, суть которого состоит в рассмотрении правящих групп через призму их генетической миссии – лидерства, на основе сравнительного кросс-регионального внутринационального анализа (такого рода сравнительное исследование российской политики, как правило, остается на периферии внимания западных да и многих российских специалистов).

Региональный аспект в формировании элиты был проанализирован также и в работе К.С. Идиатуллиной. Рост влияния регионов на российскую политику стимулировал их научное изучение, в частности, политические процессы в национальных республиках, их лидеров и элиту. Например, стоит отметить коллективную монографию «Политическая элита современной России: региональный подход», а также последние работы Н. Лапиной и А. Чириковой¹. Упомянутое исследование Н. Лапиной в соавторстве с А. Чириковой заметно выделяется на этом фоне. Так, на основе авторских интервью в Ростовской и Пермской областях, они анализируют не только экономическое развитие, модели власти и сформировавшиеся в регионах стратегии управления политической ситуации в общем, но и на конкретных примерах.

В исследовании С.И. Барзилова и А.Г. Чернышова² рассматриваются основные тенденции функционирования и развития политической власти и местного самоуправления в российской провинции. Основное внимание уделено взаимоотношениям региональной элиты и населения в общественной жизни. Авторы подчеркивают неоднозначность политического структурирования провинции в современных условиях.

Из последних изданий следует особо отметить сборник «Властные элиты современной России в процессе политической трансформации» (отв. ред. В.Г. Игнатов, О.В. Гоман-Голутвина, А.В. Понеделков, А.М. Старостин. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004), где дана аналитическая панорама состояния деятельности политических элит на разных уровнях политического процесса в современной России и прежде всего в ее регионах, а также работу Г. Гельмана, С. Рыженкова, Е. Белокурова, Н. Борисова «Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001» (СПб. – М., 2002), где исследуется проблема политической институционализации на региональном уровне и дается подробное описание функционирования политиче-

¹ См.: Лапина Н., Чирикова А. Стратегии региональных элит: модели власти, политический выбор. М., 2000; Их же. Регионы – лидеры: экономика и политическая динамика. М., 2002.

² См.: Барзилов С, Чернышов А. Маневры местной элиты // Свободная мысль XXI. 2001. № 3.

ских институтов на региональном уровне (в данной работе наиболее последовательно реализован неоинституциональный подход к исследованию местного самоуправления).

Вместе с тем, крупных обобщающих работ по региональным и местным элитам пока недостаточно. Историография представлена в основном статьями, брошюрами, публикациями данных социологических исследований, разделов отдельных диссертаций.

Объект исследования - процессы формирования российских региональных и муниципальных элит на протяжении последних пятнадцати лет.

Предмет исследования - тенденции структурно-функциональных изменений российских региональных и муниципальных элит в переходный период и особенности таких изменений в некоторых субъектах Федерации.

Цель исследования - раскрыть механизмы и установить тенденции элитообразования на уровне регионов и муниципальных образований в России в переходный период.

Задачи исследования:

- обосновать определения региональных и муниципальных элит, проанализировать их взаимосвязь и отметить место в выстраиваемой вертикали власти;
- установить роль и значение региональных и муниципальных элит в процессах социального воспроизводства;
- охарактеризовать специфику структуры и принципов формирования муниципальной элиты;
- рассмотреть специфику элитообразования на примере северокавказских республик, вызванной суверенизацией;
- отметить новые тенденции при подборе и продвижении государственных и муниципальных служащих;
- проследить цикл структурно-институциональной трансформации региональных элит;
- обосновать связь между формированием муниципальной элиты и становлением российского местного самоуправления;
- рассмотреть причины, характер некоторой стабильности в российских регионах в последние 2-3 года, указать на роль элит в данной ситуации и дать прогноз на ее развитие.

Теоретико-методологической основой исследования стали общеметодологические принципы познания социальной действительности: объективность, опора на факты, признание взаимообусловленности объективного

и субъективного в социальных процессах; сложившиеся элитистские принципы и подходы научной элитологии; системно-структурные представления о политической власти, представляющие ее как особенное интегративное свойство социальной системы, связанное с поддержанием ее целостности, координацией общих коллективных целей с интересами отдельных элементов; разработки в области теории бюрократии, как основного субъекта управления в государственно-административных системах.

Научное рассмотрение проблемы стало возможным в том числе и с помощью комплексного анализа, компаративного анализа и онтосинтеза.

Эмпирической и фактологической базой для авторских оценок и обобщений стали результаты ряда социологических проектов регионального и общероссийского уровня, в частности результаты исследовательского проекта «Регионально-экономические элиты» (2001 г.) Института экономики переходного периода, исследований, проводимых в 2002–2003 гг. Ростовским государственным педагогическим университетом под руководством профессора Г.С. Денисовой в республике Адыгея, а также результаты социологических исследований и интервью с молодыми работниками муниципалитетов (проведенных под руководством А. Чириковой в Пермской и Ростовской областях), результаты выборочного социологического опроса муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации на территории ЮФО осенью 2002 г. и одновременного выборочного экспертного опроса на курсах повышения квалификации в Северо-Кавказской академии государственной службы.

Кроме того, использованы материалы по освещению хода избирательных кампаний, по использованию в них электоральных технологий, по анализу результатов выборов в различных муниципальных образованиях России, имеющиеся в сети Internet.

Научная новизна диссертации определяется следующими основными исследовательскими результатами:

1. Определена тесная взаимосвязь административно-политических экономических элит муниципальных образований с элитами региональными в выстраиваемой в нынешней России вертикали власти.
2. Выявлена роль региональных и муниципальных элит в процессах социального воспроизводства в социально-территориальных общностях и муниципальных образованиях.
3. Установлены структура муниципальной элиты, принципы ее формирования и развития, отличающиеся от элит региональных.

4. Раскрыт этнократический характер формирования республиканской (региональной) и муниципальных элит в республиках Северного Кавказа, отмечена определяющая роль клановости и националистического протекционизма, как следствие поспешной суверенизации, в управлении социально-экономическими процессами в Республике Адыгея.

5. Обоснована тенденция нарастания неформальных практик при подборе и продвижении государственных и муниципальных служащих.

6. Выделены и охарактеризованы стадии цикла структурно-институциональной трансформации региональной элиты на примере Ростовской области.

7. Выявлена поэтапная связь процесса трансформации муниципальных элит с формированием и законодательным оформлением новой системы местного самоуправления.

8. Проанализирована ситуация стабильности в регионах и муниципалитетах, основанной на доминировании неформальных практик, и отмечен ее неустойчивый и временный характер при продолжающемся противоречивом характере формирования местного самоуправления, т.е. формализованных правовых практик.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Административно-политические и экономические элиты на уровне муниципальных образований тесно взаимосвязаны с элитами региональными, по сути, это единая «нижняя» ступень в выстраиваемой в нынешней России вертикали власти, поэтому пока не представляется возможным говорить о «самостоятельности» элит муниципальных, а приходится постоянно подчеркивать, что элитные группы в городах и районах (административных округах) - это продолжение и «порождение» региональных элит («единичное» в «частном»). Группы, контролирующие там административно-правовые, финансово-экономические и информационно-идеологические каналы влияния, являются, особенно на уровне городов и районов, где непосредственно осуществляется комплексная система удовлетворения основных жизненно важных потребностей населения и где, по сути, на первичном уровне осуществляются процессы социального воспроизводства, своего рода «амортизаторами» между федеральным центром, огромным государственным механизмом и простым средним человеком, различными группами населения и социально-территориальными общностями.

2. Существенные трансформации муниципальных элит связаны поэтапно с формированием и законодательным оформлением новых органов местно-

го самоуправления, что было связано прежде всего с выборами новых руководителей администраций в небольших городах и районах. Однако местную элиту составляют не только глава администрации и его аппарат, но и более широкая группа людей, в которую входят судья, прокурор, начальник ОВД, директор средней школы, главный редактор газеты, председатель райпо, начальник службы быта, руководители хозяйств и предприятий района. Их объединяют не только взаимные интересы, но и взаимная ответственность, нередко переходящая в круговую поруку. В отличие от областного и городского уровней, местные районные элиты обладают значительно большей реальной властью на своей территории, позволяющей тотально контролировать все сферы жизни района. Любой человек, вставший против правящего клана, а нередко даже просто имеющий собственную точку зрения по какому-то принципиальному вопросу, надолго становится изгоем. Элита муниципального образования не так многочисленна и не так сложно структурирована и сегментирована, как элита региональная, для нее характерна слабая ротация кадров, что в итоге приводит к формированию замкнутых и достаточно статичных групп.

3. Передача на республиканский уровень значительных властных полномочий вызвала тенденцию к автономизации республик РФ, в том числе и северокавказских, которая возникла в условиях этнизации властных органов и на республиканском (региональном) и на местном уровнях. Доминирование этнического фактора в качестве принципа становления новых управленческих структур, в том числе городских и районных, обнаружило также главенствующую роль партикуляризма, воспроизводящегося в культурах, сохранивших значительные элементы традиционной организации. Партикуляризм как принцип организации управления проявляется в установках на предпочтение подбора кадров по частным и предписанным (аскриптивным) статусным характеристикам личности в противовес универсалистско-достижительным, которые лежат в основе современного типа управления, в том числе и государственного местного управления и самоуправления. Партикуляризм, который проявляется в клановости, выступает фактором торможения в двух планах: 1) стремлении властной элитой монополизировать максимальное количество статусно-престижных должностей в системе местного управления, общественного производства и социальной сферы; 2) воспроизводство и закрепление аскриптивных характеристик теперь уже в достижительных сферах - образовании, карьере, что резко снижает значимость уровня профессионализма и образования в сфере управления.

4. Региональные административно-политические и хозяйственно-экономические элиты таких крупных областей, как Ростовская, прошли через относительно законченный цикл структурно-институциональной трансформации, вовлекая в нее и соответствующие элитные и субэлитные группы областных центров и других менее крупных городов. В целом данный цикл характеризуется поэтапным переходом от активной «деконструкции» начала девяностых годов через «романтическую стабилизацию» квазидемократического толка к административно-политической стабилизации в начале двухтысячных годов, произошедшей при введении системы федеральных округов.

5. Отличительными чертами российской региональной и муниципальной элиты являются: неприспособленность к системному обновлению; случайный характер формирования, не обусловленный процедурой этапного восхождения; замкнутость и зависимость от исполнительной власти. В ней доминируют такие группы, как региональная исполнительная власть, первые лица финансово-промышленных групп, представители «главного города». Основные механизмы вхождения в элиту - избирательные процессы, причастность к перераспределению финансовых потоков, участие в законотворческом процессе, близость к первому лицу, а также регенерация влиятельными группами «собственных людей во власть».

6. К концу девяностых годов и в начале двухтысячных проявились новые тенденции в трансформации региональных элит. Они характерны значительной диверсификацией, поскольку регионы сильно различаются по уровню своего экономического развития, по стабильности положения в них, по уровню своего политического влияния на федеральный центр и даже на обстановку в стране. Наблюдается ослабление позиций партийно-советской номенклатуры в российском губернаторском корпусе, на других важных постах в регионах и муниципальных образованиях. Симметрично происходит усиление позиций выходцев из деловой элиты. Тем не менее закрытость областных администраций от новых лиц, за исключением политических назначений, остается весьма высокой, что порождает воспроизводимость там неформальных практик. А в региональных и муниципальных законодательных органах власти появляются новые номенклатурные кланы, связанные с финансово-промышленными и криминальными структурами.

7. Динамизм и «закрытость» неформальных практик и формальных правил, которые действуют внутри муниципальных и региональных администраций некоторым образом стабилизируют положения в административно-территориальных образованиях, блокируют какие-либо субъективистские

проявления новых фигур, пришедших во власть при поддержке одиозных финансово-промышленных или откровенно криминальных структур. Кроме того, это помогает муниципальной и региональной власти оперативно концентрировать ресурсы на наиболее значимых для нее социально-экономических направлениях. Обозначенная ситуация стабильности на основе формализации неформальных практик в регионах и муниципальных образованиях может и необходимое, но временное явление. Эффективно и независимо работать муниципальные административно-политические элиты могут лишь при реально действующих новых и прогрессивных нормативных актах.

8. Становление местного самоуправления в России происходит не в условиях полностью подготовленного, переструктурированного применительно к демократическим условиям социально-политического пространства, а в процессе подготовки и адаптации этого пространства к восприятию феномена реального местного самоуправления и обеспечения его эффективного функционирования. Это, в свою очередь, обуславливает и переходный характер самого самоуправления, которое неизбежно содержит в себе и отжившие элементы, и реальности сегодняшнего дня. Наиболее важным является завершение формирования собственной компетенции местного самоуправления и его финансово-экономической базы (прежде всего, за счет разграничения с субъектами Федерации). А продолжающаяся незавершенность системы органов государственной власти на региональном уровне является следствием многочисленных несоответствий и противоречий регионального законодательства Конституции РФ и международно-правовым стандартам, а также неопределенности границ компетенции органов власти субъектов РФ.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты позволили углубить теоретические представления о региональной и муниципальной элитах в современный период как важном компоненте политического пространства, а также механизмах элитообразования на уровнях субъектов Федерации и местном, их принципах и специфике структуры элит. Многие результаты исследования могут быть широко использованы для рационализации процесса трансформирования и формирования региональной и муниципальной элиты.

Предложения и выводы диссертационного исследования могут применяться при разработке законодательных и нормативных актов, регламентирующих и мотивирующих повышение роли региональных и муниципальных элит в процессах социального воспроизводства в социально-территориальных образованиях и местных сообществах, воздействии политических технологий

на структурирование институциональной трансформации региональной элиты в северокавказских республиках, эффективно влиять на повышение эффективности функционирования элит в современных политических процессах в России на указанных уровнях представительной и исполнительной власти в экономической и социальной сферах.

Кроме этого результаты диссертационного исследования являются основанием для повышения эффективности административных реформ как государственного, так и муниципального управления, реализации государственной кадровой политики, других направлений организационно-управленческой и правовово-нравственной деятельности региональной и муниципальной элит.

Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании учебных курсов: «Политология», «Политическое управление», некоторых учебных дисциплин по элитологии и кадровой политике.

Апробация работы

Основные положения и выводы диссертационного исследования были обобщены на заседаниях кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы, а также на международных конференциях «Региональные элиты в процессе современной российской федерализации» (Ростов-на-Дону - Майкоп, 2001 г.), «Перспективы гражданского общества в России и особенности его развития в условиях Северо-Кавказского региона» (Ростов-на-Дону, 2002 г.), региональных научно-практических конференциях в 2002-2004 гг. Результаты исследования отражены в 3 публикациях автора общим объемом 1,4 п.л.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой его осуществления и включает: введение, три главы, заключение, список литературы из 187 источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность избранной темы, производится анализ источников и оценивается степень научной разработанности данной проблемы, кратко излагаются теоретические положения и обосновываются практические предложения, которые выносятся на защиту, формулируются цель и задачи исследования. В этой же части работы раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, его теоретико-методологические основы, описаны эмпирическая база и даются сведения об апробации исследования.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования трансформации региональных и муниципальных элит и ее новых тенденций» посвящена анализу различных имеющихся в современной элитологии подходов к исследованию процессов трансформации и формирования административно-политических и экономических элит регионального и муниципального уровней в постсоветской России, а также выявлению новых тенденций данной трансформации.

В первой главе дана конкретизация объекта исследования, а для этого уточняется состав дореформенных региональных элит России и их место в тогдашней властно-партийной вертикали. Здесь отмечается также, что макропроцессы периода масштабных реформ, меняющих общественно-экономический уклад, существенно обновляют саму ценностную шкалу, относящую того или иного человека к элите, наполняют новым содержанием параметры социального и социально-экономического статуса, в соответствие с которыми определяются социальная структура и социальная стратификация общества.

В главе подробно рассмотрены имеющиеся в мировой и особенно в отечественной элитологии подходы к изучению процессов трансформации российской административно-политической и экономической элиты, отмечена необходимость изучения элиты как важной социальной силы переходного периода, переживаемого российским обществом. Прослежена динамика доминировавших на протяжении последних лет точек зрения на генезис элитных группировок, на преемственность и изменения в процессе циркуляции правящих групп, на типизацию путей карьеры политиков федерального и провинциального уровня, на характер межэлитных связей внутренней мобильности и дифференции различных властвующих групп. Особое внимание при определении и выработке теоретико-методологических основ диссертационного исследования уделено научной литературе, напрямую касающейся регионального аспекта трансформации элитных структур. Здесь подчеркнута, что рост влияния регионов на российскую политику стимулировал их научное изучение, прежде всего, политических процессов в национальных республиках, их лидеров и элиту. Результатом подробного обзора научной литературы стало выявление эвристической значимости и позитивного потенциала наиболее заметных направлений в отечественной элитологии и ее регионального аспекта.

Исходя из имеющихся в работах В.Г. Игнатова, А.В. Понеделькова, А.М. Старостина, С.И. Барзилова, А.Г. Чернышева, О.В. Крыштановской,

О.В. Гоман-Голутвиной и др. определений региональной элиты, в первом разделе отмечено, что в контексте заявленной проблемы диссертационного исследования наиболее корректно определять региональную элиту, как социальную группу, члены которой контролируют основные каналы влияния в регионе: административно-правовые, финансово-экономические, информационно-идеологические. Эта группа не является единым, монолитным социальным субъектом - она дифференцирована, разделена на сектора и сегменты, более или менее оформленные институционально.

Кроме того, в диссертации подчеркивается, что такое определение «может работать» и при исследовании становления российских административно-политических элит муниципального уровня. Особо отмечается, что комплексного либо широкого исследования процесса элитообразования в российских муниципальных образованиях еще нет, а имеется лишь обширный эмпирический материал о предвыборных кампаниях в муниципальных образованиях, некоторые обобщения по динамике избирательных технологий в провинции на протяжении 90-х годов. Также отмечено, что административно-политические и экономические элиты на уровне муниципальных образований тесно взаимосвязаны с элитами региональными, по сути, это единая «нижняя» ступень в выстраиваемой в нынешней России вертикали власти, поэтому пока не представляется возможным говорить о «самостоятельности» элит муниципальных, а приходится постоянно подчеркивать, что элитные группы в городах и районах (административных округах) — это продолжение и «порождение» региональных элит («единичное» в «частном»). Основным субъектом реальной власти в регионе и муниципальном образовании являются группы, контролирующие там административно-правовые, финансово-экономические и информационно-идеологические каналы влияния. Как подчеркивается в диссертации, эти группы являются, особенно на уровне городов и районов, где непосредственно осуществляется комплексная система удовлетворения основных жизненно важных потребностей населения и где, по сути, на первичном уровне осуществляются процессы социального воспроизводства, своего рода «амортизаторами» между федеральным центром, огромным государственным механизмом, различными группами населения и социально-территориальными общностями.

В главе отмечается справедливость мнения о том, что морально-нравственные качества основной массы региональных политических элит находились в начале 90-х годов на таком же низком уровне, как и у общероссийской элиты. Однако особенность положения региональных элит и, тем

более, элит муниципальных состоит в том, что они находятся ближе к населению региона и более подвержены давлению с его стороны. Как бы эти элиты не отделились от основной массы населения региона или города, они не могут быть полностью независимыми от них. Возможность социальной и политической дестабилизации, проигрыша на очередных выборах, потери авторитета в глазах вышестоящих органов власти, а также стремление укрепить свое положение заставляет региональные и муниципальные элиты выступать в качестве защитников местных интересов (Фарукшин, 2004).

Далее отмечается, что взаимоотношения региональных элит с федеральным центром отличались сильной дифференциацией: от безусловной поддержки федеральных органов власти (Чуб, Коков, Дзасохов, Магомедов и др.) до прямого противодействия и неподчинения центру (прежде всего, пришедшие к власти при поддержке КПРФ лидеры Брянской, Рязанской, Воронежской, Ульяновской, Волгоградской областей, Краснодарского края). Но они так и не стали самостоятельными и относительно независимыми игроками на российской политической сцене, т.к. это сплошь экономически слабые дотационные регионы. Реально иногда навязывать федеральному центру свои правила политической игры в состоянии были либо лидеры крупных республик (М. Рахимов, М. Шаймиев) либо главы регионов-доноров.

При анализе динамики развития ситуации в региональном элитообразовании, выделяются некоторые попытки обновления губернаторского корпуса (1991 г., 1996 г., 1999-2000 гг.), связанные поначалу с назначениями, а затем с выборными компаниями. Кроме того, подчеркивается, что ослабление позиций «старой» элиты и исчерпание ее ресурсов и возможностей создаст вакуум силы, который пытаются заполнить группы интересов как местного, так и федерального уровня. Однако, закрытость областных и городских администраций от новых лиц, за исключением политических назначений, остается весьма высокой. Как показывают данные исследований, подобная игра по «своим правилам» характерна не только для верхнего бюрократического слоя, но и распространяется на средние слои бюрократии. Это порождает воспроизводимость неформальных практик на всех этажах бюрократической власти. При этом, подчеркивается в диссертации, эффективность власти не только и не столько определяется теми ресурсами, которыми располагает, а, скорее, зависит от тех правил, по которым она может эти ресурсы использовать. Ресурсы власти понимаются при этом достаточно универсально, а под институтами власти понимается совокупность установленных норм и правил политической

деятельности, которые наряду с субъектами являются важнейшей составляющей политического пространства региона либо муниципального образования.

К концу девяностых годов и в начале двухтысячных проявились новые тенденции в трансформации региональных элит. Тенденции эти различны, поскольку регионы сильно различаются по уровню своего экономического развития, по стабильности положения в них, по уровню своего политического влияния на федеральный центр и даже на обстановку в стране. Так наблюдается и общее ослабление позиций партийно-советской номенклатуры в российском губернаторском корпусе. Симметрично происходит усиление позиций выходцев из деловой элиты (включая «советский» директорский корпус).

Также отмечается специфика элитообразования в республиках РФ, в частности, северокавказских, где наиболее распространенным явлением стала этнократия, при которой родоплеменные (тейпы, тухумы) или национально-земляческие группы, занявшие место во властных элитах и лоббирующие интересы своего этноса (или его части) в системе властных и экономических отношений, когда правящая верхушка российских национальных республик, которая, с одной стороны, делает интересы так называемого «титульного» (коренного) этноса приоритетными, а с другой, используя возможности своего положения, лоббирует интересы республики в высших структурах власти.

В завершение первой главы отмечается доминирование в регионах и муниципальных образованиях продолжающейся тенденции подбора и продвижения государственных и муниципальных служащих с опорой на неформальные технологии. На сегодняшний день в системе государственной и муниципальной службы действуют параллельно две системы практик: формальные и неформальные. Формальные практики имеют отработанные процедуры, которые, однако не всегда реально действуют, что зависит от общей готовности самой муниципальной и государственной службы отказаться от неформальных практик в пользу формальных. Пока неформальные практики сильнее формальных.

В главе сделан вывод о том, что неформальные правила и процедуры не могут бесконечно поддерживать систему власти и обеспечивать ее эффективное функционирование.

Вторая глава - «Региональные и муниципальные элиты России: динамика структурно-институциональных изменений и ценностно-нормативные особенности ротации (на примере субъектов Южного федерального округа)» - посвящена выявлению основных этапов структурно-

институциональной трансформации элитных групп в регионах и муниципальных образованиях России, отслеживанию динамики ценностно-нормативных ориентации провинциальных элит в девяностые годы и в начале двухтысячных лет. В значительной мере указанный анализ иллюстрируется процессами и явлениями в таких субъектах Российской Федерации, как Ростовская область и Республика Адыгея.

В реферируемой диссертации рассмотрена динамика структурно-институциональных изменений, отражающих этот процесс, а также меняющихся норм и ценностей, построенная в соответствии с наиболее показательными выборными кампаниями в регионах. Здесь отмечается, что значительная часть электоральных стратегий и тактик последних лет опирается на «подпольные» или, как чаще говорят, «теневые», «скрытые» мероприятия: строится предвыборная «конспиративная сеть», решаются «конспиративные задачи», организуется «конспиративное финансирование» и т.д. Такие предвыборные проекты, метко названные «грязными технологиями», стали характерной приметой времени.

К началу 2003 г. в России региональные избирательные площадки разделились на те, где отсутствует политическая конкуренция, и те, в которых она существует. Первые сложились в регионах с авторитарными политическими системами (Татарстан, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Краснодарский край, Ставропольский край, Свердловская область и т.п.), вторые - в демократически ориентированных, имеющих не менее двух конкурирующих центров политического влияния (Нижегородская область, Московская область, Красноярский край и т.п.). Но, как показывает практика, парадокс состоит в том, что «грязи» меньше там, где региональная власть более авторитарна. Таким образом, «грязные технологии» переворачивают систему политических ценностей, в которой демократия - это «хорошо», а авторитаризм - «плохо». Выборы - неотъемлемый элемент демократии - оказываются ареной незаконной политической деятельности, что дискредитирует российскую политическую систему в целом.

Региональные административно-политические и хозяйственно-экономические элиты, к примеру, таких крупных российских областей, как Нижегородская и Ростовская, прошли через относительно законченный цикл структурно-институциональной трансформации, вовлекая в нее и соответствующие элитные и субэлитные группы областных центров и других менее крупных городов. Этапы данной трансформации следующие:

1. Активная «деконструкция» (1991-1992 гг. - в Ростове до 1993 г.). В этот период происходит вытеснение верхушки областной номенклатуры КПСС с ключевых постов. Система «обком КПСС - облисполком Совета народных депутатов» заменяется системой «администрация губернатора - областной совет депутатов».

2. «Романтическая стабилизация» (1992-1993 гг.). В эти годы в Нижнем Новгороде региональная элита делится на три основные фракции, а в Ростове продолжается противостояние назначенного губернатора, придерживающегося демократического мировоззрения и избранного еще при советской власти прокоммунистического областного совета народных депутатов. Причем губернатора все более поддерживают переставшие быть «красными» директора, новые крупные предприниматели и часть казачества (до этого умело расколотого). При этом и в Нижнем Новгороде, и в Ростове эти разнородные по составу группы объединяло совпадение интересов: и новой административной «демократической» элите, и частным предпринимателям хотелось иметь надежный механизм взаимной «конвертации» власти и капиталов. «Идеологически инертные» хозяйственники преследовали преимущественно коммерческие цели и не стремились сблизиться с властью. Антикоммунистически настроенная и политически активная часть граждан по-прежнему поддерживала «демократические» новации губернаторов.

3. Административная стабилизация (1993-1997 гг.), когда из аморфного окружения губернаторов выделяется группа «преданных сторонников», профессионально образованных (в сфере экономики, бизнеса, банковского дела) и готовых следовать его политической воле.

4-5. Административно-политическая стабилизация (1999 г.) и завершение «партийно-хозяйственного структурного цикла» (2000-2003 гг.), когда вокруг губернаторов вращались обширные и пестрые по составу массы региональных и муниципальных элит и когда введение системы федеральных округов оказалось сильным катализатором трансформации элит, ограничило влияние глав регионов.

При характеристике каждого из указанных этапов дается описание карьерного роста, отслеживается изменения статусного положения основных персоналий, составляющих административно-политическую и экономическую элиту Ростовской области, проанализированы также процессы формирования кланов, неформальных группировок, отмечено влияние основных в регионе финансово-промышленных групп.

Как очень показательный и типичный для России процесс формирования в 90-е годы муниципальных элит, рассмотрен процесс трансформации районных администраций Псковской области. Дана характеристика сущности и последствиям так называемых «муниципальных революций» по временным параметрам, соответствующим этапам становления российского местного самоуправления. Подчеркнуто, что трансформации муниципальных элит России в 1993-2003 гг. тесно связаны с законодательным оформлением новых органов местного самоуправления и с выборами новых руководителей администраций в небольших городах и районах, но местную элиту составляют не только глава администрации и его аппарат. Местная власть на уровне района сосредоточена в руках узкой группы людей из числа руководителей, в которую входят также судья, прокурор, начальник ОВД и ряд других, среди которых руководители учреждений, хозяйств и предприятий района. Их объединяют не только взаимные интересы, но и взаимная ответственность, нередко переходящая просто в круговую поруку. В отличие от областного и городского уровней, местные районные элиты обладают значительно большей реальной властью на своей территории. Эта власть сосредоточена в руках небольшой группы, что позволяет тотально контролировать все сферы жизни района, избавляться от любого человека, вставшего против них.

Сегодня для районных элит характерна слабая ротация кадров, они представляют собой замкнутые достаточно статичные группы, принимающие политические и управленческие решения. Человек, не связанный с кланом (если его назначение не пролоббировано вышестоящей властью), не может занять руководящий пост без прохождения всех ступеней иерархической лестницы местной элиты. Но выпасть из элиты не менее сложно, чем попасть в нее. Не нужно иметь особых способностей для сохранения своего места «под солнцем», важно просто принадлежать к избранному кругу и преданно ему служить, блюсти негласные корпоративные интересы и обычаи.

Ситуацию с формированием властных структур и республиканской национальной элитой (а русские в нее практически не входят, хоть и превосходят по численности титульный автохтонный этнос) в Республике Адыгея в последние годы отслеживала группа ростовских ученых под руководством профессора Г.С. Денисовой. Выявлена специфика Северного Кавказа, в соответствие с которой этнотерриториальный принцип расселения народов и сохранившийся в настоящее время этнический принцип организации поселенческой структуры населения во всех республиках - в городах преимущественно расселено русское население, в сельской местности - автохтонные

народы. Сохранение культурных границ между народами, высокие темпы модернизационного развития автохтонных народов, их выход в короткий исторический период на учреждение собственной государственности вызвали этнизацию государственно-управленческой структуры во всех республиках.

В диссертации, как несомненно справедливое, признается мнение, что перераспределение административных ресурсов между центром и регионами (республиками, краями, областями) произошло раньше, чем сами управленческие кадры на местах смогли выработать новые принципы работы. Это запоздывание трансформации культурных норм и принципов в сфере управления в значительной степени сказалось на функционировании регионов (особенно республик) в целом и проявляется в статистических показателях, отражающих реальное суженное социально-демографическое воспроизводство населения.

Вследствие суверенизации и прихода к власти новых политических сил, в управлении социально-экономическими процессами, к примеру, в Республике Адыгея определяющими факторами стали плановость и националистической протекционизм. Национально-политическая конъюнктура, проецируясь на сферу экономических решений идет в ущерб развитию социальной сферы, воспроизводству социальных ресурсов и дестабилизирует обстановку в регионе. Новая управленческая элита до недавнего времени не являлась носителем рационального долгосрочного экономического сознания. Смыслы и цели ее деятельности определяются конъюнктурными интересами сегодняшнего дня, в круг которых входит удержание достигнутых в советских период рубежей. А аскриптивность приобретает все более яркий оттенок, который и ранее в ней присутствовал, - оттенок «близости к себе, верности», предоставление привилегий людям, продемонстрировавшим личную преданность (принцип личного служения), и др. Приобретают новый оттенок и вариации проявления аскриптивности: ориентация на связи, кумовство, а не на способности, квалификацию.

В завершение второго раздела отмечается тенденция повсеместного прихода в законодательную региональную власть деловой элиты, возникновения новых номенклатурных кланов. Самым явным образом данные тенденции проявляются на местном уровне, особенно в городских администрациях, где вопросы власти решаются проще (и дешевле), а контроль федерального центра минимален. Градообразующие предприятия и местные бизнесмены сплошь и рядом играют определяющую роль в локальной политике. Появляется все больше мэров-выходцев из бизнеса или ставленников круп-

ных предприятий и компаний. Они приходят на смену «традиционным» мэрам-выходцам из горисполкомов. Районный уровень, правда, гораздо консервативнее, и среди глав районных администраций пока доминируют представители номенклатуры, иной раз управляющие районами с давних советских времен. Это легко объясняется, исходя из общего правила, - слабым интересом бизнесменов к должностям районных глав, которые обычно не располагают крупными ресурсами и зависят от губернаторов.

6 *третьей главе «Формирование муниципальных элит и становление системы местного самоуправления в России в 1993-2003 гг.»* особое внимание уделяется необходимости развития реальных правовых и финансово-экономических возможностей муниципальных административно-управленческих структур для осуществления эффективной социальной политики на своих территориях и достижения там социально-политической стабильности. Отмечается, что успех в проведении политики переходного периода к рыночным отношениям и поддержания нормальной социально-экономической обстановки в муниципальных образованиях зависит от действия многих факторов, среди которых определяющими являются три: наличие ресурсов всех видов, непротиворечивая и последовательная государственная политика в решении экономических, социальных, национальных и других вопросов и уровень управления на различных ступенях иерархии, прежде всего, разделения полномочий на федеральной и местной отметках. Качество управления на различных уровнях всегда было ключевой проблемой любой общественно-политической организации общества.

Территориальная организация общества, базируясь на принципах федерализма и местного самоуправления, требует для своего поддержания и функционирования особых экономических условий и механизмов, например, региональных бюджетно-налоговых систем, территориального распределения собственности, регионального регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, а также применения в новых условиях программно-целевого метода. Экономика и территориальная организация общества взаимно формируют друг для друга особые условия, ограничения и требования. К настоящему же времени общепризнанных окончательных и универсальных решений по проблеме взаимоотношений федерализма и местного самоуправления не найдено ни в одном из федеральных государств. В каждом случае она решается в процессе длительных эволюционных преобразований на основе общественного исторического опыта, традиций и учета политиче-

ских, экономических и других реальностей с весьма осторожным использованием опыта других стран.

Особая острота ситуаций всегда состояла в установлении взаимодействия экономических отношений, федерализма и местного самоуправления. Такая задача стоит сейчас перед Россией. Но к ней еще добавляется два обстоятельства: во-первых, в последние годы в России качественно видоизменяются сами экономические отношения и, во-вторых, кардинально меняются основы и принципы федерализма, характер и функции местного самоуправления, разрабатываются новые основополагающие документы и проводится административная реформа.

При исследовании проблемы трансформации муниципальных элит в зависимости от реформирования местного самоуправления выявлено отсутствие какого-либо «общественного договора», нормативного документа на федеральном уровне, определяющего все перечисленные элементы осмысленного резюмирования. Соответствующие статьи Конституции России в лучшем случае могут рассматриваться как некая конечная цель, декларация «о намерениях» государственной власти и «правах» населения в этой области. Программа государственной поддержки местного самоуправления, несмотря на ее большую значимость, также является скорее предварительными обязательствами федерального уровня государственной власти, чем стратегией реформы. В связи с отсутствием развернутой концепции реформы, деятельность время от времени возникающих на федеральном уровне структур по реформе местного самоуправления была не скоординирована, фрагментарна и часто противоречива.

Далее указано, что формирование системы местного самоуправления все еще не является жестко регламентированным. По существу, сегодня есть лишь общие рамки («идеология») местного самоуправления, заданные в соответствующих законных и нормативных документах. Термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

В настоящее время отсутствует четкое правовое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В законодательстве многие важные аспекты взаимоотношений властей сформулированы расплывчато, а то и вовсе не зафиксированы. В по-

следнее время заметно обострилась проблема взаимоотношений губернаторов и мэров «губернских» городов. В ряде субъектов РФ наблюдается тенденция снижения статуса местного самоуправления. Все это самым негативным образом сказывается на обеспечении прав граждан на непосредственное участие в делах государства, на процесс гражданской самоорганизации российского общества в целом. А причина таких негативных явлений, в том числе и политических конфликтов, в значительной мере обусловлена тем, что если сфера компетенции местного самоуправления достаточно четко отражена в федеральном и региональном законодательствах, то расходные и доходные полномочия этого уровня власти не сбалансированы. И ситуация с финансовыми источниками муниципалитетов ухудшается, чему способствуют конфискационные действия региональных властей.

Развитие местных сообществ предполагает создание максимально благоприятных условий для свободы экономической деятельности и самоуправления на местах, проявления гражданской инициативы, реализации социальных и экономических прав человека. Роль местных органов власти в обеспечении целенаправленного и комплексного социально-экономического развития территории на принципах самоуправления и самофинансирования - самая важная. В том числе и потому, что одной из главных задач местного самоуправления является обеспечение жизнедеятельности населения, создание условий для достойной жизни и свободного развития человека - самой емкой по бюджетным затратам задачи.

Это же подтверждается результатами выборочного социологического опроса муниципальных служащих и выборочного экспертного опроса, которые мы уже использовали в первой главе. Из 305 опрошенных осенью 2002 года служащих органов местного самоуправления в субъектах РФ на территории ЮФО почти 24 % отметили, что эффективность деятельности органов местного самоуправления снижает недостаточно развитая нормативно-правовая база, а 33,5 % указали при этом на слабую финансовую и материальную базу (по этому вопросу предлагалось 12 вариантов, так вот остальные 10 позиций набрали по несколько процентов, т.е. эти две причины - основные). Похожие данные получены и по экспертному опросу: на недостаточную нормативно-правовую базу указали чуть более двадцати двух процентов опрошенных, а 31 % - на слабость финансовой и материальной базы, но при этом каждый десятый отметил бюрократизацию органов местного самоуправления (только 3 % - на коррупцию, а 6 % - на отрыв самоуправления от

населения). Среди же 305 служащих коррупцию считают помехой в своей деятельности менее двух процентов респондентов, а бюрократизацию - 7 %.

В завершение третьей главы поддержано мнение проф. А.Е. Чириковой о том, что динамизм и «закрытость» неформальных практик и формальных правил, которые действуют внутри муниципальных и региональных администраций и в самом деле несколько стабилизируют положения в административно-территориальных образованиях, блокируют какие-либо субъективистские проявления новых фигур, пришедших во власть при поддержке одиозных финансово-промышленных или откровенно криминальных структур. Кроме того, это помогает муниципальной и региональной власти оперативно концентрировать ресурсы на наиболее значимых для нее социально-экономических направлениях.

Описанная ситуация стабильности на основе формализации неформальных практик в регионах и муниципальных образованиях оказывается вынужденной, но временной мерой. Эффективно и независимо работать муниципальные административно-политические элиты могут лишь при реально действующих новых и прогрессивных нормативных актах. Пока же, отмечено в завершение всей работы, вряд ли внесет существенные позитивные изменения в проблему становления самостоятельности местных органов власти новый Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В *заключении* подводятся итоги исследования и даны рекомендации по повышению эффективности деятельности местных элит.

По теме исследования соискателем опубликованы следующие работы:

1. Чубарь А.П. Роль культурно-образовательной деятельности в воспитании толерантности в условиях полиэтничной социальной среды (муниципальный уровень) // Актуальные проблемы современного государственного строительства в России: южнороссийское измерение. Ростов н/Д., 2003. - 0,3 п.л.
2. Чубарь А.П. Административно-политические элиты местного уровня // Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства в современной России. Материалы научно-практической конференции. Ростов н/Д., 2004. - 0,3 п.л.
3. Чубарь А.П., Олейников С.А. Местные административные элиты и проблемы безопасности // Региональные элиты и политические процессы на Юге России. Ростов н/Д., 2004. - 0,8 п.л. (в печати).

Подписано в печать 5.11.2004. Формат 60х84/16. Гарнитура Times New Roman.

Усл. п.л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ **45/11**

Ризограф СКАГС. 344002, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.

№ 21989

РНБ Русский фонд

2005-4

21711