

УДК 32.01

ББК 66.04

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-118-125

*Yu.D. Karyapkina, post-graduate student of the Political Sciences Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

### THE ROLE OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE PROCESS OF FORMING POLITICAL ELITES

The key role of the political elite in the state government, as well as the nature of the formation of elites in Russia are considered. The analysis of the participation of public associations in the nomination of their representatives to the deputy corps of the regional centers of five constituent entities of the Russian Federation is carried out. The insignificance of the share of representative authorities deputies elected from public organizations is revealed.

*Key words and word-combinations:* political elite, elections, public associations, state policy, deputies, City Council.

*Ю.Д. Каряпкина, аспирант кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: 89271370252@mail.ru)*

### РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ

*Аннотация.* Рассматривается ключевая роль политической элиты в управлении государством, а также характер формирования элит в России. Проводится анализ участия общественных объединений в выдвижении своих представителей в состав депутатского корпуса региональных центров четырех субъектов РФ. Выявлена незначительная доля депутатов, избранных в представительные органы власти от общественных организаций.

*Ключевые слова и словосочетания:* политическая элита, выборы, общественные объединения, государственная политика, депутаты, городская Дума.

Принципиальным фактором эффективного государственного управления является качество правящей элиты. При этом имеется в виду самый широкий смысл понимания таких качеств, как профессионализм, широта кругозора, нравственная принципиальность, идейная убежденность, политическая сплоченность, близость к народу, служение и верность Отечеству.

Совокупность этих качественных характеристик представляется идеальной моделью, маловероятной для конкретного представителя элиты, и выдвигается как требование для элиты в целом. Подобный подход, как пишет Я.А. Пляйс, представляет собой не только академический, но и неоценимый практический интерес, ибо «...от качества элиты, прежде всего политико-административной, ее способности адекватно воспринимать ситуацию в стране и за ее пределами во всей ее сложности и противоречивости, зависит, может ли она не только верно определять алгоритм решения назревших проблем, но и методы и способы их реализации» [1, с. 65].

Политическая элита современного государства представляет собой мощный институт влияния на общество и государство, на весь процесс государственного управления. Именно элита определяет стратегию развития, вырабатывает политический курс государства и организует общество на его реализацию. В этом отношении роль элиты значительнее роли политических партий, представительных органов власти, массовых общественных объединений. По мнению В.М. Долгова и Т.В. Бирюлиной, «на уровне государственной политики элита регулирует демократические механизмы под реализацию своих интересов. Это относится и к правилам избирательного процесса, и к полномочиям институтов власти, и к функционированию структур гражданского общества» [2, с. 120]. Именно поэтому от уровня профессионализма и патриотизма элиты в решающей степени зависит характер развития страны.

Элита вырастает из общества и призвана представлять его интересы. Вхождение в элиту происходит разными путями, но чаще всего через рекрутирование, осуществляемое сверху, из рядов уже состоявшихся членов элиты. В этом случае, как показывает практика, новый член элиты всегда активен и прилежен в реализации интересов своих «патронов», которые не всегда совпадают с интересами населения. Второй путь вхождения в элиту — выдвижение общественно активных людей снизу, усилиями гражданского общества. При этом выдвиженец в состав элиты гораздо чаще служит интересам общества, воспринимает его социальные, политические, культурные позиции. Естественно, исследование процесса формирования элиты, направленности ее интересов представляет значительную актуальность для науки и для политической практики. Анализ данной проблемы с позиции участия общественных объединений в процессе формирования политической элиты на региональном уровне составляет предмет данной статьи.

В отечественной науке основательно разработаны главные характеристики российской политической элиты. Широко известны труды А.К. Агапова, О.В. Гаман-Голутвиной, О.В. Крыштановской, А.В. Понеделкова, А.И. Соловьева, А.М. Старостина и других исследователей, занимающихся различными аспектами элитологии. В научной литературе значительное внимание уделяется региональным элитным группам, особенностям их развития, характеру взаимодействия с федеральными структурами государственного управления. А.В. Понеделков определяет региональную элиту «как социальную группу, члены которой контролируют основные каналы влияния в регионе: административно-правовые, финансово-экономические, информационно-идеологические» [3, с. 218]. Он подчеркивает особое политическое значение региональ-

ных элит, являющихся, по его мнению, проводниками общегосударственной политики на местах, кадровой основой функционирования механизмов государственного управления [3, с. 216].

Ответственное место региональных элит в системе государственных институтов и реализации государственной политики объясняет научный интерес к проблеме их формирования, конкретным способам и механизмам этого процесса. В фундаментальной монографии О.В. Гаман-Голутвиной выявлено структурное разнообразие российской элиты, которое отражается на региональном уровне. Сюда входят влиятельные персоны и группы, представляющие органы законодательной и исполнительной власти, бизнес, высшую школу, СМИ, политические партии, силовые структуры, общественные организации. В связи с этим О.В. Гаман-Голутвина выделяет различные каналы рекрутирования региональных элит: федеральные и региональные властные структуры, органы местного самоуправления, коммерческие предприятия, политические партии, общественные объединения, СМИ, учреждения образования, культуры, науки [4, с. 395]. Данный подход вполне оправдан, что подтверждается политической практикой последних десятилетий, и все же не исчерпывает всего комплекса мероприятий по формированию региональных элит, замыкаясь лишь на механизме рекрутирования.

Бесспорно, механизм рекрутирования элиты в современных российских условиях является определяющим в формировании региональных элит. Однако нельзя игнорировать в этом процессе значение механизма выдвижения представителей общества в состав элиты. Хотя он менее распространен в современной политической практике, но влияет на процесс формирования региональных элит. Механизм выдвижения используется в ходе избирательного процесса, когда активные участники общественной жизни выдвигаются кандидатами в депутаты разного уровня. В случае победы на выборах они приобретают статус представителя определенных групп населения и получают реальную возможность войти в состав региональной элиты. Но даже в случае поражения на выборах многие из состоявшихся «выдвиженцев» приобретают известность, накапливают популярность, политический авторитет и тем самым входят в сферу общения и деятельности элитных групп.

Существенную роль в процессе выдвижения активистов в состав региональной элиты играют общественные объединения граждан. В 1990-е годы в регионах России происходил бурный процесс возникновения и активной деятельности общественных организаций разнообразной направленности: природоохранных, профессиональных, военно-патриотических, научно-просветительских, этнических, религиозных, культурно-исторических, спортивно-оздоровительных и многих других. К настоящему времени сформировалась достаточно устойчивая структура таких организаций, определилось их место в системе общественно-политических отношений. А.В. Баранов определяет общественные организации как инициативные, самостоятельные, самоуправляемые объединения граждан, созданные для совместного решения общих для них проблем и защиты групповых интересов. По его мнению, такие объединения вовлекаются в политический процесс и вступают в активные отношения и с государством, и с политическими элитами [5, с. 51; 59]. Следует

подчеркнуть, что именно в контексте этих отношений происходит выдвижение активных, общественно-ответственных людей в различные органы государственной власти или во влиятельные общественные структуры на уровне местного самоуправления.

Общественные объединения граждан, бесспорно, представляют собой основу гражданского общества. Гражданское общество включает в себя и добровольные ассоциации, и свободные СМИ, и независимое экспертное сообщество, и профсоюзные организации трудящихся, и различные некоммерческие организации. На наш взгляд, общественные объединения являются наиболее важным элементом гражданского общества, представляют собой самые действенные его структуры [6]. Именно в деятельности общественных объединений осуществляется становление, функционирование и развитие гражданского общества. Через их деятельность формируется конкретное взаимодействие институтов государственной власти и структур гражданского общества, в процессе которого как раз и проявляются способные, эффективные личности, делегируемые обществом в ряды политической элиты и на федеральном, и на региональном уровне.

Существенное приращение возможностей проявления общественно-политической активности людей обеспечивают возникшие в 1990-е годы общественные палаты (ОП) субъектов РФ и действующий с мая 2011 г. Общероссийский народный фронт (ОНФ). Общественные палаты в регионах способствуют объединению общественных организаций, укреплению их сотрудничества в совместном представительстве и защите интересов населения. Деятельность общественных палат поставила на постоянную основу взаимодействие общественных организаций и органов власти, в процессе которого возникали общественно-полезные деловые связи, конкретные контакты между чиновниками и общественниками. В этих условиях не только укреплялось взаимопонимание между полномочными представителями государственной власти и общества, но более четкую форму обрели интересы населения, средства и механизмы их реализации.

Общественные палаты в субъектах РФ, несомненно, обеспечивают продвижение перспективных общественников во властные структуры, в элитные слои. Однако процесс формирования самих ОП, в котором полностью господствует администрирование и приоритеты правящей партии, существенно суживает представленность в них общественных объединений и социальных групп. Кроме того, деятельность ОП нередко формализуется настолько, что их контакты с органами государственной и муниципальной власти носят спонтанный характер, а экспертная функция ОП сводится к неизменному одобрению проектов документов и решений структур исполнительной и законодательной власти. В такой атмосфере процесс выдвижения активистов также формализуется и осуществляется без непосредственного участия общественности.

Еще более значимыми с точки зрения выдвижения новых активистов являются структуры ОНФ. Конечно, ОНФ создавался с непосредственной задачей активизировать российское гражданское общество. Об этом заявлял В.В. Путин в момент организации ОНФ: «Мы создаем Общероссийский народный фронт для того, чтобы были востребованы все конструктивные идеи,

чтобы у гражданского общества — молодежных, женских, ветеранских организаций, деловых кругов, профессиональных союзов, объединений — была дополнительная возможность непосредственно напрямую участвовать в выработке важнейших государственных решений» [7]. Отметим, что провозглашенная цель ОНФ на протяжении всех лет его политической деятельности реализуется достаточно успешно. Структуры ОНФ в центре и в регионах ведут активную работу по разоблачению фактов коррупции в органах власти, теневых сделок с бюджетными средствами, неэффективным использованием финансовых ресурсов, по борьбе с алкоголизмом, распространением наркотиков, продажей некачественных лекарств и продуктов питания, несправедливыми судебными обвинениями и уголовными преследованиями и по многим другим вопросам. В работе по реализации общественного контроля активисты ОНФ нередко оппонировали органам власти и управления, отдельным чиновникам, вступают с ними в серьезные конфликты при отстаивании интересов общества и государства и ведут политическую борьбу против коррупционных проявлений.

Эффективность борьбы членов ОНФ за социальную справедливость, соблюдение законности, за правду, способствует формированию общественной поддержки ОНФ со стороны граждан. Неслучайно в течение последних двух-трех лет многие активисты ОНФ приобрели всероссийскую известность, заняли высокие государственные должности в федеральном и региональных органах исполнительной власти, в Государственной Думе РФ, в органах законодательной власти субъектов РФ. Они оказались полномочными представителями общества, выдвинутыми в состав политической элиты.

Тем не менее существующее состояние взаимодействий структур гражданского общества и институтов государственной власти малоэффективно. Эксперты отмечают ослабление функциональности общественных палат в качестве связующего звена между обществом и властью. Е.М. Шульман по материалам анализа, проведенного Комитетом гражданских инициатив, пишет о том, что в последние годы состав общественных палат изменился в пользу назначенцев исполнительной власти и за счет сокращения представителей общественных организаций, реальных выразителей общественного мнения [8]. Федеральная и региональная бюрократия заинтересована в сохранении контроля над деятельностью общественных палат, упрощая для себя управленческий процесс, но делая при этом его менее эффективным. В.А. Труханов раскрывает социальные и общественно-политические факторы, тормозящие развитие гражданского общества, общественной активности населения [9]. Существенным фактором является чрезмерный государственный бюрократизм. Ученые лаборатории проблем повышения эффективности и государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС подчеркивают необходимость демократизации политической системы Российской Федерации через целенаправленное взаимодействие политической элиты и гражданского общества, что реально, но лишь при активной гражданской позиции населения [10].

К этому следует добавить, что и общественные палаты регионов, и структуры ОНФ тесно сотрудничают только с одной политической партией — правящей «Единой Россией». Их контакты с оппозиционными политическими

партиями минимизировались. Хотя такое положение вписывается в логику современных политических отношений, оно все же ограничивает возможности гражданского общества по взаимодействию с властями, тем более по влиянию на проводимую региональную политику.

Материалы проведенного исследования подтверждают эти экспертные заключения. Содержание научного исследования составляет анализ данных избирательных кампаний муниципального уровня на предмет результативности участия в них представителей общественных организаций. Объектом исследования избраны городские представительные органы региональных центров четырех субъектов РФ: Воронежа (ЦФО); Самары, Саратова (ПФО); Краснодар (ЮФО).

Данные регионы представляют различные субъекты РФ, но наряду с этим обладают множеством близких характеристик (экономических, политических, социокультурных, национальных). Численность населения субъектов, рассматриваемых в данном исследовании, находится в диапазоне от 800 000 до 1 200 000 человек. Период исследования охватывает по три последних выборных кампании. Основной источниковой базой служат официальные сайты избирательных комиссий Воронежской, Самарской, Саратовской областей и Краснодарского края [11–14].

По данным выборов в Воронежскую городскую Думу, в 2005 г. (231 кандидат) в нее был избран один депутат от общественной организации (Координационный совет содействия предпринимателям), и это составляло 3,5% от всего состава депутатов; в 2010 г. (150 кандидатов) — один депутат (Областная общественная организация «Галерея Чижова») — 2,8% от общего состава; в 2015 г. (551 кандидат) не избрался ни один представитель общественных организаций. Неизбранными оказались кандидаты в депутаты в 2005 г. — от 18 организаций, в 2010 г. — от 4, а в 2015 г. — от 15 общественных организаций.

На выборах в Самарскую городскую думу 2004 г. (262 кандидата) было избрано пять представителей общественных организаций (от профсоюзного комитета ОАО «Самарский завод Электроцит»; первичной профсоюзной организации ОАО «Самарский металлургический завод»; Самарской региональной организации Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане; областной организации Российского союза ветеранов Афганистана; Самарского Союза народного самоуправления; на выборах в 2010 г. (299 кандидатов) — пять представителей (от единой первичной профсоюзной организации «Электроцит»; первичной профсоюзной организации ОАО «Самарский металлургический завод»; попечительского совета Самарской региональной общественной благотворительной организации социальной поддержки и защиты граждан; Самарской региональной организации Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане; Нотариальной палаты Самарской области. Избранные депутаты от общественных объединений составляли в Самарской городской Думе: 15,1% от всего состава депутатов. Большое количество кандидатов от общественных организаций в Самарскую городскую Думу оказалось неизбранным: в 2004 г. — от 18; в 2010 г. — от 10 организаций.

На выборах в Саратовскую городскую Думу 2006 г. (252 кандидата) было избрано три депутата от общественных организаций: Саратовской областной

коллегии адвокатов, Саратовского областного объединения профсоюзов, Ассоциации торгово-промышленной группы «Славянский мир»; на выборах 2011 г. (366 кандидатов) избрано депутатами два представителя общественных организаций: от Ассоциации ТПП «Славянский мир» и профсоюзной организации студентов Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского; на выборах 2016 г. (471 кандидат) избрано два представителя общественных организаций: благотворительного фонда Концерта «Дубки» и Ассоциации ТПП «Славянский мир». Характерно, что на каждых выборах большее число кандидатов от общественных организаций не избиралось в состав депутатов: в 2006 г. — от 13 организаций, в 2011 г. — от 11, в 2016 г. — от 17 общественных организаций. Избранные депутатами от общественных организаций составляли в Саратовской городской Думе 12; 8,5; 5% от общего числа членов. Вполне очевидна тенденция к снижению уровня представительства общественных организаций в депутатском корпусе г. Саратова.

Анализ выборов в Краснодарскую городскую Думу показал следующие результаты: в 2005 г. (312 кандидатов) был избран один депутат от Ассоциации «Легковое такси»; в 2010 г. (278 кандидатов) не были избраны представители общественных и иных организаций; в 2015 г. (566 кандидатов) избран один депутат, представитель Ассоциации Краснодарской краевой коллегии адвокатов Адвокатской палаты Краснодарского края. Избранные депутаты от общественных объединений составляли в городской Думе Краснодара соответственно 2,5; 0 и 3,7% от всего состава. Неизбранными оказались кандидаты в депутаты в 2005 г. — от 17 организаций; в 2010 г. — от 10 организаций; в 2015 г. — от 14 организаций.

По нашему мнению, уровень участия структур гражданского общества в формировании политической элиты является важной характеристикой демократичности политической системы любого государства. Данный фактор свидетельствует о характере народного представительства в системе государственного управления, о качестве взаимодействия общества и власти, об эффективности отражения интересов населения в государственной политике. Проведенный анализ масштабов выдвижения общественников в состав депутатского корпуса столичных центров субъектов РФ показывает явно недостаточный уровень участия общественности в территориальном и государственном управлении. Полное преимущество в формировании региональных политических элит имеют органы исполнительной власти и Всероссийской политической партии «Единая Россия».

Конечно, выдвижение, а тем более регистрация кандидатов избирательными комиссиями происходит практически полностью на партийной основе. Политические партии заполняют своими представителями списки кандидатов, фактически не оставляя в них места для выдвиженцев общественных организаций. Это относится ко всем видам выборов регионального и муниципального уровня. В конечном счете избиратели получают ограниченные возможности голосования за выдвиженцев из общества, и представительные органы власти в регионах на 85—95% формируются партийными назначениями, ибо все партийные списки кандидатов формируются в партийных штабах.

Подобная ситуация отрицательно сказывается на электоральной активности. Не случайно процент явки избирателей на последних двух-трех выборах в большинстве российских регионов остается крайне низким, порой не доходя даже до 25–30%. На выборах же в сельские администрации явка избирателей нередко бывает настолько низкой, что трудно говорить об их легитимности. В результате, как подчеркивает Ю.А. Александрова, «получившие широкое распространение элементы взаимодействия граждан с властными структурами сформировали представление об отсутствии действенных механизмов реализации общественных запросов. При принятии важных для города решений мнение граждан не учитывается» [15, с. 12].

Все это в совокупности, по нашему мнению, ограничивает развитие гражданского общества, сдерживает процесс демократизации государственной и муниципальной власти. Расширение масштабов вовлечения представителей общественности в управление государством, пополнение политической элиты активными представителями гражданского общества, безусловно, будет способствовать повышению качества государственной политики на всех уровнях ее реализации [16].

### Библиографический список

1. Пляйс Я.А. Марксизм и социальные революции в России. М., 2019.
2. Долгов В.М., Бирюлина Т.В. Демократия, элиты и национальные интересы // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18, № 1. С. 113–123.
3. Понделков А.В. Политико-административные элиты России. Ростов н/Дону, 2005.
4. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006.
5. Баранов А.В. Общественные объединения и социальные сети: роль в политическом процессе Краснодарского края // PolitBook2. 2012.
6. Фадеева А.Н. Партнерские отношения между государством и гражданским обществом: необходимость и проблемы становления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 52–57.
7. Путин В.В. Выступление на встрече с представителями актива Общероссийского народного фронта 12 мая 2011 г., г. Сочи. URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/15150/>
8. Сигнал не проходит. Что мешает Общественной палате доносить до власти мнение россиян (22 февр. 2017 г.) // Lenta.Ru. URL: <https://lenta.ru/articles/2017/02/22/palata/>
9. Труханов В.А. Гражданское общество в политическом процессе современной России: проблемы становления // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2018. Т. 12, № 4. С. 126–129.
10. Аствацатурова М.А., Понделков А.В., Воронцов С.А., Игнатова Т.В. Императивы формирования гражданского единства: экспертные оценки // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 2. С. 11–16.
11. Сайт избирательной комиссии Воронежской области. URL: <http://www.voronezh.izbirkom.ru/-523238574>
12. Сайт избирательной комиссии Самарской области. URL: <http://www.samara.vyborg.izbirkom.ru/region/samara>
13. Сайт избирательной комиссии Саратовской области. URL: <http://www.saratov.izbirkom.ru/>
14. Сайт избирательной комиссии Краснодарского края. URL: <http://www.krasnodar.vyborg.izbirkom.ru/region/krasnodar>
15. Александрова Ю.А. Общественно-политические отношения в современной России: к вопросу об оценке степени консолидации и дезинтеграции // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17, № 2. С. 11–16.