

УДК 352/353

ББК 66.3(0),124

DOI 10.22394/1682-2358-2020-1-19-27

O.S. Skorokhodova, Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Political Science Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

FORMATION OF LOCAL ELITES OF SETTLEMENT LEVEL IN SARATOV REGION

Analysis of the qualitative composition of the local elite of the settlement level in municipal districts of the Saratov region is presented. As a result of the study it was revealed that at the settlement level informal practices of elite formation are decisive, the basis of the qualitative composition are employees of the public sector and representatives of medium and small businesses. The greatest powers at the settlement level are vested in the heads of executive authorities embedded in the regional power vertical.

Key words and word-combinations: local self-government, settlement level, local elites.

О.С. Скороходова, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: olsko@yandex.ru)

ФОРМИРОВАНИЕ ЛОКАЛЬНЫХ ЭЛИТ ПОСЕЛЕНЧЕСКОГО УРОВНЯ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ*

Аннотация. Представлен анализ качественного состава локальных элит поселенческого уровня муниципальных районов Саратовской области. Выявлено, что на поселенческом уровне неформальные практики элитообразования являются определяющими. Доказывается, что наибольшими полномочиями на поселенческом уровне обладают главы исполнительных органов власти, встроенные в региональную властную вертикаль.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, поселенческий уровень, локальные элиты.

Исследование региональных политических элит в современной России актуализировалось с началом развития политической регионалистики в целом [1]. С одной

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: политическое положение и проблемы развития».

стороны, научно-публикационная активность по этому направлению является одной из наиболее явных, с другой стороны, на наш взгляд, наблюдается некое «охлаждение» исследовательского интереса к данной проблематике за последние годы в связи со снижением степени политического влияния региональных лидеров по сравнению с периодом конца 1990-х годов. Можно вести речь о смещении фокуса анализа с вопросов теоретико-методологического порядка на более узкую проблематику. Основные модели, закономерности рекрутирования региональных и локальных политических элит изучались в работах Д.Г. Сельцера, И.А. Ветренко, И.К. Жукова [2; 3], в которых осуществлен анализ опыта управления на уровне административных центров и малых городов в составе отдельных субъектов Федерации. Однако, по мнению А.Е. Чириковой, «фундаментальной теории региональных элит в России не выработано» [4].

Еще менее изученными и, казалось, не имеющими исследовательского интереса являются локальные политические элиты муниципальных поселений. Ряд авторов считают некорректным относить акторов политического процесса на этом уровне к элите, так как первичное ознакомление с ситуацией выставляет их в не самом выгодном свете с позиции их элитарности.

Прежде всего следует понять, можно ли однозначно идентифицировать властную элиту муниципального уровня как политическую. Помимо определенных законом прав и полномочий, наличия собственного аппарата работников, политическая составляющая предполагает подготовку и реализацию стратегически важных в политике решений, а также наличие у носителей властных функций определенных ценностей и установок, определяющих их особый образ жизни и поведения [4, с. 53].

Логика анализа процесса элитообразования таким образом традиционно выстраивается в рамках формально-институционального подхода, предполагающего селективные и элективные механизмы, и ресурсно-акторного подхода, позволяющего выявить наиболее значимых участников политических отношений на местах, действительно влияющих на условия принятия решений. В этом контексте рекрутирование элит трактуется как «выходная функция политической системы, выражающаяся в формировании групп политического руководства и принятия решений» [5]. Это означает, что управленческая мотивация формируется исходя из особенностей системы, типа регионального политического режима. В регионах с гомогенной политической элитой, возглавляемой главой субъекта Федерации, складывается исключительно корпоративный вариант кооптации в «свои ряды». Наличие же гетерогенности в элитных группах, отсутствие главного медиатора этих отношений предполагает конкурентное начало в борьбе за власть, следовательно, большее разнообразие механизмов и каналов обновления «класса управляющих».

В России, особенно на локальном уровне, важное место занимает клановый принцип формирования элиты, для которого характерны патрон-клиентские связи, отношения личной преданности, корпоративная ориентация, значительная закрытость [6]. Ввиду территориальной ограниченности пространства корпоративная близость формируется за счет отношений землячества, родственных связей, системы знакомств в профессиональной сфере, взаимо-

действия по линии «одноклассников» и т.п. В результате ядро региональной элитной группы может иметь свою систему ценностей, самосознания, набор внешних атрибутов. Это обуславливает корпоративную замкнутость, недопущение попадания «чужих» в свои ряды. В какой степени данные тенденции характерны для самого локального уровня реализации политики, предстоит выяснить в рамках данной публикации.

Исследователям региональных элит свойственно повышенное внимание к проблеме функционирования вертикали власти в современной России. Это, несомненно, обуславливает зависимое положение власти субъектов Федерации от решений и позиции федерального центра, что делает региональную элиту менее привлекательной с исследовательской точки зрения. Именно поэтому поселенческий уровень представляется еще менее интересным, так как по логике он подотчетен районным властям, которые, в свою очередь, также не самостоятельны и выполняют указания региональных властей. Однако не стоит упускать из внимания один немаловажный факт: поселенческий уровень, за редким исключением, в отличие от регионального уровня, напрямую не попадает в фокус внимания федеральной власти, что освобождает местные элиты от жестких федеральных рамок и дает им относительную возможность для «маневра» в своем поселении. Занятым исполнением федеральной повестки региональным элитам также не всегда удастся выстроить сильную вертикаль власти по принципу «регион — районы — поселения». Исходя из этого, можно предположить, что поселенческие элиты, в отличие от региональных, имеют некоторый потенциал относительно независимых политических акторов на своем уровне политического процесса. Следовательно, исследования в этом направлении крайне актуальны. Это касается механизмов рекрутирования элит на поселенческом уровне, процессов внутри элит и образуемых ими структур, управления ресурсами, влияния во внутренней и внешней среде.

Современное состояние системы местного самоуправления в России предполагает почти полную зависимость в иерархии власти с позиций и политической, и экономической самостоятельности, за некоторым исключением крупных муниципальных образований городского типа. В настоящее время одним из немногих реальных механизмов влияния на региональный политический процесс можно считать практику «муниципального фильтра» при выдвижении кандидатов на выборы высшего должностного лица субъекта Федерации. С этой точки зрения целесообразным представляется качественный и количественный анализ партийной, профессиональной принадлежности депутатов муниципального уровня, а также оценка мотивации их поведения в региональном политическом процессе и вероятные перспективы вхождения в состав региональной элиты.

Выстраивая логику структурирования муниципального «высшего класса», необходимо придерживаться традиционного подхода, предполагающего включение в фокус исследования властной элиты (исполнительной и представительной) и неформальных (экономических, общественных, этноконфессиональных) лидеров. В ходе исследования был проанализирован качественный состав местной элиты семнадцати муниципальных образований Энгельсского и

Екатериновского муниципальных районов Саратовской области. Выбор данных территорий обусловлен обычной дихотомией: один из наиболее экономически состоятельных муниципальных районов региона (доля дотаций из бюджетов других уровней менее 5%) — один из множества дотационных муниципальных районов Саратовской области (доля дотаций от 20 до 50%) [7].

Екатериновский муниципальный район Саратовской области образуют двенадцать муниципальных образований — одно городское поселение (поселок городского типа Екатериновка) и одиннадцать сельских поселений. Особенности политического устройства, а также основных акторов влияния в поселке городского типа Екатериновка, который является центром одноименного Екатериновского района и входит в его состав в качестве муниципального образования, подробно исследованы в нашей работе ранее [8]. Например, в соответствии с Уставом Екатериновского муниципального образования его глава избирается из числа депутатов Совета сроком на пять лет и полностью подконтролен представительному органу и населению, что по классическим моделям местного самоуправления соответствует схеме «сильный совет — слабый мэр». Однако Совет, по сути, никак не определяет локальный политический процесс, что вписывается в общероссийскую тенденцию низкой степени влияния представительной власти на принятие политических решений и ее подчиненного положения по отношению к власти исполнительной. По результатам электоральной кампании 2018 г. произошла смена главы администрации поселка, и действующий глава А.В. Мокров стал депутатом-инкубентом местного Совета. Его предшественник на посту В.В. Кочетков принимал участие в кампании, но не переизбран.

Статус административного центра означает, что в Екатериновке проводятся ключевые мероприятия местной политической жизни, по факту отождествляемые с политикой в районе в целом. В Екатериновке располагаются органы власти районного уровня, основные объекты инфраструктуры (связь, почта, районная больница и т.д.), подразделения органов государственной власти (полиция, прокуратура, пенсионный фонд, ЗАГС), местные ячейки политических партий. Следовательно, наблюдается полная мимикрия внутримunicipальной власти поселка локальному политическому режиму района. Несмотря на то что непосредственно на территории поселка городского типа Екатериновка функционируют важные для района и Саратовской области предприятия (АО «Екатериновский Элеватор», ООО «Старый Элеватор», ООО «Екатериновская Мука» и др.), власть на поселенческом уровне не представлена аффилированными с ними лицами.

Соразмерными по количеству жителей и экономическим активам Екатериновскому муниципальному образованию можно считать Бакурское (с. Бакуры), Индустриальное (п. Индустриальный) и Сластухинское (с. Сластуха) муниципальные образования. Как отмечают местные эксперты, в составах советов указанных муниципальных образований, в отличие от административного центра района, присутствуют наиболее значимые и известные на поселенческом уровне лица — руководители образовательных учреждений, учителя, управленцы агропромышленных предприятий, а также представители

национальных меньшинств. Рекрутирование местной элиты в органы власти главным образом происходит в результате личного волеизъявления, так как конкурентных выборов в рассматриваемых муниципальных образованиях не наблюдается. Районная власть ретранслирует локальным элитам позицию региональных элит, но сама по себе не является авторитетной для землевладельцев и крупных производителей сельхозпродукции.

На территории Энгельсского муниципального района, который является наиболее экономически состоятельным в составе Саратовской области, ведут экономическую деятельность и имеют производства крупные зарубежные компании — Bosch, Henkel и другие [9]. Энгельс, административный центр муниципального района, — второй по значимости город в регионе, поэтому крупное городское поселение и окружающие его муниципальные образования представляют интерес для политических элит. В составе района пять муниципальных образований — четыре сельских поселения и одно городское. Энгельс неформально именуют городом-спутником областного центра, что подтверждается частыми назначениями руководителей из областного правительства на ключевые должности в муниципальном образовании и наоборот. Так, прежнее руководство района и города в июне 2019 г. перешло в кабинеты Правительства Саратовской области, а экс-глава Энгельсского муниципального района А. Стрелюхин занял пост вице-губернатора региона, фактически став вторым человеком в иерархии администрации региона. В свою очередь, бывший министр строительства и ЖКХ области Д. Тепин в июне 2019 г. назначен руководителем Энгельсского муниципального района. Подобный кадровый обмен между областным центром и районом свидетельствует о том, что энгельсские элиты имеют все признаки региональных элит. По этой причине рассмотрение города Энгельса с точки зрения наличия в нем исключительно локальных элит нецелесообразно.

В муниципальных образованиях Энгельсского района, сформированных сельскими поселениями, местные элиты действительно следует считать локальными, так как часть их представителей обладают активами в поселениях и избираются в местные представительные органы для отстаивания прежде всего интересов своих бизнес-структур. Согласно экспертной информации, на территории Красноярского муниципального образования расположен целый ряд оздоровительно-развлекательных комплексов, а также загородные дома и дачи политической элиты Саратовской области. Некоторые предприниматели из состава совета депутатов получают подряды на строительство различных объектов и ремонт инфраструктуры для максимально удобного передвижения по ней представителей региональных элит.

Однако эксперты из числа локальной элиты муниципального образования (ввиду наличия руководящей должности в органах местной власти) отмечают, что на практике политической властью они не обладают — все необходимо согласовывать с районными властями. Советы депутатов по большей части формируются из числа лиц, «одобренных» администрацией района. Финансы муниципальных образований также находятся в ведении районных властей. «Муниципальный фильтр» во время выборов главы региона не позволяет местным депутатам проявить свою реальную волю.

Таким образом, формальные локальные элиты поселенческого уровня в Энгельском муниципальном районе не обладают реальной политической властью, находятся в жестких рамках, определяемых региональной элитой. Некоторые представители локальной элиты, благодаря личным связям с районной (а равно и с региональной) элитой, могут рассчитывать на различные преференции в виде подрядов на строительство или обслуживание инфраструктуры на территориях муниципальных образований. Но, как показывает практика, власти Энгельского района и подконтрольные им локальные элиты не всегда обладают должными ресурсами и влиянием на местное население. Так, в феврале 2017 г. жители села Липовка Красноярского МО (бывшая колония немцев Поволжья Шефер) не позволили местным властям снять колокол с полуразрушенной кирхи [10]. Национальные меньшинства муниципальных образований Энгельского района заслуживают отдельного исследования по причине значительного преваширования неформальных практик в их среде. По сведениям экспертов, национальные сообщества сильны в Энгельском районе — они контролируют значительную долю в строительном бизнесе, торговле и производстве.

Качественный состав региональной политической элиты чаще всего изучается в аспекте политико-биографического и социогенетического подходов [11]. Несомненным достоинством этих подходов можно считать относительную открытость биографических сведений о конкретном представителе «класса управляющих», возможность сравнить ключевые показатели в ретроспективном контексте, составить политико-психологические портреты представителей элитных групп. Конечно, социогенетический подход не дает полностью объективного представления о реальных причинах и условиях вхождения человека «во власть», но в то же время позволяет сформировать исходную базу для анализа неформальных политических практик и отношений внутри политической элиты [12]. С этой позиции наиболее доступной базой можно считать общие биографические сведения о членах советов депутатов муниципальных образований, а также главах и их заместителях. Подобная информация о представителях бюрократического аппарата и неформальных значимых акторах локального сообщества фактически закрыта. Анализ происхождения представителей органов исполнительной и представительной власти муниципального уровня и потенциальных каналов вхождения в органы власти позволяет оценить и степень их «элитарности» относительно простого населения на поселенческом уровне.

На наш взгляд, особое значение имеют профиль высшего или среднего образования и профессиональная принадлежность представителей элиты в официальных органах власти, поскольку уровень местного самоуправления предполагает решение предметных, имеющих конкретную практическую пользу вопросов организации благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, управления муниципальной собственностью и землей, образования, здравоохранения. Следовательно, можно делать выводы о степени компетентности руководящего состава сообразно этим задачам, а также о потенциальных каналах «вхождения во власть» в различных сферах профессиональной деятельности.

В ходе данного исследования было проанализировано 176 биографий депутатов местных советов, включая глав и их заместителей, поскольку они также имеют статус народных избранников, а также 23 сотрудника одной из муниципальных администраций. Высшее профессиональное образование имеют только 67 народных избранников (38% от общего числа), как правило, это главы муниципальных образований и их заместители. Соответствующие данные у 81 депутата из общего числа отсутствуют. Остальные народные избранники имеют только среднее и средне-специальное образование. По профилю преобладающее большинство имеют педагогическую специализацию — 25 человек (30%), 10 человек закончили сельскохозяйственные вузы, «технарей» — 9 человек, экономическое образование — 7 человек, врачей и ветеринаров — 6 человек, юристов — 5 депутатов. Только два депутата из общего числа получили образование, связанное с государственным и муниципальным управлением. Таким образом, подавляющее большинство составляют «бюджетники», наиболее дисциплинированные в управленческой системе вертикального типа. По сравнению с депутатами районного и областного уровней, почти на 100% имеющими высшее образование и даже научные степени, муниципалы поселенческого уровня серьезно уступают [13]. В органах исполнительной власти высшее образование имеет гораздо большее число сотрудников — 18 из 23, что можно объяснить, во-первых, более детальными законодательными требованиями к муниципальным служащим по сравнению с народными представителями, а во-вторых, наличием фиксированной заработной платы, в отличие от муниципальных депутатов.

Наиболее важными в ракурсе данного анализа являются социально-профессиональные характеристики народных избранников, поскольку они отражают представительство интересов различных групп на уровне муниципальной власти (таблица).

**Социально-профессиональный состав представительных органов
местного самоуправления**

Социально-профессиональные группы	Количество депутатов
Бюджетники	51 (29%)
Представители бизнеса	24 (13,5%)
Фермеры (КФХ)	20 (11,3%)
Технические работники (инженеры, мастера)	18 (10,2%)
Индивидуальные предприниматели	12 (6,8%)
Менеджеры	12 (6,8%)
Муниципальные служащие	12 (6,8%)
Бухгалтеры	8 (4,5%)
Безработные, пенсионеры, водители	11%

По социально-профессиональному составу, как видно из таблицы, снова доминируют представители бюджетной сферы, но отметим, что представители бизнеса и частного предпринимательства, в том числе в сфере ведения сельского хозяйства, составляют вторую крупную группу в депутатском корпусе (31,5% по совокупности). Бюджетники, как правило, лояльны действующему политическому курсу, контролируются с позиций использования административного ресурса, к тому же имеют «приличный» уровень образования и квалификации для работы в коллегиальных органах власти. Насколько можно считать системы образования, здравоохранения, культуры потенциальными сферами для продвижения в политике? Несомненно, можно, поскольку достаточно обратиться к карьере сенатора от Саратовской области Л. Боковой — бывшего учителя средней школы. В депутатском корпусе областного уровня также работают представители бюджетной сферы [13]. Однако всеобъемлющей, на наш взгляд, данную тенденцию считать нельзя. Гораздо более логичным с позиций теории рационального выбора является стремление предпринимателей участвовать в принятии решений на уровне ведения своего бизнеса. Муниципальный уровень управления предполагает установление правил оформления собственности, земельных участков, установления тарифов и местных налогов, то есть создание для себя максимально возможных условий для работы и развития. При этом можно отметить тенденцию делегирования (наряду с главами администраций) наиболее успешных и масштабных на этом уровне предпринимателей в районное Собрание депутатов. Таким образом, наличие значимых на данном уровне экономических активов можно считать одним из ключевых условий вхождения в состав органов муниципальной власти.

Наиболее политизированным считается показатель партийной принадлежности депутатов и сотрудников местных администраций. В Саратовской области однозначно сложилось преобладание «партии власти» в региональном, и, следовательно, муниципальном политическом процессе. Из 176 депутатов 146 являются выдвиженцами от «Единой России», есть пять представителей партии ЛДПР, четыре коммуниста (КПРФ), один от «Справедливой России» и шестнадцать кандидатов, избравшихся в состав Советов, — самовыдвиженцы. В составе администрации одного из муниципальных образований из 23 сотрудников партийную принадлежность («Единая Россия») имеют десять человек, то есть партийный ресурс можно считать одним из основных и обязательных источников вхождения в состав муниципальной элиты.

На основании глубинных интервью с работниками администраций поселений, анализа биографий местных депутатов и глав администраций, сбора и обработки информации о формальных и неформальных акторах политической, социальной и экономической жизни в муниципальных образованиях двух районов Саратовской области удалось прийти к следующим выводам:

— на поселенческом уровне не работают механизмы рекрутирования, закономерные для региональных и федеральных элит, хотя неформальные практики (личные связи) являются определяющими;

— основная часть формальной поселенческой элиты состоит из работников бюджетной сферы и представителей среднего и малого бизнеса;

— наибольшими полномочиями на поселенческом уровне обладают главы исполнительных органов власти, так как они действуют в соответствии с прямыми указаниями вышестоящих инстанций;

— крупный бизнес, если таковой имеется в поселении, предпочитает делегировать своих представителей в районные или даже областные собрания депутатов, в которых, например, принимаются решения о формировании и расходовании бюджета.

Итак, опыт Саратовской области показывает, что представители локальной политической элиты выступают как наименее влиятельные акторы регионального и даже муниципального политического процесса. Наличие формального статуса и атрибутов принадлежности к «классу управляющих» не являются определяющими с точки зрения влияния на принятие ключевых политических решений. Отсутствие свободы деятельности, общих ценностей и установок у данной группы предопределяет крайне ограниченную возможность проявления инициативы развития системы местного самоуправления в целом.

Библиографический список

1. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Политическая регионалистика в России: история и современное развитие. // Полис. 1999. № 3.
2. Сельцер Д.Г. Рекрутирование локальной административной элиты России: исходные данные для построения системно-динамической модели // PRONUNK. Современные политические процессы. 2017. № 2 (18). С. 27–32.
3. Ветренко И.А., Жуков И.К. Региональная политическая элита: основные тенденции в системе рекрутирования // ПОЛИТЭКС. 2013. Т. 9, № 3. С. 62–73.
4. Чирикова А.Е. Региональные элиты России. М., 2010.
5. Политическая наука: словарь-справочник / авт.-сост. И.И. Санжаревский. Тамбов, 2010.
6. Нигматуллина Т.А. Клиентелизм как политический тренд регионального элитообразования // Вестник БИСТ. 2017. № 3 (36). С. 7–16.
7. Названы самые зависимые от дотаций районы Саратовской области // Взгляд-инфо. 2019. 30 окт. URL: <http://www.vzsar.ru/news/2019/10/30/nazvany-samy-zavisimye-ot-dotaciy-rayony-saratovskoy-oblasti.html>
8. Скороходова О.С. Политическое положение и развитие местного самоуправления в городских поселениях: опыт кейс-анализа // Политическая наука. 2019. С. 124–137.
9. Перечень крупных и средних предприятий обрабатывающих производств Энгельсского муниципального района URL: <http://www.engels-city.ru/prompred>
10. Жители Липовки пытаются отстоять столетний колокол на лютеранской кирхе. URL: <http://www.vzsar.ru/news/2017/02/01/jiteli-lipovki-pytatsya-otstoyat-stoletnii-kolokol-na-luteranskoj-kirhe.html>
11. Селезнева А.В. [и др.]. Российская политическая элита: анализ с точки зрения человеческого капитала // Полис. 2010. № 4. С. 96–106.
12. Семенов А., Шевцова И. Кто правит на местном уровне: сравнительный анализ корпуса глав муниципалитетов Пермского края и Республики Удмуртия // Региональная политика 2016: сборник статей и аналитических докладов / под ред. Д.И. Орлова. М., 2017. С. 259–271.
13. Семенова В.Г., Скороходова О.С. Качественный состав регионального парламента как показатель внутриэлитной интеграции и конкуренции: опыт Саратовской области // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17, № 4. С. 12–20.