

«ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ» И СИСТЕМА РЕКРУТИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ

Степанов Виктор Александрович, аспирант

Астраханский государственный университет
414025, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: vity.86@mail.ru

В статье дается оценка региональной политики, проводимой центральной властью. Отмечается влияние усиления «вертикали власти» на формирования региональной политической власти. Рассматриваются механизмы взаимодействия федеральной и региональной политической элит. Среди инструментов взаимодействия элит разного уровня особое место уделяется роли партии. При этом в статье отмечается, что несмотря на серьезное влияние федеральной власти, серьезное взаимодействие с региональной элитой так и не сложилось.

Ключевые слова: вертикаль власти, выборы, региональная политическая элита

«POWER VERTICAL» AND SYSTEM OF A REKRUTIZATSIYA OF THE RUSSIAN POLITICAL REGIONAL ELITE

Stepanov Viktor A., post-graduate student

Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russia
E-mail: vity.86@mail.ru

In article the assessment of the regional policy which is carried out by the central power is given. Influence of strengthening of "power vertical" on formations of the regional political power is noted. Mechanisms of interaction of federal and regional political elite are considered. Among instruments of interaction of elite of different level the special place is given to a party role. Thus in article it is noted that despite serious influence of the federal authority, serious interaction with regional elite it did not develop.

Keywords: power vertical, elections, political regional elite

Проблема взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ была объектом пристального внимания исследователей. Рассматривались различные аспекты данной проблемы, при этом мало внимания уделялось влиянию процесса укрепления позиции центральной власти в регионах на рекрутирование региональной политической власти. В этой статье мы попытаемся рассмотреть вопрос влияния процесса укрепления «вертикали власти» на рекрутирование региональной политической элиты.

С приходом к власти В.В. Путина начинается постепенное укрепление системы центральной власти. Уже в агитационных материалах В.В. Путина при выборах на пост Президента РФ этот процесс был определен как укрепление «вертикали власти» [1]. Это словосочетание оказалось довольно устойчивым и скоро было подхвачено политологами и представителями средств массовой информации.

Укрепление властных структур не могло происходить без серьезной трансформации сложившейся к этому моменту системы государственного управления. Коснулась она и системы взаимоотношений с регионами.

К началу XXI в. в России сложилась своеобразная региональная политика. Центральная власть была ослаблена безвольной политикой, идущей на любые компромиссы с регионами для того, чтобы не потерять своего ведущего положения. Чего стоит такая фраза первого Президента РФ Б.Н. Ельцина в отношении регионов – «бе-

рите суверенитета столько, сколько сможет»¹ [2]. Все это привело к тому, что главы субъектов РФ получили сильные рычаги влияния на федеральную власть. Губернаторы, наряду с главами представительной власти входили в Совет Федерации и могли оказывать давление на законодательный процесс. Некоторые субъекты добились для себя особого независимого экономического положения [3], а некоторые и вовсе решили, что могут выйти из состава РФ. Последствия подобной политики могло привести к распаду России.

Разумеется «сильный» лидер, а именно таким позиционировал себя В.В. Путин, не мог не изменить существующего порядка. Губернаторы лишились своего статуса членов Совета Федерации, была проведена реформа партийной системы, изменилась система формирования регионального бюджета и, наконец, была изменена система формирования исполнительных органов власти субъектов РФ [4]. Были внесены поправки в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ, а именно в статью 18, которая оговаривала избрание высшего должностного лица субъекта. Теперь закон определял, что «гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации» [5].

Все эти мероприятия должны были изменить систему взаимоотношений между федеральным центром и субъектами, повлияли данные меры и на систему рекрутирования региональной элиты. Мы попытаемся в данной статье рассмотреть влияние сложившейся политической системы на оформление политической элиты субъекта РФ, обрисовать круг проблем, связанных принятыми на данный момент механизмами формирования региональных институтов управления.

Сразу необходимо оговориться, что выборы глав субъектов как инструмент построения политической региональной системы управления никто не отменял, хотя в некоторых научных работах мы можем обнаружить, что данные механизм трактуют как «назначение» и упразднение выборов как таковых [6]. Подобное отношение присутствует и в общественном сознании. Но, нужно оговориться, что выборы глав субъектов РФ теперь происходят не прямым голосованием, а опосредованным, народ определяет главу субъекта через своих представителей, в лице депутатов представительного (законодательного) органа власти субъекта РФ. Теперь процедура «назначения» глав субъектов РФ официально именуется процедурой наделения полномочий.

Эти тенденции в региональной политике имеет как позитивные, так и негативные стороны. Подробно они рассмотрены в статье Н.Ю. Лапиной и мы не будем останавливаться на них специально. Нас интересуют эти тенденции с точки зрения формирования региональной элиты, механизмов ее рекрутирования.

С начала 90-х годов XX в. самостоятельно начинает формироваться региональная политическая элита, ее рекрутирование носило зачастую локальный характер и не было связано с центральной федеральной властью. Региональная и федеральная элиты редко соприкасались. Федеральная элита редко кооптировала представителей

¹ Эта политика, при которой выстраивалась система федеральных отношений, получившая название ассиметричная федерация, оценивается по-разному – очень жестко, например, у таких авторов, как Г. Павловский, А. Митрофанов (Россия перед распадом или вступлением в Европу, М., 2005), Д. Ольшанский (Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни пороссийски // Pro et contra, М., 2000, т. 5, № 1, с. 34–62), или мягко – у таких исследователей, как Л. Дробужева (Завоевание демократии и этнонациональные проблемы России // Общественные науки и современность, 2005, № 2, с. 16–28), О. Крыштановская (Анатомия российской власти, М., 2005) и др.

региональной элиты, региональная же не испытывала сильное влияние центральной власти. Вносимые в начале XXI в. изменения внесли серьезный расклад в сложившуюся систему. Центральная власть укрепляя вертикаль определяла кто будет стоять во главе того или иного субъекта РФ. При этом выбор кандидата происходил без учета общественного мнения субъекта или учета мнения представителей региональной элиты. Необходимо также отметить, что региональную власть ставили попросту перед фактом и в России появились главы субъектов РФ, которые не имели никакого отношения к субъекту, в котором им предстояло «верховодить». Таким образом, руководителями регионов попали Г. Боос и Н. Белых. Список руководителей субъектов РФ подобного уровня можно было продолжить. Зачастую в главы субъектов «назначались» те представители, которые были угодны «кремлевским структурам». При этом фактически региональная элита не могла дать отпор «чужакам», не было инструментов контроля над такими главами и не было и нет до сих пор механизмов отзыва руководителей региона со своего поста, которые бы функционировали на региональном уровне. Поэтому соприкосновение политических элит двух уровней проходило довольно болезненно.

Однако, в этой системе имеются положительные элементы. О них необходимо сказать. Во-первых, впервые система предусматривает взаимопроникновение федеральной и региональной политической элит. Теперь представители региональной элиты могли работать вместе с представителями федеральных политических групп и их дальнейшая карьера могла выйти за региональные рамки. Во-вторых, представители федеральной элиты могли обеспечить региону, благодаря своим личным связям, приток федеральных средств и частных инвестиций. В-третьих, данная система заставляла власть активизировать работу с кадровым резервом, поскольку при том, что у федеральной власти было множество кандидатур на пост глав субъектов, не все соответствовали необходимым профессиональным стандартам, да и самих вакансий было больше, чем представителей федеральной власти.

О том, что у центральной власти есть серьезные проблемы в кадровой сфере стало ясно уже в начале правления В.В. Путина, когда на все посты назначались представители, так называемой, «петербургской» группы [7].

Последние события показывают, что федеральный центр больше не может не учитывать мнения субъектов, а назначение одиозных фигур во власть может привести к народным недовольствам, как в Калининградской области. Это все приводит к тому, что необходимо для федеральной власти создавать какие-то механизмы, которые бы позволили властным структурам создавать некую базу данных. Выстроенная федеральным центром система нуждается в серьезной институциональной надстройке, которая поможет осуществлять работу с этой системой. В этой связи необходимы механизмы отбора, четкие критерии оценки, тех представителей, которые ставятся во главе субъекта РФ. Может ли власть разработать полномасштабную, действующую по всей России, систему рекрутирования элиты? Это очень серьезный вопрос. Во всяком случае, на сегодняшний момент, мы сталкиваемся с тем, что система «социального лифта» в России не функционирует. В карьерах государственных чиновников, которые, собственно и представляют федеральную элиту, отсутствует логика, нет привязки деятельности к результатам труда.

Задуманная федеральной властью система могла быть по своей идее перспективной, но она немислива в той ситуации, которая сложилась на тот момент во властных структурах, когда продвижение во власть обеспечивается только личными связями и влиянием той или иной группы на российском политическом «олимпе» и недостаточным влиянием партийных структур. Попытка оптимизировать данный механизм формирования института главы субъекта РФ и задействовать партийные структуры в этом были предприняты в 2012 году [8]. В новой редакции статья 18 звучит так: *«кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями. Полити-*

ческая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

При этом законодательно оговаривается, что Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Таким образом, законодательно создаются условия для выдвижения новых фигур из представителей региональной элиты. Но, несмотря на наличие такой возможности «де юре», «де факто» реализовать его независимым кандидатам будет значительно сложнее. Дело в том, что выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Общее число депутатов определяется региональным собранием и прописывается в региональном законе. На последних губернаторских выборах 14 октября 2012 г. в ряде регионов этот «фильтр» активно использовался действующими властями регионов для борьбы с оппозиционными кандидатами [9].

В законе также озвучивается, что Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации».

Но и влияние политических партий не является достаточным, ни у одной партии в России, кроме, пожалуй, КПРФ, нет четкой социальной опоры, партии, зачастую не имеют четкой программы и мало отличимы одна от другой [10]. Конечно, властные структуры стремились «создать сверху» партийную структуру и попытались «вдохнуть в нее жизнь», т.е. сделать эти партии конкурентоспособными, с «Единой Россией», благодаря административному ресурсу и широкой PR-кампании это сделать удалось, на сегодняшний момент это мощная партийная структура, с большим количеством региональных структур, с большим количеством членов, только в Астраханской области в партии состоят около пятнадцати тысяч человек. А вот «Справедливая Россия» как проект власти не состоялся, ей не удается закрепиться в политической системе, она теряет популярность и, можно прогнозировать, в итоге, может сойти с политической сцены.

Тем не менее, данная попытка власти построить партийную систему на манер США видна невооруженным взглядом. Это подтверждает и лекция, тогда еще, заместителя председателя правительства В.Ю. Суркова в Лондоне, которую он прочитал в начале 2013 г. в местной Школе экономики (LSE). Тема лекции, правда, касалась совсем не политической сферы – «Инновации в России: планы и перспективы», но среди прочих вопросов В.Ю. Сурков коснулся и темы выборов. Среди всего прочего, он заявил, в частности, что «правлящая партия «Единая Россия» должна существовать в конкурентной среде, и в России с недавнего времени существенно упрощена регистрация новых партий... Было бы неплохо создать вторую крупную партию, как во многих развитых странах. И государство может и должно в этом помочь: «что там ждаты, пока что-то сложится стихийно» [11]. Как видно из речи Суркова власть не оставляет попытки создать двухпартийную систему, но, успехов в этом она, пока, не добилась.

Таким образом, мы можем констатировать, что федеральная власть не справилась с той системой, которая была установлена в 2004 г. Причин возвращения института выборов главы субъектов РФ было несколько: отсутствие критериев к кандидатам, рекомендуемым к избранию, так и не были созданы механизмы взаимосвязи региональной и федеральной политических элит [12], снижение интереса избирателей к политическому процессу. Последний тезис особенно актуален, на последних выборах

14 октября 2012 г. в г. Астрахань явка избирателей составила 8 % избирателей и новые мероприятия не сразу вернут доверие к избирательному процессу.

Но точку в споре о формировании региональной власти ставить пока рано. Несмотря на принятие изменений закона, довольно скоро был инициирован новый законопроект. 23 декабря 2013 г. депутаты в первом чтении проголосовали за принятие новой поправки в которых дающий право депутатам региональных законодательных собраний самим решать, способны ли их избиратели выбирать себе губернатора напрямую или же стоит фактически вернуться к схеме назначения главы субъекта федерации президентом. Итоги голосования в первом чтении впечатляют – из 413 депутатов против проголосовали лишь 10. При этом в сокращенном обсуждении поправки частью депутатов высказывались за то, что они выступают против «лишней демократизации» [13].

Подводя итог данной статье, мы вынуждены констатировать, что региональная политика, проводимая в нашем государстве за последнее время, имеет ряд существенных недостатков. Среди недочетов мы можем отметить и отсутствие механизмов интеграции и кооптации региональной элиты в элиту федеральную. Те институты, которые имеются в России на данный момент, функционируют лишь формально.

Список литературы

1. Вишняков В.Г. Вертикаль власти / В.Г. Вишняков // Государственная служба. Энциклопедический словарь. – М., 2008. – С. 36 – 38.
2. Словарь текущей политики / под ред. Г. Павловского – М., 2006.
3. Пикулькин А. В. Система государственного управления / А. В. Пикулькин. – М., 2007. – С. 119–120.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ : Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184 – ФЗ.
5. О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. // Собрание законодательства РФ. – 13.12.2004. – № 50, ст. 4950.
6. Марковкин А. А. Механизмы рекрутирования политической элиты в регионе (на примере Волгоградской области) : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А. А. Марковкин. – Волгоград, 2008. – С. 3.
7. Мухин А. Окружение Владимира Путина / А. Мухин // Политическая элита. Политический ежегодник. – М. : ОЛМА ПРЕСС, 2003. – С. 13.
8. О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 07.05.2012. – № 19, ст. 2274.
9. Винокурова Е. Без лишней демократизации / Е. Винокурова . – www.gazeta.ru
10. Бунин И. МИ. Политические партии: испытание выборами / И. М. Бунин, Б. И. Макаренко // Формирование партийно-политической системы в России. – М., 1998. – С. 112; Усманов Р. Х. Тенденции и перспективы развития российских политических партий на этапе десятилетия Конституции Российской Федерации / Р. Х. Усманов // Астраполис. – 2003. – № 3 (6). – С. 117; Нуржанова М. Ш. Роль элит в партийной системе России / М. Ш. Нуржанова // Вопросы элитологии. – Т.4. – 2007. – С. 175.
11. Сурков в Лондоне. – //http://surkov.info/surkov-v-londone/
12. Чирикова А. Е. Региональные элиты России / А. Е. Чирикова. – М., 2010. – С. 188.
13. Винокурова Е. Без лишней демократизации ...

References

1. Vishnyakov V.G. Vertikal vlasti / V.G. Vishnyakov // Gosudarstvennaya sluzhba. Entsiklopedicheskiy slovar. – M., 2008. – S. 36 – 38.
2. Slovar tekushchey politiki / pod red. G. Pavlovskogo – M., 2006.

3. Pikulkin A. V. Sistema gosudarstvennogo upravleniya / A. V. Pikulkin. – M., 2007. – S. 119–120.
4. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subektov RF : Federalnyy zakon ot 6 oktyabrya 1999 goda № 184 – FZ.
5. O vnesenii izmeneniy v federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii» i v federalnyy zakon «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratelnykh prav i prava na uchastie v referendumegrazhdan Rossiyskoy Federatsii» № 159-FZ ot 11 dekabrya 2004 g. // Sobranie zakonodatelstva RF. – 13.12.2004. – № 50, st. 4950.
6. Markovkin A. A. Mekhanizmy rekrutirovaniya politicheskoy elity v regione (na primere Volgogradskoy oblasti) : avtoref. dis. ... kand. polit. nauk / A. A. Markovkin. – Volgograd, 2008. – S. 3.
7. Mukhin A. Okruzhenie Vladimira Putina / A. Mukhin // Politicheskaya elita. Politicheskiy ezhegodnik. – M. : OLMA PRYeSS, 2003. – S. 13.
8. O vnesenii izmeneniy v federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii» i federalnoy zakon «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratelnykh prav na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» // Sobranie zakonodatelstva RF. – 07.05.2012. – № 19, st. 2274.
9. Vinokurova Ye. Bez lishney demokratizatsii / Ye. Vinokurova. – www.gazeta.ru
10. Bunin I. Ml. Politicheskie partii: ispytanie vyborami / I. M. Bunin, B. I. Makarenko // Formirovanie partiyno-politicheskoy sistemy v Rossii. – M., 1998. – S. 112; Usmanov R. Kh. Tendentsii i perspektivy razvitiya rossiyskikh politicheskikh partiy na etape desyati-letiya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii / R. Kh. Usmanov // Astrapolis. – 2003. – № 3 (6). – S. 117; Nurzhanova M. Sh. Rol elit v partiynoy sisteme Rossii / M. Sh. Nurzhanova // Voprosy elitologii. – T.4. – 2007. – S. 175.
11. Surkov v Londone. – //http://surkov.info/surkov-v-londone/
12. Chirikova A. Ye. Regionalnye elity Rossii / A. Ye. Chirikova. – M., 2010. – S. 188.
13. Vinokurova Ye. Bez lishney demokratizatsii ...

РЕИНТЕГРАЦИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ КАВКАЗЕ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Коломийцев Евгений Сергеевич, аспирант

Кубанский государственный университет
350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149
E-mail: rabota.dep.128@yandex.ru

Выявлены риски и возможности реинтеграции субъектов Российской Федерации на Северо-Западном Кавказе в 2003-2013 гг. Определены позиции субъектов этнополитических конфликтов по вопросам объединения регионов; раскрыты причины выдвижения альтернативных проектов интеграции; аргументированы меры деэскалации территориальных конфликтов.

Ключевые слова: реинтеграция, политический аспект, субъекты Российской Федерации, Северо-Западный Кавказ

REINTEGRATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AT NORTH-WEST CAUCASUS: THE POLITICAL DIMENSION

Kolomiitsev Eugene S., post-graduate student

Kuban State University
149 Stavropolskaya st., Krasnodar city, Russia, 350040
E-mail: rabota.dep.128 @ yandex.ru

Identified risks and opportunities for the reintegration of subjects of the Russian Federation at the North-West Caucasus in 2003-2013. Determined the positions of subjects of ethnopolitical con-