3. *Атаманчук Г.В.* Управление: сущность, ценность, эффективность. М., 2006.
4. *Бауман З.* Мыслить социологически / пер. с англ.; под ред. А.Ф. Филлипова. М., 1996.
5. *Четырина Н.В.* Уровни развития социологической культуры в современном российской обществе // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. URL: http://www.jurnal.org/articles/2008/sociol1.html
6. *Бергер П.Л.* Приглашение в социологию: Гуманистическая перспектива / пер. с англ.; под ред. Г.С. Батыгина. М., 1996.
7. *Здравомыслов А.Г.* Тройственная интерпретация культуры и границы социологического знания // Социс. 2008. № 8. С. 3–17.
8. *Покровский Н.Е.* Социология, социологическая культура и их место в современном российском обществе //Общественные науки и современность. 2002. № 2. С. 42–57.
9. *Миллс Ч.Р.* Социологическое воображение. М., 2001.
10. *Ольховников К.М., Орлов Г.П.* Категории социологии: образ мышления и словарь исследования // Социс. 2004. № 2. С. 3–11.
11. *Здравомыслов А.Г.* К вопросу о культуре социологического мышления // Социс. 2008. № 5. С. 4–16.
12. *Проказина Н.В.* Особенности социологической культуры государственных гражданских служащих // Образование и общество. 2012. № 1. С. 75–80.
13. *Тихонов А.В.* Российское общество как новая социальная реальность и метапроект отечественной социологии // Социс. 2009. № 12. С. 19–20.

A.V. Ryazanov
Elites in Regional Administration: Transformation in the Post-Soviet Period and Current Peculiarities of Ethnic Policy

The internal characteristics of regional elites during the Post-Soviet period are studied. The reasons of elites' transformations in connection with the policy of the federal government are considered. The interconnection between the processes of regional elite's transformation and ethnic policy is revealed.

Key words and word-combinations: regional elite, administration, transformation, ethnic policy.

Исследуются внутренние характеристики региональных элит в постсоветский период. Рассмотрены причины трансформаций элит в связи с политикой федеральных властей. Показана связь процессов изменения региональной элиты с этнополитикой.

Ключевые слова и словосочетания: региональная элита, управление, трансформация, этнополитика.

УДК 32.01+323.1
ББК 66.04+66.094

А.В. Рязанов

ЭЛИТЫ В УПРАВЛЕНИИ РЕГИОНОМ: ТРАНСФОРМАЦИЯ В ПОСТСОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ И АКТУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЭТНОПОЛИТИКИ

По сравнению с 1980-ми годами этнополитическая ситуация в регионах России в постсоветский период стала более конкурентной и динамичной. Произошло перераспределение собственности, изменился демографический баланс, в значительной степени под влиянием внутренней и внешней миграции поменялся национальный состав, появились активные диаспоры. Для федерального

центра было важно удержать контроль над изменениями, поэтому управлению регионами приходилось уделять пристальное внимание и подбирать для этого соответствующие методы.

Региональный уровень управления приобрел особое значение, так как центр в существующих условиях испытывал и продолжает испытывать проблемы с адекватным и качественным управлением территориями – субъектами Федерации. Объективно многое зависит от региональных управленческих элит, от их качества и возможностей влияния на происходящие процессы.

В общественных науках существуют два принципиально отличных подхода к содержательному пониманию термина «элита»: функциональный и меритократический [1]. В соответствии с первым из них можно говорить об элите и контрэлите, в соответствии со вторым – об элите и эрзац-элите. Если при функциональном подходе управленческая роль контрэлиты не оспаривается, то меритократический подход акцентирует имитирование эрзац-элитой выполнения «элитных» функций [2, с. 66–67].

Постсоветская элита – определенно не меритократическая, поскольку принадлежность к ней не связана с уровнем образования и другими заслугами. По ключевым характеристикам функционирования она во многом напоминает советскую номенклатуру. Современная российская элита живет своей жизнью, претендуя на какое-то исключительное положение, какую-то свою особую миссию, которую якобы призвана выполнить. Она и население существуют как бы в параллельных мирах.

Российские граждане не привыкли контролировать власть, что побуждает представителей элиты применять как легальные, так и нелегальные способы достижения и удержания власти. Характерной особенностью функционирования элит в такой ситуации является параллельное использование формальных политических институтов и неформальных практик (клиентельских и персоналистских сетей, групп давления и т.д.) [3, с. 21], при этом зачастую происходит вытеснение формальных институтов неформальными практиками. В итоге происходит дрейф легитимных властных структур в сторону использования неправовых, теневых методов воздействия на объект управления.

О российской региональной элите следует говорить именно как об эрзац-элите.

Российские региональные элиты прошли длительный путь развития, в процессе которого произошла трансформация их состава, статуса и имеющихся возможностей влияния на происходящее. В начале 1990-х годов инкорпорация в их структуру происходила из разных источников: среды прежней номенклатуры, успешных и быстро перестроившихся «комсомольцев», активных производственников, партийных активистов «нового призыва», бывших сотрудников спецслужб, а также этнических лидеров. На сегодняшний день эта элита существует как клиентела федеральной власти, которая много сделала в плане ее формирования и во многом ответственна за ее характер и принципиальную неготовность к инновационному поведению. К ней стали причислять фактических порученцев вышестоящего начальства, назначенных «сверху» на влиятельные позиции, зависимых от власти и подчиняющихся ей

[4, с. 76–77]. Но даже в таком виде региональная элита не является однородной массой и при взаимодействии с федеральной властью демонстрирует разные сценарии поведения [5].

В 1990-е годы наблюдалась регионализация страны, выражавшаяся прежде всего в том, что субъекты Федерации реально получили (для некоторых случаев точнее будет сказать – взяли) немалые права. С середины 1990-х годов главы субъектов избирались населением и в большей степени подотчетны ему, а не федеральному центру. Они стали недопустимо независимыми [6, с. 128]. Это было время ярких, во многом авантюрных и действительно политических региональных лидеров.

Выборность глав субъектов Федерации в определенной степени дестабилизировала общенациональную политическую систему, так как сохранялась реальная опасность возникновения новой волны «парада суверенитетов». Выборные руководители субъектов Федерации приводили с собой новых людей. Региональная элита группировалась именно вокруг региональных лидеров, и с ее помощью они осуществляли управление «своим» субъектом Федерации. Особенно заметным это было в «национальных» субъектах, входящих в состав Российской Федерации.

Региональная политическая элита в них фактически смыкается с этноэлитой, представляя собой единое целое. Поэтому элиту республик и автономных округов России следует, по нашему мнению, анализировать прежде всего как этноэлиту. В значительной части случаев она состоит из представителей коренных («титульных») для данной территории этносов.

Элита национальных субъектов Российской Федерации существенно укрепилась в постсоветское время. Этноэлиты проводят в своих регионах собственную этнополитику, не совпадающую с этнополитикой федерального центра. Ими (в разной степени) создаются преференции в развитии структурам, связанным с представителями титульных в данном регионе этносов. Именно с этими элитами многолетнюю политическую позиционную борьбу вел Кремль. Но и сегодня этноэлиты более свободны в своих действиях, чем региональные элиты «территориальных» субъектов Федерации, в меньшей степени зависимы от федеральной власти и имеют больше возможностей для маневра в случае необходимости [7, с. 28].

Экспансия президентской власти, связанная с целенаправленной политикой В.В. Путина, привела к ослаблению действовавших институтов [8]. Так, в противовес региональным лидерам в 2000 г. были созданы полпредства в федеральных округах, оттянувшие на себя ряд важных управленческих функций, а в 2004 г. – изменен порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Если в 1990-х годах главы российских субъектов могли генерировать свои собственные идеи и пытаться реализовывать их на практике, то новая плеяда региональных руководителей-назначенцев или не способна к этому, или ей это не представляется возможным в существующих условиях. С отставками в 2000-х годах «политических тяжеловесов» степень самостоятельности региональных элит существенно упала. Эта тенденция затронула и «национальные» субъекты. Даже главы республик стали (хотя бы и номинально) проводниками

политической воли федерального центра, именно перед ним они оказываются ответственными за свою деятельность, при этом интересы и самочувствие собственного населения отходят на второй план. «Новые» региональные руководители – скорее наместники на территории, люди-функции, проводящие политику, устраивающую центр.

Это было сознательным выбором федеральных властей. В регионах, так же как и в центре, «номенклатурный принцип организации власти, поддерживаемый правящей группировкой, препятствует автономизации данной сферы, институционализации компетентности и правил ее приобретения и признания. Иными словами, этот принцип противоречит возникновению открытой конкуренции в занятии ведущих социальных позиций, не зависящих от интересов и действий тех, кто в текущий момент находится у власти» [4, с. 82]. Ситуация усугубляется тем, что сформировавшаяся региональная элита самодостаточна, ей ни под каким видом не нужны конкуренты. Впрочем, в ряде случаев нельзя отрицать возможности рекрутирования в ее состав новых членов при необходимости. В частности, заметно появление в составе региональных элит деятелей духовенства основных российских конфессий. Очевидно, что конфессиональный фактор начинает играть всю большую роль в региональной политике.

Воплощаемая в субъектах России этнополитика имеет свою специфику и представляет собой, в определенной степени, результат компромисса между местными элитами с одной стороны и федеральным центром – с другой. Компромисс может быть достигнут при равноправии сторон, и иногда он бывает вынужденным, когда более слабая сторона принимает условия более сильной. Так, в соответствии с общероссийским трендом, в составе региональных элит закрепилось значительное количество выходцев из силовых структур. Крайне незначительное участие представителей гуманитарной интеллигенции в принятии важных решений накладывает отпечаток на возможности реформирования структур управления и проведения объективно необходимой стране модернизации. Не только на федеральном, но и на региональном уровне перестают работать социальные лифты, вследствие чего общество все более становится похожим на сословное. В «национальных» субъектах Федерации это усугубляется этническим и конфессиональным факторами отбора лиц в состав региональной элиты.

Региональные элиты (этноэлиты) в настоящее время реализуют в своей деятельности различные стратегии и используют соответствующие им тактики. Внутри этноэлит проходят сложные процессы самоидентификации, и можно наблюдать достаточно острую конкуренцию между различными ее группировками за власть, которая может разрешаться как формальными (легальным), так и неформальными способами. В качестве показательного примера решения определенной этнополитической по своему характеру проблемы в ее чистом виде приведем Дагестан, где между ключевыми этноэлитами этого многонационального субъекта РФ существует и поддерживается негласная договоренность о распределении значимых государственных (республиканских) должностей по этническому признаку.

Динамика изменений этнического и, как следствие, политического простран-

ства России зависит от очень многих факторов. Ключевое значение имеют численное соотношение этносов, конфессиональная принадлежность групп населения (специфические особенности отправления религиозных культов), национальные характеры преобладающих народов, их господствующие менталитеты, уровни и особенности развития у них культуры и технологии, наличие или отсутствие в ближайшем окружении сильных этносов-конкурентов. Не последнюю роль играют мифолого-исторический «бэкграунд», а также размеры и естественно-географические особенности территории, занимаемой тем или иным этносом (этнической группой).

Этнополитические изменения в субъектах России могут происходить по самым разным причинам, например из-за дезадаптации населения к ландшафту или политической, военной, экономической, культурной, технологической экспансии со стороны соседних этносов. Факторы, влияющие на рассматриваемую динамику, можно подразделить на первичные и вторичные, которые не всегда имеют явное выражение, причем в зависимости от особенностей социокультурной ситуации вторичные факторы могут выходить на первый план. В другой системе координат эти факторы можно разделить на внешние и внутренние, которые могут формироваться как стихийно, так и целенаправленно.

В целом же этнополитическая динамика представляет собой сложную многовекторную модификацию социальной реальности, связанную с изменением статусов и ролей этносов и этнических групп, политические действия которых переконфигурируют этнополитическое пространство. Динамика изменений этнополитического пространства за последнее время резко возросла, и эта тенденция, скорее всего, будет сохраняться [7].

Протекающие в российских регионах политические процессы в своем развитии демонстрируют несколько основных тенденций:

1) в «территориальных» субъектах Федерации – стремление общин национальных меньшинств (диаспор) не только к созданию собственной экономической базы, но и к проникновению в органы государственного и муниципального управления в целях укрепления своего социального и политического положения;

2) в «национальных» субъектах Федерации – стремление «титульных» этноэлит к упрочению начал своей самостоятельности во внутренней и даже внешней политике и к установлению контроля над общественно-политическими организациями, представляющими интересы нетитульных этносов на их территории (через, например, издание регионального закона о национально-культурной автономии);

3) вне зависимости от принципа образования субъекта РФ («национального» или «территориального») этнополитические процессы в регионах России контролируются находящимися у власти региональными элитами; региональная элита стремится за счет контроля региональных СМИ заполнить своим влиянием все сферы общественной жизни, тем самым отчуждая граждан от власти и вызывая недовольство населения; используя ради удержания власти в том числе и нелегитимные средства, она подрывает движение регионального сообщества в сторону демократизации общественной жизни;

4) весьма интересно действие партийных (общенациональных по своему предназначению и законодательно оформленному содержанию) механизмов в этнополитическом пространстве Российской Федерации: как известно, в России не могут быть образованы региональные, этнические или же конфессиональные партии, но имеющиеся на сегодня партии лишь условно можно считать политическими и общенациональными; создаваемые искусственно, они в значительной мере лишь имитируют таковые характеристики, а представители региональных элит в таких условиях, естественно, предпочитают быть в «партии власти», поскольку это помогает им решать свои, достаточно узкие задачи, связанные с управлением регионом.

Учитывая объективно существующие национальные, исторические, социально-экономические и иные условия в современной России, целесообразно не разрушать существующую в настоящее время асимметричность Федерации, так как процесс искусственного выравнивания статуса субъектов Федерации чреват ростом противоречий и даже конфликтов. Представляется необходимым восстановление государственного контроля информационного пространства в том смысле и отношении, чтобы пресечь возможности для пропаганды идей экстремистского толка, безразлично какой направленности (национальной, религиозной, политической или какой-нибудь иной). В печати и других СМИ нужно показывать их деструктивный характер, а также реальные последствия, в том числе и для их адептов, в случае реализации этих идей и устремлений на практике.

Проницаемость пространства (и физическая, и информационная) в современном мире резко возросла, а объем новой информации, с которой ежедневно приходится сталкиваться субъекту, приближается к критическому, поэтому крайне важным для работников органов государственного и муниципального управления является профессиональное овладение современными информационными и коммуникативными технологиями. Технологии работы с информацией и аудиториями, помноженные на знания конкретных проблем и умение их разрешать, могут дать нужный эффект, в том числе и в области этнополитических отношений.

Без соблюдения перечисленных условий, своевременной и адекватной реакции органов государственной и муниципальной власти на происходящие изменения ситуацию под контролем удержать вряд ли удастся. Государство нуждается в новых ответственных региональных элитах, адекватно воспринимающих вызовы современности и способных взять на себя ответственность за будущее его граждан.

Библиографический список

1. *Напалкова И.Г.* Анализ центрально-периферийных отношений в федеративных государствах в свете теории элит // Вестник ПАГС. 2011. № 1(26).

2. *Васильева Л.Н.* Элита и эрзац-элита: «Новый курс» российской политики // Социально-гуманитарные знания. 2010. № 3.

3. *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты // Полис. 2002. № 2.

4. *Гудков Л., Дубин Б.* Иллюзия модернизации: российская бюрократия в роли «элиты» // Pro et Contra. 2007. № 3(37).

5. *Чирикова А.Е.* Региональные элиты в современной России // Россия и современный мир. 2009. № 1(62).

6. *Крыштановская О.* Анатомия российской элиты. М., 2005.
7. *Рязанов А.В.* Региональное коммуникативное пространство и местные элиты // Регионология. 2007. № 1.
8. *Петров Н.* Субституты институтов. URL: http://www.strana-oz.ru/?numid=40&article=1573

D.A. Yegorenkov
The Priority National Project "Modern Healthcare" in the Regional Political Process (by the Example of the Saratov Region)

The sociopolitical significance of the priority national project "Modern Healthcare" for the region of the Russian Federation is revealed. The special attention is given to the analysis of standard documents, government programs and reports, and public opinion.

Key words and word-combinations: priority national project, healthcare, regional political process.

Показано социально-политическое значение приоритетного национального проекта «Современное здравоохранение» для региона Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу нормативных документов, государственных программ и отчетов, исследованию общественного мнения.

Ключевые слова и словосочетания: приоритетный национальный проект, здравоохранение, региональный политический процесс.

УДК 351(470.44)
ББК 67.401.12(235.54)

Д.А. Егоренков

ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «СОВРЕМЕННОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ» В РЕГИОНАЛЬНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ (на примере Саратовской области)

Со второй половины 2000-х годов повышение эффективности социальной политики стало одной из наиболее значимых задач, решаемых Российским государством. Данное направление имеет прямое отношение к реализации главной функции политической системы – властному распределению ценностей и ограниченных ресурсов внутри общества.

В сентябре 2005 г. были определены приоритетные национальные проекты в четырех сферах: «Эффективное сельское хозяйство», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Современное здравоохранение» и «Качественное образование» [1], а уже в октябре создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте РФ [2]. Каждый национальный проект может рассматриваться как специализированная в определенной области стратегическая задача. Национальные проекты в совокупности об-