

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭЛИТ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© Михаил Анатольевич КАЗАКОВ

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского,
г. Нижний Новгород, Российская Федерация, доктор политических наук,
профессор кафедры прикладной политологии, e-mail: kazakov_mihail@list.ru

© Ирина Валентиновна САВЕЛЬЕВА

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского,
г. Нижний Новгород, Российская Федерация, аспирант, кафедра
прикладной политологии, e-mail: Smogolevairina@mail.ru

Предложено понимание политической элиты как сравнительно естественного в своем начале социального отношения. Его специфика как особого типа разворачивается в контексте онтологических, аксиологических, социальных, политических, функциональных и других факторов в аспектах осуществления статусного признака, самоорганизации общности как субъекта политики, складывания и утверждения механизма реализации и регулирования определенных потребностей и интересов. Характер связей между элитами разных уровней власти РФ и их отношений с социальными группами, соотношение их возможностей – актуальный и принципиальный аспект институционализации элит субъектов Федерации – прослеживаются и фиксируются методами системного, институционального, структурно-функционального, стратегического анализа в сложном взаимодействии процессов. Осмысление и выработка необходимых средств реализации национальных интересов на постсоветском пространстве рассмотрены в тесной связи с процессами возникновения, становления, формирования самих элит регионов, воздействующих (с переменным успехом) как на первый ряд процессов, так и на динамику собственного воспроизводства в условиях складывающихся федеративных отношений и институтов. Исследование указанных процессов потребовало выработки рабочего определения институционализации элит субъектов РФ и национальных интересов. На основе комплексного рассмотрения внутривнутриполитической проблематики национальных интересов РФ в фокусе институционализации элит регионов анализируются научно-практические аспекты данного процесса.

Ключевые слова: властные отношения; институционализация; лидерство; политический интерес; национальные интересы; региональные элиты.

Институционализация элит в качестве понятия, употребляемого в отечественной политологии для выделения и анализа специфического властного процесса, отражающего свойства и отношения явления, восходящего к институту, складывается на рубеже XX–XXI вв. Оно меняет традицию исследования элиты как *особой социальной группы* (общности) в терминах возникновения, становления, формирования на более адекватные ее логике развития и организации в настоящих отношениях политические категории. Это соотносится с используемым в современной политической науке термином *институционализация*:

- 1) установление, учреждение каких-либо новых общественных институтов;
- 2) правовое и организационное закрепление тех или иных отношений.

Соответственно, *институционализация региональных элит РФ* – это процесс установления особого типа властных отношений, согласительный и рефлексивный харак-

тер которого на начальном этапе, сменяясь затем нормативным регулированием связей управляющих и управляемых, приводит к закреплению социально-организованного субъекта политической деятельности, ориентирующего поведение людей территориального сообщества на определенные правила.

Не следует упускать из вида и то, что из конкретных технологий управления конфликтом (в данном случае в отношениях между центром и регионами, развивающимися в РФ в 1990-е гг.) большое распространение в современных условиях получил прием институционализации. Его возможности тем шире, как показывают практики не только России, но и политических систем Запада, чем четче в приоритетах власти стабильность ставится выше ее открытости. Это предполагает, «что институализация должна опережать политическое участие и что легитимным является только институтированное участие. ...Ограничивать конкуренцию во имя стабильности и предсказуемости результатов

политического процесса значит лишать общество важнейшей информации о его новых потребностях и ограничивать политическое творчество тех, кто ориентирован на них» [1, с. 257-258].

Уже эти положения показывают, что понятие институционализации элит неразрывно переплетено с феноменом власти. Его проявления в современном обществе, облекаясь в формы эффективности или неэффективности, связаны с изменениями в когнитивном, ценностном и даже эмоциональном восприятии социальной жизни, ее организации, и зависят от того, насколько в представлении граждан они оказываются таковыми. Проблемы (не)эффективности власти, таким образом, соотносятся с проблемами ее легитимности и в отчетливом виде вызовов предстают перед обществом и его элитой.

Чтобы использовать словосочетание «институционализация региональных элит» в качестве термина и инструмента анализа, потребовалось выработать рабочее определение политической элиты (региона) с учетом запросов как исследуемых процессов, так и их контекста. В связи с чем оно предстало в следующем виде. *Региональная политическая элита – сложно интегрированная структура социально-политических ценностей, связей и отношений, носителем которой является самовоспроизводящаяся доминирующая общность. Она состоит из специализированных групп (иерархий), концентрирующихся на принятии ключевых решений, продуцировании политических ценностей и непосредственном осуществлении функций управления в социально-политических границах региона, что материализуется в системе институтов контроля, влияния и преемственности руководства.*

Институционализация региональных элит РФ в качестве научно рефлексивной проблемы имеет социальные основания и собственные теоретико-методологические (междисциплинарные) платформы изучения. Их понимание меняется при переходе от одного культурного контекста к другому и, прежде всего, касается адекватного (пере)осмысления вклада отечественных и зарубежных исследователей, как классиков, так и современников, заложивших различные подходы и интерпретации политических институтов и, как следствие, институционализации элит.

Правда, среди них, как справедливо заметил М. Доган, некоторые из американских теорий оказались «не валидными» при проверке в других национальных условиях. Но само знание их конструктива (как в случае с первым Президентом США Дж. Вашингтоном, понимавшим, по словам С. Липсета, что его вклад в упрочение нового государства заключается в том, чтобы дать последнему время установить правление людей, руководствующихся законом) отражает как естественный рост элитологии в общей теории политики, так и включение в ее ареал исследований посткоммунистических и постсоветских стран, что привело к большей дифференциации уровней политических отношений, процесса и в этом ракурсе его субъектов – федеральных, региональных, муниципальных элит и лидеров – по степени их консолидации и интеракции.

Институт политического лидерства – неотъемлемый элемент институционализации элит, адресно посылающий этому процессу регулирующие импульсы и наоборот. Утверждение о том, что элита – социальная база и объект репрезентации лидеров, справедливо лишь по отношению к стабильному состоянию общества. Обычно же элитарный статус обретает та общность или группа внутри нее, которая, как отмечал М. Нарта, становится базой выдвижения субъекта лидерства и распространяет на себя его полномочия (влияние) по отношению к другим структурным образованиям общества.

Институционализация элит в национально-государственном масштабе переходного социума связана как «с принципиальным общественным переустройством, так и с возникновением новых общественных потребностей и становлением отношений, взаимодействий по их удовлетворению, а также появлением индивидов и групп, осуществляющих эти взаимодействия» [2, с. 52]. Чуть позже А.В. Дука «сам себя» уточнил: «Под институционализацией элит здесь будут пониматься процессы становления властных групп, возникновения и поддержания устойчивых практик этих групп и норм их регулирования по авторитетному распределению общественных ресурсов, структурированию общественной жизни и собственного воспроизводства. Такое понимание основывается на представлении институтов как рутинной структурированной... деятельности, предполагающей определенность взаимодействия

индивидуальных и коллективных акторов» [3, с. 25].

В отечественной политологии, особенно на фоне нереализованных возможностей федеративного устройства России, данная проблема по-разному актуализировалась, и особым образом артикулировалась как элитами территорий, так и центром в череде периодов 1990-х гг. по текущий момент. Современный политический анализ исходит из сопряженности пространственных и политических категорий, важных своей однозначностью. В таком ракурсе исследования политических процессов на уровне субъектов РФ (ныне – городов и этносов) рассматриваются как вклад в понимание международно-политических феноменов и коммуникаций, таких как власть, демократия, политическое управление, восходящих «снизу вверх», где реальной, совместимой с демократией альтернативы федерализму в России нет. Это означает, что современная модель институционализации элит страны является не описательной, а практически-ориентированной не просто на смену практик, а мышления и элит, и масс.

Она исходит из комбинации факторов и заданных обстоятельств в рамках действующего государства с его стратегическими приоритетами. Обращена к тем системам современного общества, которые могут быть модернизированными (как та же элита) и потому способными к *коллективному созданию солидарного сообщества граждан РФ*. То, что эти процессы в России с трудом, но идут, свидетельствует: спрос на обратную связь общества и государства в стране и мире растет. Более того, в сфере государственного управления запрос на проведение *эффективной внутренней политики* РФ уже вызрел, и модели институционализации элит в этом контексте могут формировать ориентиры и тематику общественных дискуссий, и в этом смысле данный текст с его научно-образовательными задачами вполне «вписывается» в их логику.

Однако прежде чем ставить вопрос о критериях, которые вытекают из них и позволяют судить о действенности институционализации элит субъектов РФ в виде инструментов, нельзя обойти вниманием отдельные фрагменты ее предыстории, рассмотрев их сквозь призму такого сложно объективного основания, как *национальные интересы*. Это никоим образом не исключает, что содержание утверждения особого

типа властных отношений, приводящего к закреплению социально-организованного субъекта политической деятельности, реализуется через политический интерес. Напротив, он не только конкретная цель политического действия, но и условие возникновения, формирования национальных интересов, критерий прогрессивности и эффективности усилий их носителей, оказавшихся способными представлять интересы широких слоев, страны.

Национальные интересы формируются в несовпадающих полностью между собой социальных и политических структурах, существует сложнейшая взаимосвязь индивидуальных и групповых (в т. ч. политических) интересов самого различного порядка. Соотношение этих интересов, их взаимодействие и конкуренция создают как устойчивое равновесие внутри общества, так и некоторые договоренности, или «правила игры», позволяющие стране и государству (как ее политической организации) достигать реализации своих стратегических целей, не нарушая одновременно и внутреннего баланса, и занимаемого положения во внешнем мире. Национальные интересы, таким образом, следует первично понимать «как обусловленные внутренним и международным положением страны потребности личности, общества и государства, осознанные и сформулированные на уровне высших органов государственной власти» [4, с. 13].

Современная властная элита, используя роль и объединительное значение этого комплекса и представ «репрезентативным сообществом», стала «моделью целого в массивизирующемся социуме» [5, с. 29], признавшем за ней право определять политический курс. Как его основание национальный интерес выступает в качестве показателя определенности внешней и внутренней политики. Анализ имеющихся в литературе его трактовок позволяет сделать вывод о целесообразности в их обобщении следовать системному подходу. Исходя из чего *национальные интересы – это система осознанных потребностей личности, общества и государства в устойчивом и безопасном развитии*.

Процесс реализации национальных интересов, как минимум, включает в себя: а) формулирование национальных интересов; б) определение целей; в) выбор средств и способов достижения; г) внесение корректив и т. д. Он обеспечивается соответствующей

нормативно-правовой базой и разнообразием средств, высококвалифицированными кадрами руководителей, технологов, исполнителей, участвующих в осуществлении комплексных целевых программ и приоритетных проектов. Процесс реализации национальных интересов связан не только с существующим миропорядком, геополитическим и экономическим положением страны, борьбой за ресурсы (в силу чего строятся различные перспективы национальных интересов), но и со способностями наций и их элит, оказывающих реальное влияние на принимаемые политические решения.

Осознание и формулирование национальных интересов России в постсоветский период прошло определенную эволюцию, обусловленную как кризисным по всем параметрам положением страны (общества), так и состоянием элиты, свойственным этапам ее институционализации, конечная фаза которой еще не достигнута, поскольку сложившийся институт элиты как результат институирования особого типа властных отношений во многом определяется устойчивым обликом самого социума. Наилучшим вариантом его достижения является избегание социально-политических потрясений, чему способствуют и процессы институционализации элит и лидеров. Тем более в тех странах, где принята федеративная форма государственного устройства, но лишь формируются условия, которые определяются понятием *стабильной демократии*.

Институционализация элит регионов в процессе реализации национальных интересов России имеет свои особенности и хронологию, определяемые обстановкой, пределами компетенции региональной и федеральной властей, сменой форм и механизмов их функционирования, взаимодействия в ходе политического процесса РФ. Распространение проблемного поля исследования на эту конкретную общность подчеркивает необходимость уточнения статуса и трех уровней анализа функций элит (микро-, мезо- и макроуровня), дифференциацию последних на ролевые, системные, институциональные.

Элиты субъектов Федерации являются одновременно составной частью общегосударственного механизма власти и ключевым элементом регионального политического пространства. В конструировании себя в виде этой данности, порожденной напряжением между указанными доминантами, они и

проявляют себя в качестве субъекта как политического процесса России, так и более специфических его разновидностей. Они выступают носителями культуры иерархизации федеративного государства и новой культуры его безопасности, продуцирующие в своей основе осмысление новых ценностей, источников опасности, механизмов и форм изменений, политической динамики, со времен В. Парето и П.А. Сорокина связываемой с циркуляцией элит.

Статус элит субнационального уровня в современном федеративном государстве характеризуется: а) наличием у них определенных коммуникационно-технологических возможностей – способностей к взаимодействию с центром, обеспечению горизонтальных отношений между собой и подобными структурами во внешнем мире; б) зависимостью от переменной местной поддержки и паритетом национальных / региональных интересов – быть их представителями и выразителями; в) институционализированной связью между населением и федеральным центром; г) реализацией общенационального курса в субъекте Федерации. Они имеют орган регионального представительства (в РФ – Совет Федерации), располагают конституционно закрепленной компетенцией региональных органов власти (органов власти субъекта Федерации).

В целом, по положению и ресурсам, это своеобразный элемент новой институциональной структуры уже в силу специфики организации политической власти в регионах и значения их элитных групп, способных правильно соотносить и влиять на изменения, происходящие в центре и на местах. Особый интерес вызывает вопрос о качестве их институционализации и миссии в процессе реализации национальных интересов РФ в первое десятилетие нового века.

Анализ трендов первого президентского срока В.В. Путина показывает: политический интерес лидирующей группы – объективное основание властных отношений в процессе институционализации региональных элит РФ. Их специфика во многом определяется необходимостью подтверждения «первым» субъектом своего права на лидерство и своеобразным способом его институирования, включающим формально-юридическую легитимацию себя и элит мезоуровня по «своему образу и подобию». Это согласуется с тем, что главной особенностью положения

элит в федеративном государстве является его зависимость от характера взаимоотношений между уровнями власти. Но особое напряжение создает то, что постоянная трансформация государственности отражается в перманентно переходном состоянии региональных элит РФ.

Основной функцией, или даже миссией элиты в переходном политическом процессе, является снижение неопределенности в обществе, его стабилизация и сплочение. Однако их буквальное воплощение с опорой на складывающиеся в тот период России различные корпорации (власти, бизнеса и пр.), с большими издержками отразилось на другом аспекте институционализации и лидерства элит, а именно, их духовно-нравственной легитимации. Народ авансировал им признание, но часть элит стала паразитировать на нем, чем заслужила недовольство масс в виде недоверия практически всем институтам власти. Причем в регионах его градус выше, но нет «ни адекватной организации, ни каналы», кроме как обращений к президенту.

К началу правления Д.А. Медведева начала складываться долгосрочная стратегия развития. Ее прототипом можно считать практику реализации приоритетных национальных проектов (ПНП) как поискового элемента обеспечения национальных интересов РФ [6, с. 254]. Она способствовала усилению внутренних акцентов национальных интересов посредством проведения целенаправленной социально-экономической политики. Но грянул кризис 2009 г., который стал величиной, проверяющей правильность принятых решений.

Он обнажил не только дефекты концентрации коррумпированной части власти, слабость институтов управления, опасность социального расслоения, экономического и технологического отставания страны, но и собственно *целостность государства* при таких (и других) составляющих, контролировать которые становится практически невозможным. Административные мощности работают на пределе своих возможностей, а увеличить их система «ручного управления» не может. Именно в связи с этим возник дискурс модернизации, призывы к «деоффшоризации» и «национализации» элит. В их институционализации наметились симптомы перемен.

Выяснилось, что при действующей модели государственного управления выполне-

ние элитами субъектов Федерации даже своей созидательной функции носит усеченный характер [7]. Так как они лишь проводники, «транзитеры» идей центра, и, соответственно, национальные интересы даже в виде востребованных программ и проектов должны не только восприниматься, но и исполняться директивно, в русле запущенных федеральных трендов. Это свидетельствует о почти полной утрате элитами территорий своей собственно федеративной субъектности, что признается одним из промежуточных результатов их институционализации.

Обозначившаяся было на волне самоорганизации гражданского общества дилемма «нового транзита» региональных элит разрешилась сама собой с «возвращением» на пост президента национального лидера. Продолжение структурных, нормативных преобразований в системе государственной власти и местного самоуправления и, в частности, связанных с развертыванием регламентов и практик оказания государственных и муниципальных услуг, обрело былую «командность» и исполнимость задач в тех параметрах и с теми темпами, которые были заданы майскими указами Президента РФ.

Но адекватного задачам стратегического развития импульса институционализация элит регионов не получила. Направление перемен идет как из общества в виде запроса на усиление федеральной роли региональных элит, в т. ч. посредством введения прямых выборов мэров, губернаторов и по одномандатным округам в обе палаты ГД и ниже, так и из науки, где оно видится в изменениях «правил игры», по которым действуют политические институты.

Формирование деятельной творческой личности (гражданина и патриота), модернизационной (ценностно-рациональной) элиты вкупе с социальным запросом на модернизацию и становление на этой основе «общества развития» (модерна) и «государства развития» оказываются как раз теми ориентирами, которые и определяют, по мнению ряда политологов, перспективы России в мире XXI в. «Российским гражданам необходимо через политические реформы укрепить государство, но при этом задать политикам и бюрократам правильную мотивацию, а государство, в свою очередь, становится движущей силой, «способной изменить мотивацию экономических агентов и одновременно стать фокусом модернизации» [8, с. 96]. Таким образом,

скорректировать и оптимизировать практики институционализации элит может воля народа, сообществ территорий как проявление их собственного достоинства.

1. *Панарин А.С.* Политология. М., 2000.
2. Региональные элиты Северо-Запада России: политические и экономические ориентации / под ред. А.В. Дуки. СПб., 2001.
3. *Дука А.В.* Институционализация и социальное дистанцирование властных элит // Власть, государство и элиты в современном обществе: сборник материалов второго Всероссийского научного семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» / под ред. А.В. Дуки, В.П. Мохова. Пермь, 2005.
4. *Беляева Е.С.* Процесс реализации национальных интересов России на постсоветском пространстве: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2007.
5. *Гудков Л., Дубин Б., Левада Ю.* Проблемы «элиты» в сегодняшней России. М., 2007.
6. *Казakov М.А.* Национальные интересы России и становление новой субъектности региональных элит // Центр и властная вертикаль: российская политическая традиция: материалы Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) / под общ. ред. В.И. Коновалова. Ульяновск, 2009.
7. Нижегородская область и Нижний Новгород в 2008–2015 гг.: основные тенденции и прогнозные гипотезы. Аналитический доклад / под ред. А.В. Дахина. Н. Новгород, 2013.
8. *Бусыгина И., Филиппов М.* Политическая модернизация государства в России: необходимость, направления, издержки, риски. М., 2012.

1. *Panarin A.S.* Politologiya. M., 2000.
2. Regional'nye elity Severo-Zapada Rossii: politicheskie i ekonomicheskie orientatsii / pod red. A.V. Duki. SPb., 2001.
3. *Duka A.V.* Institutsionalizatsiya i sotsial'noe distantsirovanie vlastnykh elit // Vlast', gosudarstvo i elity v sovremennom obshchestve: sbornik materialov vtorogo Vse-rossiyskogo nauchnogo seminaru "Sotsiologicheskie problemy institutov vlasti v usloviyakh rossiyskoy transformatsii" / pod red. A.V. Duki, V.P. Mokhova. Perm', 2005.
4. *Belyaeva E.S.* Protsess realizatsii natsional'nykh interesov Rossii na postsovetskom prostranstve: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. N. Novgorod, 2007.
5. *Gudkov L., Dubin B., Levada Yu.* Problemy «elity» v segodnyashney Rossii. M., 2007.
6. *Kazakov M.A.* Natsional'nye interesy Ros-sii i stanovlenie novoy sub"ektnosti regional'nykh elit // Tsentri i vlastnaya vertikal': rossiyskaya politicheskaya traditsiya: materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (s mezhdunarodnym uchastiem) / pod obshch. red. V.I. Konovalova. Ul'yanovsk, 2009.
7. Nizhegorodskaya oblast' i Nizhniy Novgorod v 2008–2015 gg.: osnovnye tendentsii i prognoznye gipotezy. Analiticheskii doklad / pod red. A.V. Dakhina. N. Novgorod, 2013.
8. *Busygina I., Filippov M.* Politicheskaya modernizatsiya gosudarstva v Rossii: neobkhodimost', napravleniya, izderzhki, riski. M., 2012.

Поступила в редакцию 12.12.2013 г.

UDC 32.001(075.8)

INSTITUTIONALIZATION OF REGIONAL ELITES IN THE PROCESS OF REALIZATION OF NATIONAL INTERESTS OF MODERN RUSSIA

Mikhail Anatolievich KAZAKOV, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, Nizhni Novgorod, Russian Federation, Doctor of Political Sciences, Professor of Applied Politology Department, e-mail: kazakov_mihail@list.ru

Irina Valentinovna SAVELYEVA, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, Nizhni Novgorod, Russian Federation, Post-graduate Student, Applied Politology Department, e-mail: Smogolevairina@mail.ru

The understanding of the concept laid the political elite as a relatively natural in his early social relations is offered. Its specificity as a special type deployed in the context of ontological, axiological, social, political, and other functional aspects of the factors in the status indication, as the subject of self-organization of community policies, folding and approval mechanism for the implementation and management of the specific needs and interests. Nature of the relations between the elites of different levels of RF power and their relationship with social groups, the ratio of their opportunities – current and fundamental aspect of the institutionalization of the elite of the Federation. It is traced and fixed by systemic, institutional, structural-functional, strategic analysis methods in complex interaction processes. Conceptualization, formulation and development of

the necessary means to implement the national interests of the former Soviet Union are considered together with the processes of emergence, formation of regional elites themselves acting (with varying success) as the first set of processes and the dynamics of its own reproduction in conditions prevailing federal relations and institutions. The research of these processes required institutionalization of development of a working definition of the elite of Russian regions and national interests. Based on a comprehensive review of the political problems in Russia's national interests in the focus of elites regions institutionalization, the scientific and practical aspects of the process are analyzed.

Key words: relations of power; institutionalization; leadership; political interest; national interests; regional elites.