

М.А. ЭКБА*

**ФОРМИРОВАНИЕ ЛОКАЛЬНЫХ ЭЛИТ
ПОСЕЛЕНЧЕСКОГО УРОВНЯ В РОССИИ
(НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)¹**

Аннотация. С целью исследования механизмов рекрутирования, процессов формирования и состава властных элит поселенческого уровня местного самоуправления в России был проведен ряд экспертных интервью с представителями элит трех районов Воронежской области – Семилукского, Новоусманского и Бобровского, а также предпринят биографический анализ действующего депутатского корпуса и глав администраций городских и сельских поселений Воронежской области в целом. В результате исследования удалось выявить, что условия принадлежности к властным элитам в большей степени имеют неформальный характер. Сохраняется стойкая тенденция к преобладанию бюджетников среди депутатов Советов и глав администраций. Выявлена тенденция к неравномерному распределению властного ресурса между ветвями власти с явным преимуществом администрации и главы поселения.

Ключевые слова: местное самоуправление; поселенческий уровень; локальные элиты.

Для цитирования: Экба М.А. Формирование локальных элит поселенческого уровня в России (На примере Воронежской области) // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 245–261. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.12

* **Экба Марина Аслановна**, аспирант, факультет политологии МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: marinaekba@gmail.ru

Ekba Marina, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: marinaekba@gmail.ru.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: Политическое положение и проблемы развития».

© Экба М.А., 2019

DOI: 10.31249/poln/2019.02.12

М.А. Ekba
Formation of local elites in Russia's settlements
(on the example of Voronezh region)

Abstract. The aim of the study was to research the mechanisms of recruitment, processes of formation and allocation of the political elites of the settler local government in Russia. In order to implement the issue a number of expert interviews with representatives of the elites of three Voronezh region districts (Semiluksky, Novousmansky and Bobrovsky) were conducted. Along with that a biographical analysis of the current deputy corps and heads of administrations in settlements of the Voronezh region was held. As a result of the study, it was found that the conditions of accession to the ruling elites are more informal. There is a persistent tendency to the predominance of state employees among the deputies of the Soviets and heads of administrations. It was revealed the tendency to uneven distribution of power resources between the branches of power with a clear advantage of the administration and the head of the settlement.

Keywords: local government; settlement; local elites.

For citation: Ekba M.A. Formation of local elites in Russia's settlements (on the example of Voronezh region) // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 245–261. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.12

Изучение локальных элит поселенческого уровня – новое направление в отечественной политической науке. До сих пор не было представлено исследований, в фокусе которых находились бы механизмы рекрутирования поселенческих элит, конфигурация акторов, распределение между ними власти и ресурсов, интенсивность ротации, а также влияние на эти процессы различных социальных групп.

Тем не менее сложился ряд общих подходов к исследованию политических элит. Они включают в себя некоторые теоретические положения и методологические приемы, применимые к изучению, в том числе и локального, а точнее, поселенческого уровня элиты.

Прежде чем приступить к рассмотрению теорий элит, стоит упомянуть некоторые особенности их зарождения в России, которые предопределили как направление развития, так и современное состояние. Во-первых, российская элитология очень молода. Ее история насчитывает лишь три десятилетия: многие из крупных современных исследователей стояли у самых истоков зарождающегося направления и в своих работах отразили возникновение и трансформацию новых элит в меняющейся социальной структуре постсоветской России. Еще одна особенность связана с резкой

сменой вектора дисциплины уже на этапе ее возникновения и с последующим стремительным расширением проблемного поля. Дело в том, что некоторые российские элитисты-первопроходцы [Ашин, 1985; Основы политической элитологии, 1999; Ашин, 2003; Бурлацкий, 1990] разделяли марксистский взгляд на социальную структуру, предполагавший деление общества на экономические классы и представляющий элиты средством укоренения эксплуататорского характера общественных отношений. Их работы основывались на критическом разборе существующих элитистских теорий. Исследователи выражали несогласие с их ключевым положением – необходимостью и неизбежностью существования элит в любом обществе, независимо от уровня его развития и внутренней иерархии. Тем не менее именно в критических трудах были заложены основы современной российской элитологии.

В ходе масштабной перестройки социальной системы стало очевидно, что в новом обществе привилегированное положение может быть обеспечено либо политической властью, либо частной собственностью. Это обстоятельство предопределило особый интерес современных элитологов к двум наиболее влиятельным элитным группам – политической и экономической. Уже к концу 90-х годов прошлого столетия появился ряд работ, посвященных вопросам взаимного влияния упомянутых групп. Некоторые из выводов, к которым пришли исследователи, интересны в контексте рассмотрения локальных элит. Так, Л.А. Беляева [Беляева, 1997, с. 62] полагает, что степень взаимного влияния политической и экономической элит настолько высока, что можно говорить об их сращивании и даже единстве. Однородность структур, однако, не исключает другой характерной особенности – высокой степени фрагментированности внутри элитных групп. Изучая экономическую верхушку России, Н.Ю. Лапина обратила внимание на то, что этот общественный слой не обладает признаками, определенными социологией для элит: он гетерогенен, у его представителей нет особого социального статуса, их превосходство не закреплено в общественном сознании. При этом исследователь отмечает, что «в современной России экономическая элита в ее классическом понимании отсутствует, здесь сформировались мощные отраслевые региональные группировки, занимающие ключевые позиции во владении и распоряжении собственностью, в большей или меньшей степени сплоченные и осознающие собственные интере-

сы» [Лапина, 1997, с. 5]. Таким образом, иерархию отраслевых элит возглавляет газовая, затем следуют нефтяная, банковская и военно-промышленная элиты. По словам Т.И. Заславской [Заславская, 2004], определяющей особенностью российской элиты является теневое слияние власти и крупного бизнеса с сохранением кланово-олигархической структуры государства. Эти особенности, как считает исследователь, предопределили «условия входа» в элитную группу – положение в сфере государственного управления или владение крупной частной собственностью.

Стоит отметить, что в большинстве случаев внимание ученых-элитологов сконцентрировано на общегосударственной элите. Зачастую именно способность и наличие ресурсов для влияния на принятие решений федерального уровня выдвигается в качестве определяющего свойства для идентификации элиты внутри политической и экономической верхушки общества. Так, О.В. Крыштановская в своем исследовании «Анатомия российской элиты» выдвигает тезис о том, что в российских реалиях к элите следует относить людей, занимающих высшие государственные должности, в том числе высшее руководство («Политбюро»), правительство, парламент и региональные элиты. В понимании исследователя, элита – это верхушка политического класса, своего рода «собственник государства», который имеет возможность создавать внутри страны условия для укрепления и легитимации своего эксклюзивного положения [Крыштановская, 2005]. Подобная трактовка понятия элиты, очевидно, не соответствует теме данной статьи – элитам на поселенческом уровне. Однако внутренняя структура политической верхушки, описанная в труде О.В. Крыштановской, вполне может быть использована для анализа и локального уровня. Так, элита распадается на субэлиты по отраслевому принципу (военная, политическая, экономическая), рекрутационному (избранные и назначенные), функциональному (идеологи, менеджеры, силовики) и др.

Для понимания состава и механизмов рекрутирования региональных (а по аналогии с ними и муниципальных элит) существенную помощь оказывает работа О.В. Гаман-Голутвиной «Региональные элиты России: Персональный состав и тенденции эволюции». Автор делит представителей элиты на две большие группы – «бюрократы» и «вольные стрелки». Принципиальное различие заключается в механизмах и каналах рекрутирования. К «бюрократам» относятся действующие главы исполнительных,

реже – законодательных органов власти, представители федеральных агентств и ведомств, силовых структур, которые вошли в состав элиты в результате назначения на должность. Ряды «вольных стрелков» пополняются за счет профессиональных политиков, не занимающих официальные должности в органах государственной власти: гражданские активисты, представители партий, СМИ, учреждений культуры, науки и образования, вошедшие в состав элиты после их избрания. При этом на региональном уровне существуют три основных источника пополнения элиты – администрация федерального и регионального уровня, бизнес и политические партии. Обратим внимание на то, что в качестве одного из каналов рекрутирования региональных элит О.В. Гаман-Голутвина называет органы муниципальной власти. Данное утверждение интересно в контексте дальнейшего рассмотрения поселенческих элит [Гаман-Голутвина, 2004].

Альтернатива «общегосударственному» и региональному разрезу исследования элит представлена В.Г. Ледяевым, Д.Г. Сельцером и А.Е. Чириковой [Чирикова, Ледяев, Сельцер, 2014, с. 88–105; Чирикова, Ледяев, 2014; 2015]. В своих работах они осуществили комплексный анализ власти в малых российских городах, делая акцент на конфигурации акторов, моделях взаимодействия ветвей власти муниципальных образований, а также формальных и неформальных ресурсах локальной политики. На примере двух малых городов Пермского края они предприняли попытку выявить, как распределяются ресурсы в локальных сообществах, как соотносятся формальные (занимаемая должность) и неформальные ресурсы власти в малых политических образованиях, в каких случаях топ-позиция не обеспечивает реального лидерства. Используя методы глубинного интервью и экспертных оценок, опросив представителей элит, исследователи пришли к выводу о том, что занятие высокой должности во властной структуре муниципального образования не обеспечивает полноты реального лидерства или влияния на принятие решений. В небольших политических образованиях только сочетание формальных и неформальных инструментов, а также создание коалиций с бизнесом или силовыми структурами позволяют контролировать власть и управлять политическим процессом на территории. Кроме того, наличие неформальных связей зачастую обеспечивает более оперативное и эффективное решение проблем.

Изучая элиты малых образований, необходимо учитывать, насколько стремительно могут перераспределяться ресурсы между разными типами акторов. Недостаточно однажды завоевать привилегии и установить статус, необходимо постоянно подтверждать свою способность его поддерживать и воспроизводить в конкурентных условиях. Еще один вопрос, который стоял перед упомянутыми выше исследователями, – как распределяется властный ресурс между лидером и его командой. Ими описаны случаи перехвата формальной власти неформальным лидером или наращивания влияния членов команды при поддержке силовых структур и иных теневых акторов. Подобное пренебрежение к формальным атрибутам власти объясняется низким уровнем доверия локальных элит к местным институтам при сохранении высокого репутационного потенциала личности управленца. Что примечательно, не было выявлено прямой зависимости между личностными чертами лидера и уровнем доверия со стороны местных элит, которые определяют эффективность управленца способностью разрешать межэлитные конфликты, а также выполнять формальные и неформальные лидерские функции.

Среди факторов, определяющих возможность вступления в элитную группу, кроме персональных качеств и неформальных ресурсов, исследователи называют структурные и институциональные свойства данного политического образования. На сегодняшний день достаточными ресурсами для вхождения в местную элиту обладают лишь представители крупного бизнеса, высшие должностные лица исполнительной власти, а также наиболее влиятельные члены представительных органов. По мнению Чириковой и Сельцера, ни члены партийных организаций, ни гражданские активисты, ни бюджетники в обозримом будущем не смогут встроиться в ограниченное поле локальной элиты. Причина кроется в том, что устоявшаяся схема воспроизводства местных элит поддерживается многолетними неформальными связями и отработанными механизмами внутригруппового взаимодействия. Глубинные изменения возможны лишь при соответствующей политике центра и структурных изменениях режима.

И по целям исследования, и по методологии, и по масштабу исследуемого объекта проекты Д.Г. Сельцера и А.Е. Чириковой максимально близки к теме данной статьи – поселенческим элитам.

Исследование локальных элит поселенческого уровня основано на материалах, полученных в результате глубинных интервью с представителями местной элиты, среди которых депутаты Советов народных депутатов, работники администраций, члены крупных НКО (Союз семей погибших военнослужащих, Всероссийское общество инвалидов, Совет ветеранов, спортивные организации). В общей сложности было проведено 28 экспертных интервью в трех районах Воронежской области – Бобровском, Новоусманском и Семилукском. Интерес к Бобровскому району связан с устойчивыми тенденциями электорального поведения местного населения: на выборах федерального и регионального уровней сохраняется высокая явка с высоким процентом голосов за фаворита гонки¹. Новоусманский и Семилукский районы располагаются вблизи региональной столицы, города Воронежа, что во многом предопределяет политическую конъюнктуру поселений. При этом различается модель управления в районах – во главе Новоусманского – руководитель администрации, а Семилукским управляет председатель Совета народных депутатов. В обоих районах в 2018 г. произошла смена главы².

Вместе с тем был предпринят анализ биографических сведений о главах поселений и депутатах Советов действующих созывов по всей Воронежской области. Данные были получены из открытых источников – сайта региональной избирательной комиссии, а также сайтов администраций районов и поселений.

В результате исследования стало очевидно, что механизмы формирования органов власти и рекрутирования элит, их социальная база, условия для вхождения в элиты, а также идентификаторы и мотивы принадлежности к ним, воспроизводящиеся на федеральном, региональном и отчасти локальном городском уровнях, не распространяются на местные поселенческие элиты. Политическая и социальная верхушка поселений имеет ярко выраженные

¹ Выборы губернатора Воронежской области 2014 г. – явка 90,6%, за Гордеева А.В. – 94,9%; 2018 г. – явка – 84,7%; за Гусева А.В. – 90,8%. Выборы Президента РФ 2012 г. – явка 80,6%, за Путина В.В. – 79,7% 2018 г. – явка 82,9%, за Путина В.В. – 88,4%. Данные с сайта Избирательная комиссия Воронежской области. – Режим доступа: voronezh.vybory.izbirkom.ru (Дата посещения: 20.02.2019.)

² Глава Новоусманского района – глава администрации Маслов Д.Н., вступил в должность 09.02.2018. Глава Семилукского района – председатель Совета народных депутатов Павляшек В.Ф., избран 09.09.2018.

особенности формирования и функционирования, общие для всех территориальных образований уровня поселений, независимо от характера взаимоотношений с районными властями и управленческой модели поселения. Наибольшее влияние на управленческие практики, состав элит и конфигурацию акторов оказывает территориальная удаленность от районного центра, а в случае с районами, приближенными к региональной столице, – удаленность от нее. Этот параметр оказывается даже более значимым, чем демографические и социально-экономические характеристики поселения.

При этом, как и в случае с более крупными территориальными образованиями, внутри управленческой элиты поселка наблюдается неравномерное распределение властного ресурса между исполнительными и представительными органами. Фактически способностью принимать общественно значимые решения или оказывать влияние на их принятие на более высоких уровнях обладает только руководитель администрации – независимо от того, является ли он одновременно и главой поселения, и председателем Совета депутатов.

Рассмотрим детально некоторые уникальные черты локальных элит поселенческого уровня, которые не встречаются вовсе или не имеют определяющего значения на более высоких уровнях управления.

«Условием входа» в поселенческую элиту, в первую очередь, можно назвать репутацию и авторитет политика как личности. Личностные характеристики в иерархии ценностей населения опережают и профессиональную принадлежность, и уровень образования, и субъект выдвижения (если речь идет о членах представительных органов власти). Если на общегосударственном и региональном уровне принадлежность к элите обеспечивается высоким положением в сфере государственного управления или обладанием крупной частной собственностью, то на локальном уровне главным становится общественное мнение и готовность населения оказывать доверие главе администрации или депутату. Поселения как политические образования не предполагают наличия разветвленной и развитой системы управления, поэтому высокое положение в органах власти не конвертируется в реальную власть и влияние. Аналогичная ситуация складывается и с частной собственностью. Если на уровне поселений и появляются крупные собственники, бизнесмены, промышленники, они стремятся войти

в состав элит более высокого уровня, поскольку участие в политической жизни поселка или управление им не способны обеспечить успешного лоббирования экономических интересов или выгоду для бизнеса в виде удачных сделок, льгот и преференций со стороны государства.

Масштаб территории и невысокая численность населения в поселениях определяют личное и тесное взаимодействие практически всех жителей. В подобных условиях, когда «все на виду», уважением и влиянием обладают только люди, зарекомендовавшие себя. По свидетельству некоторых респондентов, значение имеет даже происхождение и репутация семьи, в которой был рожден кандидат в депутаты или на должность главы. Примечательно, что моральные и этические ценности жителей поселений переходят в их предпочтения как избирателей, не претерпевая никаких трансформаций. Так, среди качеств, определяющих выбор главы или депутата, были названы трудолюбие, желание действовать на благо родного села, «проверенность», честность, хозяйственность¹:

Умеет работать с людьми, умеет ставить задачи, умеет побуждать к исполнению.

Человек деловой, открытый, честный, бескомпромиссный – эти четыре качества стали определяющими.

Закономерным следствием является то, что предпочтение всегда будет отдаваться «своим», среди глав поселений Воронежской области – 83,5% постоянно проживающих и в пределах своего поселения. В случаях, когда должностные лица и депутаты избираются из жителей поселка, доверие к ним выше. «Чужим» предпочтение отдают лишь в тех случаях, когда кредит доверия местных претендентов очень низкий. Даже качественная предвыборная кампания и активная агитация кандидатов из других поселений, а тем более районов, может стать успешной, только если нет достойной альтернативы среди знакомых населению людей.

Описанные «условия входа» очень важны в контексте эффективности местных элит. С одной стороны, человек, которому было оказано доверие односельчан, соседей, друзей, действует, руководствуясь высокой личной ответственностью, и стремится подтвердить свою репутацию. С другой стороны, «любой желаю-

¹ Здесь и далее цитаты из глубинных интервью выделены курсивом.

щий может стать депутатом, если его любят». То есть избиратели, не имеющие глубокого понимания полномочий депутатов и главы, зачастую выбирают кандидатов, которые не обладают достаточными знаниями и навыками, а уровень их управленческого потенциала не позволяет качественно выполнять свои функции. Все это порождает дефицит компетентных управленцев среди локальных элит поселенческого уровня.

Рассмотрев, как можно войти в состав местной элиты, перейдем к вопросу, зачем это делать. В чем мотивация жителей и что им дает принадлежность в управленческой структуре поселения?

Прежде всего, стоит отметить, что «классических» благ, к которым стремятся федеральная и региональная элиты, уровень поселка обеспечить не может. Ни глава поселения, ни депутаты не получают доступа к ресурсам, способности лоббировать личные или бизнес-интересы и даже особого престижного статуса.

Существенно различается мотивация кандидатов в сельских и городских поселениях, особенно если речь идет о районном центре.

По мнению респондентов, *людям с далеко идущими политическими или экономическими целями имеет смысл становиться депутатом лишь на уровне района или в поселках, расположенных близко к городу, где есть высокий финансовый потенциал.*

Так, председатель Совета одного из городских поселений Новоусманского района разделил *депутатов «по призванию» и «по выгоде».* В текущем созыве из 16 мандатов около 30% отошли «конъюнктурным людям». В его понимании, это представители молодежи, которые видят в депутатском мандате поселенческого уровня входной билет в политическую элиту района, а затем и региона. Они держатся обособленно, в большинстве своем «просто отсиживаются», сессии посещают редко. Другие – *«по зову души».* К ним относятся члены Совета, которых искренне интересует судьба родного города, и они готовы вкладывать свои силы и время в решение его проблем, несмотря на отсутствие видимых привилегий и безвозмездный характер деятельности местного депутата.

В данном вопросе вновь определяющее значение приобретает происхождение и место жительства депутатов и главы до избрания или назначения. Когда речь идет о сельских поселениях, в особенности – отдаленных и не обладающих ресурсами, ведущий стимул быть депутатом – помочь родному селу. Лишь в некоторых поселениях статус депутата дает какое-то особое положение в виде

престижа и повышения уровня влияния за счет уважения односельчан. В целом неоднократно отмечалось, что депутатский мандат накладывает больше ответственности, чем приносит выгоды. Спрос со стороны населения, как правило, велик. Люди требуют отчета о проделанной работе и немедленного решения их проблем, которые обычно связаны с вопросами благоустройства, ЖКХ, строительства дорог. Депутаты же не обладают ни финансовыми ресурсами, ни возможностью в значительной степени влиять на решения главы поселения, не говоря уже про вышестоящие органы власти.

Помимо желания внести вклад в развитие своего поселения был выявлен мотив реализации лидерского потенциала. В силу личностных особенностей некоторые люди стремятся заниматься общественной деятельностью, делиться своими навыками и умениями. Также статус депутата обеспечивает регулярное общение с односельчанами и даже в определенном смысле – досуг. В ряде случаев можно говорить и о «добровольно-принудительном» характере формирования представительных органов. В некоторых поселениях, вследствие низкой конкуренции и отсутствия мотивации для участия в деятельности Совета, представительный орган формируется с помощью авторитета главы или районных властей, которые способны заинтересовать уважаемых жителей поселения принять участие в выборах.

Примечательно, что состав элит и механизмы рекрутирования в большей степени зависят от описанных особенностей мотивации и условий входа, чем от фактических полномочий и функций органов управления.

На сегодняшний день, согласно 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹, в ведении органов местного самоуправления на поселенческом уровне находятся вопросы утверждения и исполнения бюджета поселения, установление местных налогов и сборов, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности поселения, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, строительство дорог и

¹ Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018; с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // Российская газета. – 2003. – № 202, 08 октября.

транспорт, благоустройство территории, развитие и ремонт жилого фонда, а также ряд природоохранных и культурно-просветительских функций (содержание библиотек и культурных памятников, организация досуга и отдыха, сохранение архивного фонда поселения).

Исходя из приведенного, довольно короткого, списка полномочий поселенческого уровня, в управленческой элите поселения должны быть представлены специалисты в области ЖКХ, дорожно-транспортной сферы, экономики и финансов. Однако анализ биографических сведений депутатов и глав поселений показал, что абсолютным лидерством по численности в составе элит обладают «бюджетники» (около 72%). Наибольшим почетом и уважением при этом пользуются работники сфер образования и здравоохранения. Примечательно при этом, что в списке полномочий поселенческого уровня отсутствуют здравоохранение и образование, финансирование этих сфер из бюджета поселения не производится. На втором месте – специалисты в области сельского хозяйства (12,5%), поддержкой которого поселения также не занимаются. В свою очередь они разделяются на индивидуальных предпринимателей (фермеров, владельцев небольших хозяйств), которые составляют меньшинство, и рядовых сотрудников более крупных хозяйств и аграрных производств – инженеры, механизаторы, агрономы. Затем следуют специалисты в области финансов – сотрудники отделений банков, бухгалтеры, а также сотрудники почты и представители торговли (продавцы розничных товаров). Во многих поселениях в состав представительных органов также входят и пенсионеры, что оценивается местными жителями однозначно положительно. *С высоты своих лет и опыта эти люди способны оказывать помощь в принятии верных решений, которые пойдут на благо развития поселка.*

Состав представительных органов сельских поселений очень стабилен. Большинство депутатов и глав избираются на два и более срока (68,5%). Вместе с тем как правило, в течение electoralного цикла сменяется около 30% депутатов. Связано это с объективными причинами – смена места жительства или невозможность осуществлять свои полномочия по возрасту. Как отметила сотрудница администрации одного из крупных сельских поселений, бюджетники реже складывают свои полномочия. По ее наблюдениям, люди из торговли и индивидуальные предприниматели остаются только на один срок. Причины этой закономерности

не только в наличии рычагов влияния на сотрудников школ, медицинских и культурных учреждений. Дело в том, что большинство проблем, с которыми приходится сталкиваться на уровне поселений, относятся именно к этим сферам.

Одной из наиболее острых проблем, которая непосредственно связана с профессиональной принадлежностью и социальным статусом представителей локальных элит, является проблема компетентности и соответствия уровня знаний и умений депутатов возложенным на них полномочиям, несмотря на высокий уровень образования (более 76% представителей местных элит обладают высшим профессиональным образованием). Наиболее общее и повсеместно распространенное затруднение кроется в отсутствии юридической и финансовой грамотности депутатов. Это не позволяет им должным образом рассматривать и принимать бюджет, работать с НПА и зачастую даже является преградой в ознакомлении со своими депутатскими полномочиями. В ходе проведения глубинных интервью работники администраций и председатели Советов неоднократно высказывали инициативы по организации «школы депутата», где избранным кандидатам давали бы первичные знания о законодательстве в области местного самоуправления, налогообложения и порядка формирования бюджета поселений.

Еще одна проблема заключается в отсутствии информационно-технической подкованности как депутатов, так и сотрудников администрации. Это обстоятельство в значительной мере снижает эффективность взаимодействия с более высокими уровнями власти, а также замедляет решение административных вопросов в поселениях.

Что касается присутствия профессионалов среди членов элиты, то налицо дефицит специалистов в области ЖКХ, дорожного хозяйства и транспорта. Тем не менее практически все респонденты, отвечая на вопрос, достаточен ли уровень компетенций и профессионализма представителей местных элит, давали положительный ответ. При более детальном рассмотрении вопроса удалось выявить два основания подобной точки зрения. Во-первых, не во всех поселениях среди местных жителей достаточно представителей разных специальностей для формирования «многопрофильного» органа. *У нас в поселении нет больницы. Так лучше вовсе без врачей, чем с чужими.* Второй аспект еще более глубинный. *Прежде чем менять подход к формированию представительных ор-*

ганов власти в поселках, необходимо изменить подход к формированию местного бюджета и выстроить взаимодействие между Советами соседних поселений и связь район – поселок. Поскольку представительные органы не обладают достаточным ресурсом для реального решения проблем поселения, с повышением уровня компетенций его членов не вырастет эффективность самого органа. На данный момент большинство консультативных функций по юридическим, организационным вопросам берет на себя район. Часто в работе с населением депутаты обращаются за помощью к главе поселения. Требования к уровню подготовки главы гораздо выше. Необходимость работать с документацией, взаимодействовать с районными и региональными властями, разрабатывать различные проекты, в том числе стратегии развития, отчетность о проделанной работе определяют наличие высокого уровня грамотности и компетенций у главы поселка.

Таким образом, мы подошли к еще одной из упомянутых выше характерных черт локальных элит, которая их объединяет с более высокими уровнями. Это безоговорочное превалирование исполнительной власти в лице главы над представительной в лице Совета народных депутатов.

Подчинение представительного органа выражается на трех основных направлениях – в уровне авторитета у местного населения, выполняемых функциях и положении во внутренней иерархии местной элиты (статус).

В ходе глубинных интервью все респонденты сошлись на том, что авторитет главы гораздо выше, как и степень доверия со стороны населения. Во-первых, в обязанности главы входит рассмотрение всех запросов граждан. Решение вопроса в таком случае будет прямым, поскольку именно на личности главы замыкается власть в поселке. Иногда обращения поступают и к депутатам, но большинство жителей осведомлены, что в дальнейшем оно все равно будет перенаправлено главе. Стиль управления администрацией, а также способность главы поселения отстаивать интересы на уровне района, определяют вектор и динамику развития поселения. Один из местных депутатов высказал точку зрения о том, что:

Ответственность замыкается, по сути, на персоналии. Если глава «амебный», он может парализовать работу и администрации, и совета депутатов. Взаимодействие ветвей власти фикс-

тивное. Глава определяет, какие вопросы будут решаться в первую очередь.

Глава сельского поселения имеет возможность добиться финансирования каких-либо инициатив или удовлетворения потребностей жителей у властей района и региона. Известны случаи, когда рейтинг главы сильно возрастал по результатам проектов реконструкции дорог или обустройства парка на средства из регионального бюджета. Подобные «достижения» автоматически записываются на счет главы.

Глава поселения фактически оказывается в прямом подчинении у главы района, но зато он имеет возможность донести свою точку зрения и успешно отстоять интересы своего поселения при наличии авторитета, управленческих навыков и стратегического мышления. Депутаты, напротив, взаимодействуют со своими коллегами районного уровня очень редко, обмена опытом и взаимовыгодного сотрудничества не устанавливают.

Функции совета многим жителям остаются непонятными. Если запросы населения превышают возможности администрации, депутаты бессильны. Поэтому реальной власти у них нет. Нет доступа к деньгам – нет власти.

Исходя из ответов респондентов, в большинстве сельских поселений функции представительного органа можно свести к следующему.

1. Повышение легитимности решений главы в спорных вопросах за счет высокого авторитета отдельных депутатов.
2. Консультирование главы в сложных, узкоспециальных вопросах (при наличии специалистов в числе депутатов).
3. Обеспечение взаимодействия главы с населением, прием граждан и сбор обращений для дальнейшей передачи в администрацию.

Описанные выше обстоятельства предопределяют более высокое положение главы поселения во внутренней иерархии местной элиты. На должность главы, как правило, существует реальная конкуренция: во-первых, это оплачиваемое рабочее место, во-вторых, должность главы ассоциируется с властью и влиянием. Успешный глава – уважаемый человек, которого ценит и население, и руководство на более высоких уровнях власти.

В результате исследования локальных элит поселенческого уровня России, в основе которого лежит анализ биографических сведений глав администраций и представителей Советов народных

депутатов поселений, а также серия глубинных экспертных интервью с работниками администраций, депутатами и членами крупных некоммерческих организаций трех районов Воронежской области, удалось прийти к следующим выводам и обобщениям.

1. На поселенческом уровне не воспроизводятся механизмы рекрутирования, закономерности ротации и ценности, характерные для федеральных и региональных элит России.

2. Для поселенческих элит не характерно наличие коалиций с крупным, в том числе теневым бизнесом. Социальная основа локальных элит поселенческого уровня – «бюджетники», индивидуальные предприниматели и работники агрокомплекса.

3. Представители элиты в поддержании и воспроизводстве своего статуса используют неформальные, нефинансовые инструменты (личностные качества, репутация, коммуникативные навыки).

4. Вне зависимости от модели местного самоуправления наибольшей властью в поселениях обладает глава исполнительной ветви.

Список литературы

- Ашин Г.К.* Курс истории элитологии. – М.: МГИМО (У) МИД России, 2003. – 302 с.
- Ашин Г.К.* Современные теории элиты: Критический очерк. – М.: Междунар. отношения, 1985. – 256 с.
- Беляева Л.А.* Социальная модернизация в России в конце XX века. – М.: ИФРАН, 1997. – 173 с.
- Бурлацкий Ф.М.* Вожди и советники: О Хрущёве, Андропове и не только о них. – М.: Политиздат, 1990. – 384 с.
- Гаман-Голутвина О.В.* Региональные элиты России: Персональный состав и тенденции эволюции (II) // Полис. Политические исследования. – 2004. – № 3. – С. 22–32.
- Заславская Т.И.* Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. – М.: Дело, 2004. – 397 с.
- Крыштановская О.В.* Анатомия российской элиты. – М.: Захаров, 2005. – 384 с.
- Латина Н.Ю.* Российские экономические элиты и модели национального развития. – М.: РАН. ИНИОН, 1997. – 32 с.
- Основы политической элитологии / Г.К. Ашин, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, С.А. Кислицин. – М., 1999. – 303 с.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г.* Власть в малом российском городе: Конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. – М., 2014. – № 2. – С. 88–105.

Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Коалиции исполнительной и представительной власти в малых российских городах // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. – Тамбов, 2015. – Вып. 2(2). – С. 5–15.

Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Локальные элиты в малых российских городах: Формальные и неформальные ресурсы власти // Pro nunc. – Тамбов, 2014. – № 1(13). – С. 129–162.