

Федеральный научно-исследовательский
социологический центр Российской академии наук
Социологический институт РАН

Власть и элиты

Power and elites

2024

Том 11

№ 3

Санкт-Петербург
2024

РЕДАКЦИЯ

А.В. Дука, *главный редактор*, к.пол.н., СИ РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия

А.С. Быстрова, *заместитель главного редактора*, к.э.н., СИ РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия

Д.Б. Тев, *заместитель главного редактора*, к.с.н., СИ РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия

А.Ю. Швая, *ответственный секретарь*, СИ РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия

В.Д. Дмитриева, *секретарь редакции*, СИ РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия

EDITORIAL TEAM

Aleksandr V. Duka, *Editor in Chief*, Candidate of Political Science, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg

Alla S. Bystrova, *Deputy editor in chief*, Candidate of Economics, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg

Denis B. Tev, *Deputy editor in chief*, Candidate of Sociology, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg

Andrey Yu. Shvaya, *Executive secretary*, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg

Valeriia D. Dmitrieva, *Secretary*, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg

Научное периодическое издание «Власть и элиты» выходит с 2014 года.
Включено в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Дука Александр Владимирович**, *главный редактор*, кандидат политических наук, Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия
- Быстрова Алла Сергеевна**, *зам. главного редактора*, кандидат экономических наук, Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия
- Тев Денис Борисович**, *зам. главного редактора*, кандидат социологических наук, Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия
- Ачкасов Валерий Алексеевич**, доктор политических наук, профессор, СПбГУ, Санкт-Петербург, Россия
- Гаман-Голутвина Оксана Викторовна**, доктор политических наук, профессор, членкорр. РАН, МГИМО (У) МИД России, НИУ ВШЭ, президент Российской ассоциации политической науки (РАПН), Москва, Россия
- Гуторов Владимир Александрович**, доктор философских наук, профессор, СПбГУ, Санкт-Петербург, Россия
- Завершинский Константин Федорович**, доктор политических наук, профессор, СПбГУ, Санкт-Петербург, Россия
- Козловский Владимир Вячеславович**, доктор философских наук, профессор, Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН, СПбГУ, Санкт-Петербург, Россия
- Кочетков Александр Павлович**, доктор философских наук, профессор, МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
- Лапина Наталия Юрьевна**, доктор политических наук, ИНИОН РАН, Москва, Россия
- Ледяев Валерий Георгиевич**, Ph.D. (Manchester, Government), доктор философских наук, профессор, НИУ ВШЭ, Москва, Россия
- Малинова Ольга Юрьевна**, доктор философских наук, профессор, ИНИОН РАН, МГИМО (У) МИД России, Москва, Россия
- Мацузато Кимитака**, доктор юридических наук, профессор, Токийский университет, Токио, Япония
- Мохов Виктор Павлович**, доктор исторических наук, профессор, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, Пермь, Россия
- Панов Петр Вячеславович**, кандидат исторических наук, доктор политических наук, Институт гуманитарных исследований ПФИЦ Уральского отделения РАН Пермь, Россия
- Покатов Дмитрий Валерьевич**, доктор социологических наук, доцент, Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, Саратов, Россия
- Сельцер Дмитрий Григорьевич**, доктор политических наук, профессор, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, Тамбов, Россия
- Соловьев Александр Иванович**, доктор политических наук, профессор, МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
- Тыканова Елена Валерьевна**, кандидат социологических наук, Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия
- Чирикова Алла Евгеньевна**, доктор социологических наук, Институт социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия

EDITORIAL BOARD

- Aleksandr V. Duka**, *Editor in Chief*, Candidate of Political Science, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russia
- Alla S. Bystrova**, *Deputy Editor in Chief*, Candidate of Economics, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russia
- Denis B. Tev**, *Deputy Editor in Chief*, Candidate of Sociology, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russia
- Valeriy A. Achkasov**, Doctor of Political Science, Professor, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia
- Oksana V. Gaman-Goluvina**, Doctor of Political Science, Corresponding Member of RAS, Professor, MGIMO-University, NRU “Higher School of Economics”, President of the Russian Political Science Association, Moscow, Russia
- Vladimir A. Gutorov**, Doctor of Philosophy, Professor, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia
- Konstantin F. Zavershinskiy**, Doctor of Political Science, Professor, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia
- Vladimir V. Kozlovskiy**, Doctor of Philosophy, Professor, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia
- Alexander P. Kochetkov**, Doctor of Philosophy, Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
- Natalia Yu. Lapina**, Doctor of Political Science, Institute of Scientific Information for Social Sciences of RAS, Moscow, Russia
- Valeriy G. Ledyaev**, PhD, Doctor of Philosophy, Professor, NRU “Higher School of Economics”, Moscow, Russia
- Olga Yu. Malinova**, Doctor of Philosophy, Professor, Institute of Scientific Information for Social Sciences of RAS, NRU “Higher School of Economics”, Moscow, Russia
- Kimitaka Matsuzato**, Doctor of Law, Professor, The University of Tokyo, Tokyo, Japan
- Viktor P. Mohov**, Doctor of Historical Sciences, Professor, Perm National Research Polytechnic University, Perm, Russia
- Petr V. Panov**, Candidate of Historical Sciences, Doctor of Political Science, Institute for Humanitarian Research of PFRC of the Ural Branch RAS, Perm, Russia
- Dmitry V. Pokatov**, Doctor of Sociology, associate professor, Saratov Chernyshevsky State University, Saratov, Russia
- Dmitriy G. Seltser**, Doctor of Political Science, Professor, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russia
- Aleksandr I. Solovyev**, Doctor of Political Science, Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
- Elena V. Tykanova**, Candidate of Sociology, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russia
- Alla E. Chirikova**, Doctor of Sociology, Institute of Sociology of FCTAS RAS, Moscow, Russia

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭЛИТ И ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Соловьев А.И.

- 7–28 Внутриэлитарная коммуникация: коллизии идеологической и нарративной символизации

КАРЬЕРЫ И РЕКРУТИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЭЛИТ

Тев Д.Б.

- 29–57 Руководство министерств социального блока правительства РФ: особенности источников рекрутирования и карьерных траекторий

ВЛАСТЬ И ЭЛИТЫ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ

Сунгуров А.Ю.

- 58–99 Эволюция Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (1995-2007 гг.)

Витковская Т.Б.

- 100–117 Представительная власть в российских муниципалитетах: состав депутатского корпуса

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ДВИЖЕНИЯ И ПРОТЕСТЫ

Гольбрайх В.Б.

- 118–136 Социальные медиа в России: новые формы политического участия. Основные подходы (2010-2022)

CONTENTS

PROBLEMS OF THE ELITE STUDIES

A. Soloviev

- 7–28 Intra-elite communication: collisions of ideological and narrative symbolization

CAREERS AND RECRUITMENT OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ELITES

D. Tev

- 29–57 The leadership of the social ministries of the Russian government: features of recruitment sources and career trajectories

POWER AND ELITES IN RUSSIAN CITIES AND TOWNS

A. Sungurov

- 58–99 Evolution of the legislative assembly of St. Petersburg (1995-2007)

T. Vitkovskaya

- 100–117 Representative authority in Russian municipalities: composition of the deputy corpus

SOCIAL MOVEMENTS AND PROTESTS

V. Golbraikh

- 118–136 Social media in Russia: new forms of political participation. Main approaches (2010-2022)

ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭЛИТ И ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.1>.

EDN: PIPLJW

*А.И. СОЛОВЬЕВ*¹

¹ Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
119991, Москва, Ленинские горы, 1, Ломоносовский проспект, 27/4

ВНУТРИЭЛИТАРНАЯ КОММУНИКАЦИЯ: КОЛЛИЗИИ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ И НАРРАТИВНОЙ СИМВОЛИЗАЦИИ

Аннотация. Центральное место правящих кругов в организации политического порядка не только экранирует воздействие гражданского сектора на распределение общественных ресурсов, но и превращает внутриэлитарные отношения в эпицентр всей системы государственного управления. В отличие от превалирующего применения в публичной сфере инструментов идеологической символизации, позволяющих управлять дискурсивными процессами, в своих внутренних взаимоотношениях элитарные круги используют повествовательные конструкции, позволяющие им точнее и более оперативно вычленять смыслы политических посланий оппонентов разного уровня, необходимых для повышения конкурентоспособности, результативного маневрирования, предугадывания перспектив своего влияния в структурах власти и т.д. Опираясь на релевантные когнитивные и ценностно-ориентационные структуры группового и индивидуального сознания представителей элитарных кругов, политические нарративы не только побуждают их коммуникативную активность, способствующую эффективному осуществлению политико-административных функций, но и повышают дистанцированность от общества и его интересов. Новые размежевания элитарных слоев сохраняют перспективу их дальнейшей автономизации, а также повышения разнообразия используемых нарративов, влияющих на цели государственной политики.

Ключевые слова: правящие элиты, внутри элитарные коммуникации, политическая воля, идеологические формы символизации, политические нарративы.

Для цитирования: Соловьев А.И. Внутриэлитарная коммуникация: коллизии идеологической и нарративной символизации // Власть и элиты. 2024. Т. 11. №. 3. С. 7–28. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.1>. EDN: PIPLJW.

ЭЛИТОГЕНЕЗ И ПОЛИТИКА

Традиционно закладываемые в объяснительные схемы политического процесса взаимосвязи государства и общества в значительной степени противостоят более простой эпистемологической конструкции, объясняющей динамику этого сложного взаимодействия в контексте решающей роли правящей элиты. Иначе говоря, статусные позиции этой политической страты, ее относительная автономность (неразрывно связанная со слабым влиянием на ее функционал представительных механизмов), латентный характер принятия ключевых государственных решений, а также абсолютное преимущество профессиональных компетенций элиты по сравнению с навыками политического участия рядовых граждан обеспечивают ей решающие возможности по распоряжению общественными ресурсами и выдвижению политически целесообразных проектов. Принимая во внимание стремление элитарных слоев к постоянному усилению политико-административного контроля за гражданской активностью населения, следует констатировать непрерываемую роль этого сообщества по проектированию целей общественного развития. Коротко говоря, и выдвижение основных агентов формирования государственной политики, и процедуры определения национальных интересов вкупе с политически целесообразными проектами целиком и полностью относятся к прерогативам правящего класса. Таким образом, источником применения власти и политического проектирования являются не столько отношения государства и общества, сколько внутри-элитарные конфликты и отношения. Причем чем острее внутриэлитарная конкуренция, тем короче, в силу постоянного оспаривания их целей, осуществляемые политические проекты.

Одним словом, политическая воля правящих кругов (даже в демократически организованных политиях) была и остается едва ли ни единственным триггером политической инициации государственных стратегий, преодолевающей любые институциональные ограничения вместе с механизмами общественного, медийного или парламентского контроля.

Так или иначе, но именно элитогенез представляет собою стержневой, базовый исторический процесс, регулирующий доступ людей к институтам и механизмам распределения ресурсов, вокруг которого группируются всевозможные поля и арены политической конкуренции за прерогативы государственной власти. То, что многие аналитики презрительно именовали политесом или некоей игрой политических фигур, противопоставленной «большой» и серьезной политике, не позволяющей вскрывать «интересы» общества и формировать базовые конструкции исторического движения, на самом деле было и остается ее ядерным образованием. Образованием, олицетворяющим, однако, не столько «политику без общественности», сколько политику как наиболее гибкую и влиятельную форму проектирования общественных трансформаций.

Проще говоря, основной источник политики — это не столько социальные конфликты классов или иных макросоциальных сообществ, сколько межэлитарные противоречия, в рамках которых различные слои правящего класса стремятся отстаивать разные направления в развитии государства и общества. По своей сути, внутриэлитарная коммуникация — это арена элитарных референдумов для определения победителей, стремящихся продвинуть различные политические проекты и цели (зеленой энергетики, экономики знаний, военизированной экономики или иных стратегических приоритетов).

Стремление различных групп правящего слоя превратить свою программатику в доминирующую конструкцию государственной политики подкрепляется давлением различных околоставных кругов, составляющих их подбрюшье, которое Г. Моска трактовал как «вторую», «элитарную», страту, из которой черпают свои кадры правящие структуры. Однако такие слои представляют собой не только резервуар рекрутинга, но и поле формирования конкурирующих команд, стремящихся потеснить статусных лиц и групп, заняв их место.

По сути, формирующиеся здесь команды в основном и составляют потенциальную угрозу для правящих групп, увеличивая значение основной задачи официальных властей — воспроизводства своего статусного доминирования. Другими словами, именно дистанцированные от центров принятия решений элитарные страты «второго уровня» (а не электоральный выбор или давление общественного мнения) являются основными источниками риска изменения позиций правящих сил. Особенно в тех случаях, когда они увеличивают свою мощь при срастании с разноликими неформальными коалициями, стремящимися преодолеть административные барьеры для участия в разработке государственных решений.

Однако «стремление к власти» этих, условно говоря, второсортных сообществ (полусвета) наряду с желанием статусных группировок обеспечивать свое «первенство», «может... приводить к нейтрализующим и даже контрпродуктивным последствиям в отношении усиления [своего] влияния» [9, р. 5]. Подчеркнем в этой связи, что Галларотти, рассматривая эти процессы в терминах «проклятия» и «иллюзии» власти, связывал неконструктивные последствия ее применения с чрезмерной уверенностью властей в наличии достаточных для своего правления ресурсов, постоянным применением силы и в конечном счете с той политической самоуспокоенностью, которая чревата опасным для общества «безрассудным поведением» и неадекватной «оценкой вызовов и рисков» [9, р. 9]. Мы же дополнили бы такое понимание еще и тем соображением, что как минимум важным (а на наш, взгляд, определяющим) источником такого перерождения власти является непомерная (застылая в глазах доминантов общественные интересы) внутриэлитарная (в том числе различного уровня) конкуренция. Конкуренция, которая со стороны всех участников этого дискурса направлена на увеличение своего политического влияния и доминирования. Неслучайно, впрочем, и сам процитированный ученый настаивает на том, что «стремление к власти часто создает семена ее собственного разрушения» [9, р. 6]. Причем даже в тех условиях, когда идеологическая и символическая экспансия правящих элитарных группировок укрепляет их статусные преимущества.

Поэтому страны, не вносящие никаких «корректировок», компенсирующих негативные последствия (микро)групповых «стратегий

увеличения власти», неизбежно «становятся жертвами» ее иллюзорного перерождения [9, р. 6]. Даже для доминирующих группировок это оборачивается нарастанием уязвимости и утратой своего влияния и власти. Ну а иллюзия власти для элиты всегда оборачивается нарастанием напряженности, нестабильностью и ущербом для населения. Впрочем, подогревает иллюзорное состояние власти и само общество. Как отмечает ряд ученых, в стране, которая наслаждается политико-экономическим лидерством, «общество становится консервативным, менее инновационным и менее готовым идти на риск» [10, с. 154]. Другими словами, такое общество уже не способно подталкивать и мотивировать своих политиков к инновациям, способным повысить мощь государства и его ресурсную обеспеченность, или же требовать обновления ставших привычными методов правления (зачем менять то, что приносит успех?) и разгерметизацию пула традиционных союзников. В странах авторитарного толка безнаказанность властей, глушащих малейшие демократические импульсы, как правило, еще и не использует при осуществлении власти интеллектуальный капитал общества.

Как бы то ни было, но, учитывая сложнейшее сочетание внутриэлитарных перипетий с мирополитическими конфликтами (неизменно оказывающими мощное влияние на национальные политические площадки), можно солидаризироваться с идеей У. Бека в том, что сегодня мир сталкивается с куда более «туманным пространством власти», нежели раньше [5].

В целом с учетом «стимулирующего» воздействия элит второго эшелона внутренние коммуникации правящих кругов предполагают различные коммуникативные стратегии и практики в рамках соревновательных (использующих легальные методы конкуренции), состязательных (предполагающих применение инновационных методов соперничества), дуальных (партнерских), конкурентных (использующих все возможные методы, ресурсы и связи против явных и неявных противников) или же смутных (отличающихся соперничеством с крайне неопределенными последствиями) взаимодействий (лишенных, однако, органического стремления элитарных представителей к мирным и дружелюбным формам урегулирования внутренних конфликтов).

КОММУНИКАТИВНЫЙ ФОРМАТ ВНУТРИЭЛИТАРНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Многопрофильный характер внутриэлитарного взаимодействия задает наиболее общую рамку коммуникативной активности всех сегментов правящего класса, одновременно выдвигая целый ряд требований к этим формам активности. При этом, как можно видеть, правящим кругам приходится выстраивать два контура своей коммуникативной активности. Так, общегражданский контур требует от властей выполнения обусловленных гражданским статусом контролируемых ими институтов регулирующих функций, сокращения транзакционных издержек правительственной деятельности, рационального распределения общественных благ и ресурсов. Второй коммуникативный контур образуют внутриэлитарные отношения, которые неразрывно связаны с поддержанием контактов с бенефициарами и привилегированными группами (нередко составляющими с правящими слоями некую коллаборацию). Этот контур суть коммуникативное содержание бесконечных маневров различных сегментов правящих (и оппонирующих) элитарных кругов, той «игры», которая, по мысли П. Бурдьё, «не содержит в себе... истины» и тем самым ориентации на общепризнанные гражданские цели.

Каждый из этих контуров предполагает не только разные связующие коммуникаторов и реципиентов формы, но и определенные способы продвижения политически значимых сообщений, причем неразрывно связанных с применением характерных для них лингвосомагических инструментов, позволяющих людям вычленять из обрастающих символов релевантные смыслы и ценности.

Как показал опыт последних полутора-двух столетий, рамки первого контура по преимуществу наполнял доктринальный или идеологический способ идентификации политических явлений и целей. Именно идеологии, в основе которых лежали рационально-теоретические или во всяком случае систематизированные представления об источниках и перспективах развития общества, предлагали людям четкую и как бы доказанную предшествующим опытом схематику объяснения всех социально-политических коллизий.

Понятно, что для рядовых граждан усвоение таких концептуально оформленных и систематизированных политически значимых событий

было опосредованы целым рядом промежуточных агитационно-пропагандистских механизмов, последовательно раскрывающих смысловые конструкции этих доктрин. В итоге это и позволяло не только достигать того или иного уровня мобилизационной поддержки населением доктринально заданных целей и планов, но и обеспечивать некую внутреннюю связь рядовых граждан с эксплуатирующими эти идеи элитарными группировками.

Мировой опыт показал, что правящие элиты постоянно использовали и используют доктринальные формы символизации идеалов и целей государственной политики в качестве основного инструмента управления массовым дискурсом. Эти идеологизированные практики, подкрепленные императивной координацией действий институтов власти и активностью пропагандистской коалиции, не только создавали и создают интегративный эффект в массовом сознании, но и выступают условием «аргументированного» оспаривания принципов и целей оппозиционных сил. Включая же в эту стратегию различные «идеологизированные структуры» (Грамши) — киноиндустрию, театральное и художественное искусство, систему образования, индустрию спорта высоких достижений и др., власти формируют весьма централизованную систему идейного воздействия на население, стремящуюся учитывать специфику его субкультурного и поколенческого характера.

И хотя история знает примеры тоталитарного исполнения такого рода стратегии, превращающей идеологию в основание системы правления и политического террора, однако и без этих крайностей идеологизация массового дискурса и институционального дизайна приносила элитарным кругам все политические дивиденды. В том числе позволяя под прикрытием идеологических конструкций осуществлять свои подлинные цели.

Убедительным примером того, как под разговоры об идеологических принципах власти решали собственные задачи, могут стать действия правящих кругов ведущих западных стран, правительства которых (на фоне спекулятивных образов будущего и под прикрытием разговоров о правах человека и преимуществах демократического устройства) утвердили целый ряд черт, запрещенных демократическими правилами игры (соединение экономической и политической власти, концентрацию силового блока вокруг капитала и др.). Тем

самым правящие элиты превратили институты либеральной демократии в структуры неолиберальной системы, т.е. «авторитарной этатистской формы неолиберального режима, характерного для государства... <...> ...жесткой экономии, требующего усиленного надзора и контроля для своего поддержания» [12, с. 343, 360]. В итоге такое содержание массового дискурса в этих странах стало заметной причиной трансформации приоритетов «свободных рынков и либерального государства в... <...> ...политические инициативы», устраняющие препятствия «для неолиберального проекта» [12, с. 349, 356].

Понятно, однако, что коммуникативные механизмы и технологии управления массовым дискурсом трансформируют идеологические принципы и инвективы в виде пропагандистско-агитационных текстов, рекламных продуктов или политических нарративов. Причем, как показывает практика, политические рассказы и мистерии постепенно становятся ключевым (и даже, по существу, оппонирующим идеологиям) методом управления общественным мнением [15]. И все же на макрополитическом публичном уровне идеологические основы воздействия властей на массовое сознание пока обладают платформенным характером.

Одним словом, формирование массовой коммуникации и организация дискурсивной среды с использованием доктринальных инструментов стало важнейшей политической задачей правящих кругов, вынужденных в рамках своего функционала поддерживать связи с обществом, контролируя и предупреждая угрожающие их положению протесты. Понятно, однако, что использование идеологических мотивов и постулатов, направленных на объяснение населению программного содержания действий властей и формирование массовой коммуникации, неразрывно связано с задачами властного самовоспроизводства, поддержанием определенной легитимации и утверждением определенного порядка в распределении ключевых общественных ресурсов. Собственно, именно по этим причинам власти, делая упор на доктринальные способы символизации политических целей, и стремились формировать у населения соответствующие культурные стереотипы.

Однако резкое усложнение мирополитических отношений в значительной степени обесценило значение схематической символизации мира, сохранив значение лишь некоторых мифов и принципов, вокруг

которых новые поколения время от времени пытались и пытаются создать те или иные сообщества и движения. Помимо этого, резко сокращению эффективности доктринальной символизации способствовало и становящееся все более очевидным для общества расхождение политической риторики лидеров с реальными результатами идеологически сформированной правительственной политики. И это неудивительно, ибо характерное для республиканского типа правления наличие по преимуществу латентного, скрытого от общества механизма распределения общественных ресурсов не только сохраняло для населения непонимание ни целей политики, ни адресатов получения преимущественных ресурсов, но и саму соотнесенность «благородных» идеологических принципов с реальной жизнью.

Однако риторический характер доктринальной символизации не только дистанцировал общество от фактических механизмов управления обществом, но одновременно и повышал политическую стоимость внутриэлитарных контактов. То есть тех форм коммуникации, которые вне зависимости от контактов властей с различными сегментами гражданского сектора были непосредственно спроецированы на регулирование баланса сил в структуре правящего класса и распределение общественных благ и ресурсов. Поскольку складывающиеся в рамках второго контура статусные и неформальные отношения элитарных групп представляли наиболее влиятельную, условно говоря, ближнюю деловую среду принятия ключевых государственных решений (распределения ресурсов в адрес привилегированных общественных слоев), то именно эти коммуникации (а не связи с обществом граждан) и превращались в эпицентр применения государственной власти. Именно поэтому характерный для таких коммуникаций обмен смысломсодержащими посланиями и определял, как власти будут реагировать на запросы общества и вызовы времени, каким образом станет складываться реальная правительственная повестка и соотношение тактических и стратегических планов, а в конечном счете будут формироваться национальные интересы [4].

Подчеркнем и то, что мощным фактором, способствующим непрерывному повышению политического значения внутриэлитарных коммуникаций, стало качественное превосходство профессиональных компетенций элиты по сравнению с соответствующим уровнем по-

литико-управленческих качеств населения. В этой связи уместно вспомнить, что ученые относят постоянное увеличение компетентного разрыва элитарных слоев и населения к устойчивой тенденции эволюции как правящих кругов, так и общества в целом [3]. Во многом именно это преимущество предоставляет правящим кругам исключительные возможности для повышения эффективности политического управления обществом и усиления роли непубличных (повышающих теневую маргинальность госрегулирования) форм политического проектирования.

Понятно, однако, что внутриэлитарная коммуникация, обладая своей очевидной спецификой, неизбежно содержит целый ряд универсальных параметров, в том числе присущих символическому обмену смылосодержащих посланий, отражающих целевые и процессуальные характеристики намерения различных элитарных акторов.

В целом, по мнению У. Фишера, принадлежащие к элитарным кругам персоны воспринимают мир в рамках рациональной парадигмы или же собственно повествовательных конструкций [8]. Такой подход позволяет им вполне адекватно осознавать существо и последовательность событий, формировать определенную логику восприятия действительности, вычленять в символических продуктах необходимые смыслы. Конечно, возразим упомянутому теоретику, помимо рациональных форм отображения политических реалий в социальном пространстве применения власти с тем же успехом используются мифологические, религиозные и даже сугубо экстрарациональные способы означивания политических явлений.

И хотя некоторые авторитетные ученые [11] рассматривают идеологические расколы как один из существенных источников элитогенеза, представляется, что для правящих кругов все стоящие перед ними (в том числе идеологически обусловленные) задачи в конечном счете подчинены более значимой цели — своему самовоспроизводству в пространстве власти. Именно этот мотив выравнивает элитарные интересы и умиряет конкуренцию даже самых амбициозных лидеров, не контролирующих свой «властический инстинкт». В силу этого все группы, обладающие в истеблишменте неким позиционированием (в том числе те, кто еще не проникся «запахом власти»), ради недопущения воспламенения гражданской активности (способной разру-

шить устоявшиеся каналы влияния, чем могут воспользоваться оппоненты), стремятся продуцировать в публичном дискурсе политически нейтральные сюжеты, отвлекающие население от подлинных замыслов властей. В рамках этой базовой задачи выравнивают свое значение и «умные торги» рациональных игроков (Р. Инглхарт), и экстраординарные акции нетерпеливых соискателей власти, использующих любые доводы для обладания доминирующими позициями.

Понятно, что обозначенные задачи правящих кругов определяют вполне ритуальное использование идеологической символизации политических меседжей. И только общеполитические кризисы, отражающие мощные социально политические сдвиги и качественную смену выигрышных коалиций, превращают идеологии в мощный фактор внутриэлитарных размежеваний. Иначе говоря, для элит, чьи представители действуют в пространстве практически значимых процедур и механизмов политико-административного регулирования конкретных задач, приверженность каким-то абстрактным идеям превращается в наследие прошлого века. В политическом пространстве, где решаются прагматические задачи, доктринальная символизация, делающая акцент на эмпирически ненаблюдаемых явлениях и «стерильных» истинах (З. Блок), оставляет для применения лишь свою антагонистическую направленность (укрывая «обглоданные» временем предвзятые аргументы, софистику и демагогию).

Другими словами, правящие круги, решая задачи по повседневному управлению и распределению крупных общественных ресурсов, отнюдь не стремятся исходить из рациональных схем, «исчерпывающих» все известные им социально-политические коллизии, предпочитая этим картинам мира сугубо практические соображения, обусловленные их интересами и потребностями наиболее ресурсно оснащенных групп и слоев. И в этом отношении у правящих элит нет ограничений даже в плане политической блокировки деятельности институтов и исчерпанию их общегражданского потенциала.

НАРРАТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ВНУТРИЭЛИТАРНОЙ КОММУНИКАЦИИ

На фоне основных мотивов правящей элиты, повышающей свою профессионализацию и групповую «герметизацию» [3, с. 17], склады-

ваются свой набор используемых ею коммуникативных инструментов и методов. В целом перечень таких инструментов задается «правилами игры», устанавливаемой выигрышной коалицией и регулирующими внутри элитарную конкуренцию. Однако их применение предполагает и наличие «экстраординарных мандатов», позволяющих лидерам различных элитарных сегментов урегулировать внутренние и внешние кризисы.

В рамках этих договорных отношений во внутриэлитарных коммуникациях происходит замена доктринально заданных на повествовательные формы символизации, позволяющие экономнее, точнее и оперативнее выражать и извлекать смыслы, заложенные в политических посланиях соперничающих сторон. В своем семантическом плане нарративы представляют собой «истории, используемые актерами для убеждения других поддержать предпочитаемые ими политические действия» [17, с. 345], которые эмоционально и даже бессознательно подкрепляют приоритеты и цели политических проектов. Даже с неврологической точки зрения рассказы являются обычной эмоционально заряженной формой обработки информации и коммуникации для людей с их ограниченными когнитивными способностями [6].

Как общечеловеческие формы интерпретации реальности, нарративы, атакуя противоречивое мышление элитарных групп и фигур их же языком и активизацией «политических рецепторов», проникают в глубокие структуры индивидуального и группового сознания. При этом когнитивная доверчивость к нарративам расширяет плюральность выбора политических позиций фигур из элитарных слоев, активизирующих свое значение лишь на собственной культурной почве и в соответствии с персональными и микрогрупповыми убеждениями о «справедливости», «порядке» и пр.

Эти политические рассказы отличаются принципиально целостным, нетранзитивным характером, связывающим характерный для властвующих особ уровень повседневного мышления (лишенного использования абстрактных сущностей бытования) с содержанием, смыслом и значением политического месседжа. Таким образом, в смысловом ядре нарратива оказываются связи не с целями и принципами, а с установками и убеждениями ментального свойства, коренящимися в «переплетенной» среде человеческой жизнедеятельности

и (что принципиально важно для элитарного корпуса) образующими субкультурную колею кодирования всех обращающихся в поле политики символических посланий.

С одной стороны, представители элитарного корпуса — это обычные люди. С другой стороны, они выполняют весьма специфические функции. В этом плане для них политические рассказы становятся принципиально важными символическими сигналами, содержащими как прямые сведения, так и косвенные намеки (аккумулирующие интуитивные предположения, ассоциации и др.), позволяющие им повышать свою конкурентоспособность и одновременно обеспечивать безопасность в условиях острого соперничества за власть и ее атрибуты (вплоть до таких очень важных представителям власти «мелочей», как размер кабинетов, численности охраны, марки автомобилей и пр.)¹. Причем, в отличие от использования таких повествований в массовом дискурсе, применяющиеся во внутриэлитарных контактах нарративы так или иначе сохраняют границы данного сообщества от основной части населения [15; 16]. Однако и внутри элитарного слоя эти семантические и когнитивные конструкции (политические истории, рассказы, мистерии) приближаются к своему автохтонному и, по сути, профанному социокультурному содержанию.

Для представителей элитарных групп нарративы представляют содержательно емкую, частично метафорическую, побуждающую ассоциативные связи смысловую развертку, содержащую апелляцию к знакомым образам, формам передачи и интерпретации фактов (в лингвистическом отношении включая даже ненормативную лексику). По сути, эти политические рассказы транслируют сигналы, позволяющие реципиенту осуществить микрополитическую иденти-

¹ В этом контексте параметры их профессиональных идентификационных моделей связываются не столько с противопоставлением интересов соперничающих групп или с противопоставлением характерных для них ценностей [1, с. 223–225], сколько с универсальными морально-этическими ориентирами и нормами, заданными средой их повседневной жизнедеятельности (носящими «бытовой» характер и заданными самыми ранними этапами их социализации), которые отзываются во всех (в том числе в специализированных административно-политических) формах их политической и гражданской активности.

фикацию коммуникатора, поместив поступающую информацию в контекст достижения своих задач и функций.

Коротко говоря, в этом политическом пространстве когнитивных конструкций нарративы обеспечивают интенциональную связь в единой смысловой картине явных и предполагаемых событий, смыслов и образов, логических и эмоционально-чувственных оценок, что в конечном счете выражено в явных и подразумеваемых политических текстах и подтекстах. Такие нарративы помогают представителям элитарных кругов выяснить, где можно получить властно значимые ресурсы, кто в рамках этой стратегии окажется своим или чужим, кто защитит и обеспечит безопасность продвижения к этим активам.

С функциональной точки зрения во внутриэлитарных отношениях политические рассказы, апеллируя к базовым основам повседневной деятельности и служебным задачам, стремятся извлечь и сохранить у представителей элитарных кругов самые важные для них смыслозначимые сведения. К последним следует отнести:

- обнаружение симптомов угроз их безопасности и рисков сохранения своего местоположения (особенно в связи с возможными распознаваниями их несанкционированных связей с бизнес-партнерами за пределами служебной иерархии или криминальной коллаборации с бенефициарами, принимаемыми ими решений)¹;
- сведения о повышении/понижении собственных позиций или о шансах компрометации противников;
- информацию о сужении или расширении возможностей политического маневрирования;
- намеки и полунамеки об определении состава конкурирующих группировок и клик, демонстрирующих волатильный характер их статусной переконфигурации;
- сведения о местоположении и графике передвижения первых лиц (для организации встреч и планирования возможных прямых контактов);

¹ «Эмоциональная специфика политического символизма, — пишет М. Эдельман, — заключается в том, что он сообщает либо угрозу, либо чувство безопасности», в силу чего обозначение лидеров и врагов, кризисов и проблем превращается в основополагающие элементы символической конструкции политики [7, с. 7].

— понимание перспектив повышения/понижения позиций при сочетании своих «фланговых» проектов с центральными задачами государственной политики.

В рамках решения этих задач когнитивные фильтры и интерпретационные модели относительно повествовательных конструкций формируются не столько на интеллектуальной, сколько на эмпирически созерцательной базе жизнедеятельности всех доступных для наблюдения элитарных слоев и фигур. В этом аспекте, повторимся, идеологическая аргументация просто не корреспондирует с характером их коммуникативной активности, в силу чего представители элит активно используют иные семантические упрощения смысловых посланий — сленг и ненормативную лексику, процедуры сдвигов ангела/дьявола, ерестетику и др.

В этом политическом пространстве нарративы нацелены прежде всего не на символическую трансляцию истины, а на подтверждение правоты имеющихся у представителей элиты образов, т.е. «своей правды». Другими словами, эти когнитивные конструкции, апеллируя к повседневным, средовым формам (микро)групповой идентификации представителей элиты, связывают воедино продвигающие их позиции прямые и косвенные аргументы, тексты и подтексты. Такие приемы смысловыделения позволяют элитарным фигурам не только обнаруживать и транслировать важные для них политические значения текстов, но и передавать скрытые, потенциально значимые смыслы этих посланий [2, с. 113]. И это особенно эффективно, когда за счет недекларируемого характера общения и скрытности собственных замыслов, коммуникаторы получают возможность получения доступа к информационным ресурсам конкурентов.

Важно при этом, что нарративы сосредоточены на апелляции к уже «знакомым» человеку и частично архетипизированным и устойчивым значениям и образам (со всеми присущими им стандартами восприятия, иллюзиями, заблуждениями и антропными ограничениями). Это те тексты, в которых представители правящих кругов воспринимают «знакомые» трактовки событий и образов мира. По сути, эти политические повествования будируют внутренний отклик неких приоритетно усвоенных и закрепленных в сознании людей значений, которые «дремлют» до момента их активации символами борьбы, соперниче-

ства или солидаризации с определенными сообществами и их политически целесообразными целями. При этом нарративы исключают критическое переосмысление сложившейся в этой «деловой» коммуникации базовой когнитивной архитектоники, тем самым сужая вариативность смыслов в рамках складывающегося контекста.

Учитывая ориентацию власти на распределение ресурсов, центральной ареной применения нарративов является принятие ключевых государственных решений, целиком и полностью контролируемая правящими кругами и являющаяся непроницаемой ни для населения, ни для научных исследований (по крайней мере рассчитывающих получить достоверную информацию о содержании складывающихся там деловых коммуникаций). В рамках этой ядерной конструкции государственной власти, контролируемой фактически доминирующими в обществе силами, нарративы активируют как микро- (межличностные), так и мезо- (коалиционные, групповые) политические коммуникации, создавая сложные пересечения смысловых посланий героев и антигероев, персонажей и рассказчиков. И хотя данные связи, как правило, не обладают публичными формами побуждаемых, тем не менее они являются эпицентром взаимосвязей государства и общества, воплощая движение и столкновение их интересов, позиций и намерений.

Иначе говоря, на арене принимаемых ими решений у нарративов рассказов существенно повышается их политический функционал. В данном случае риторические и ментально обусловленные способы передачи сведений, апеллирующих к идентификационным и культурным стандартам представителей элиты, нужны с целью не только защитить свои позиции от конкурентов (способных использовать для давления институциональные механизмы оспаривания решений), помогая сломить их сопротивление при выработке политически целесообразных целей государственных проектов. Не менее важной задачей становится и защита этой зоны коммуникации от публичной заинтересованности населения в прояснении грядущих планов. В силу этого для представителей элиты крайне важно «не проговориться», сохранив в неприкосновенности подлинные (учитывающие корпоративные и партикулярные интересы) цели.

Таким образом, элитарные игроки вынуждены говорить, не проговариваясь, стараться не допускать утечек информации, общаться

крайне осторожно, осознавая гипотетически возможные угрозы и риски при разработке решений. Особенно те, которые содержатся в неформальных контактах в зоне принятия решений. Неудивительно, что данные задачи переполняют нарративные коммуникации многочисленными подтекстами, транслирующими важную, но подразумеваемую и не оглашаемую при контактах различных элитарных фигур информацию.

Как правило, политическая стоимость косвенных аргументов, намеков и полунамеков, транслируемых в том числе при помощи невербальных инструментов, обладает весьма высокой стоимостью и нередко заставляет этих людей оперативно менять значения важных для них микрополитических процессов и пересматривать свои отношения к партнерам и коллегам (как говорят в народе, «переобуться на лету»). Понятно поэтому, что в этой недекларируемой политической зоне нарративные коммуникации, снижая неопределенность ситуации (прикрываемой публичными демаршами), не только вытесняют доктринальные формы аргументации и отодвигают на второй план любые моральные инвективы, но и меняют отношение людей к официально прокламируемым идеям и целям (которые они должны защищать)¹.

Так или иначе, но применяясь в условиях не очаговой, а перманентной политизации внутри элитарных отношений, нарративы позволяют быстрее определить «победителя» корпоративных сражений, выработать тактику объединения более слабых игроков под флагом выигрышной коалиции или же сохранить незаинтересованным группам относительную автономию и безопасную диспозицию (позволяя при этом проявлять им свою семантическую агрессию, но не дискурсивную интервенцию). Возможно, единственным положительным для общества последствием таких недекларируемых коммуникаций является более оперативный поиск различными элитарными группами тех политико-административных пустот (куда

¹ В этом смысле там, где нарративы воспламеняют у представителей правящих кругов общечеловеческие мотивы их политической активности и провоцируют их пренебречь целями в угоду нравственным принципам, такие повествования несут угрозу правящей элите.

их вытесняют более сильные игроки, а нарративные сюжеты помогают быстрее определиться со своими планами), которые они могут использовать для продвижения своих проектов и повышения политического влияния.

Важным фактором усиления или ослабления внутриэлитарной напряженности, как правило, выступает вмешательство в эти коммуникации первых лиц. С рассматриваемой нами точки зрения такое вмешательство может выражаться в благожелательном оглашении и даже тиражировании лидерами политических рассказов одной из сторон. Или же, напротив, критически трактовать повествования, транслирующих прямо противоположные смыслы.

Следует подчеркнуть, что нарративы активно используются и в параллельных потоках власти, создаваемых сетевыми ассоциациями и провоцирующими особые (в том числе коррупционные) сделки, в конечном счете формирующими некий «новый конституционализм» (С. Гилл) или создавая дополнительную рамку для системы управления государством. Так что даже в неформальных коммуникациях, формирующих во власти параллельные потоки энергии политических инвесторов и провоцирующих формирование новых экстерриториальных механизмов для разрешения внутри элитарных споров, нарративы формируют «сплачивающие» эффекты (М. Фридэн), выступая при этом своеобразным «клеем», скрепляющим данные сообщества в качестве единых политических организмов [14].

Конечно, надо признать, что с точки зрения политико-управленческого профиля деятельности элитарных кругов применение нарративов содержит определенные риски, поскольку они не только апеллируют к предметно-бытовым стереотипам, страхам или вероисповедальным мотивам и предубеждениям, содержащих для этих людей неоспариваемые и стереотипизированные смыслы и образы, но и противостоят сугубо аналитическим методам означивания политических явлений. Так что даже при составлении государственных планов (!) нарративы обладают большей эффективностью по сравнению с научными и даже техническими аргументами [13]. Понятно поэтому, что характерные для элиты партикулярные «ракурсы политической картины мира», подкрепляемые нарративами, могут нести существенные угрозы для интересов общества.

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Как можно видеть, использование нарративов, являющихся основным содержанием «деловой речи» (с ее вербальными и невербальными элементами) во внутриэлитарной коммуникации, не только упрощает все формы политически целесообразного делового общения, но и повышает дистанцированность элиты от общества, подкрепляя тенденцию ее автономизации и снижения политического потенциала масс (и, следовательно, укрепления предпосылок самоуспокоенности властей). В конечном счете главная задача политических повествований состоит в трансляции высокозначимых сведений для сохранения доминирующими группировками своего влияния, а также ресурсного обеспечения привилегированных групп.

Как вспомогательная когнитивная конструкция, нарративы сокращают время извлечения смыслов во внутриэлитарной коммуникации, следствием чего может становиться обострение конкуренции, повышение темпов соперничества, а в случае концентрации внимания правящих кругов исключительно на внутреннем соперничестве своих группировок и увеличение рисков для общественного порядка. В тех же ситуациях, когда внутриэлитарные конфликты отражаются в нарастающем столкновении нарративов, откликающихся в публичном дискурсе, можно говорить об усилении напряженности в системе управления, а в ряде случаев даже о признаках существенных подвижек в структурах власти (не исключая и готовящегося транзита власти). Когда же такие конфликты разгораются между наиболее ресурсно оснащенными группировками правящего слоя, государство и общество подвергаются серьезным опасностям. К примеру, как пишет Б. Джессоп, когда кризисы происходят «внутри силового блока... существует серьезная угроза экономическому и политическому порядку» в этом государстве [12, с. 361].

Очевидно, что более интенсивные контакты (в том числе выходящие за рамки принятых в том или ином государстве стандартных норм), особенно новые внутренние размежевания элиты, будут изменять и содержание коммуникативной активности элитарных слоев, востребуя новые истории, как поддерживающие политические проекты, так и оспаривающие их со стороны оппонентов. Однако в настоящее время за текущим обновлением внутриэлитарного дискурса

трудно увидеть симптомы изменений, повышающих шансы общества в деле продвижения своих интересов на арену принятия ключевых государственных решений.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Соловьев Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова.

Телефон: 495 939 29 19 **Электронная почта:** solovyev@spa.msu.ru

Research Article

ALEKSANDR I. SOLOVIEV¹

¹ Lomonosov Moscow State University School of Public Administration
119991, Moscow, Leninskie Gory, 1, Lomonosovsky Prospect, 27/4

**INTRA-ELITE COMMUNICATION: COLLISIONS OF IDEOLOGICAL
AND NARRATIVE SYMBOLIZATION**

Abstract. The central place of the ruling circles in the organization of the political order not only screens the influence of the civil sector on the distribution of public resources, but also turns intra-elite relations into the epicenter of the entire system of public administration. In contrast to the prevailing use of ideological symbolization tools in the public sphere, which allow managing discursive processes, in their internal relations, elite circles use narrative constructions that allow them to more accurately and quickly isolate the meanings of political messages of opponents at different levels, which are necessary to increase competitiveness, effective maneuvering, predict the prospects for their influence in the power structures, etc. Relying on the relevant cognitive and value-oriented structures of the group and individual consciousness of representatives of elite circles, political narratives not only encourage their communicative activity, contributing to the effective implementation of political and administrative functions, but also increase their distance from society and its interests. New divisions of elite strata preserve the prospect of their further autonomy, as well as an increase in the diversity of narratives used that influence the goals of state policy.

Keywords: ruling elites, intra-elite communications, political will, ideological forms of symbolization, political narratives.

For citation: Soloviev A.I. Intra-elite communication: collisions of ideological and narrative symbolization. *Vlast' i elity = Power and elites*. 2024. Vol. 11. No. 3. P. 7–28. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.1>. (In Russ.)

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Aleksandr I. Soloviev, Doctor of Political Science, Professor, Professor, Head of Political Analysis Department, Lomonosov Moscow State University, School of Public Administration. **Phone:** +7 (495) 939 29 19. **Email:** solovyev@spa.msu.ru.

ЛИТЕРАТУРА/ REFERENCES

1. Лункин Р.Н. Идентизм: конкуренция нарративов // Идентичность: личность, общество, политика. Новые контуры исследовательского поля / Отв. ред. И.С. Семененко / ИМЭМО РАН. М.: Весь Мир, 2023. С. 227–234. Lunkin R.N. Identism: Competition of Narratives. *Identichnost': lichnost', obshchestvo, politika. Noveye kontury issledovatel'skogo polya* [Identity: Personality, Society, Politics. New Contours of the Research Field]. Ed. by I.S. Semenenko. Moscow: Ves' Mir, 2023. P. 227–234. (In Russ.).
2. Петросян С.П. Символ: сущность и предназначение // Вестник Омского университета. 2018. № 4 (23). С. 103–114. [https://doi.org/10.25513/1812-3996.2018.23\(4\).103-114](https://doi.org/10.25513/1812-3996.2018.23(4).103-114). EDN: YPWWSST. Petrosyan S.P. Symbol: essence and purpose. *Bulletin of Omsk University*. 2018. No. 4. P. 103–114. (In Russ.).
3. Смирнов В.А. Политические элиты в малых странах: вопросы теории. М.: РОССПЭН, 2017. 151 с. Smirnov V.A. *Politicheskie elity v malykh stranakh: voprosy teorii* [Political elites in small countries: theoretical issues]. М.: ROSSPEN, 2017. 151 pp. (In Russ.).
4. Соловьев А.И. Политические инновации: очевидные смыслы и неочевидность реальности // Полис. Политические исследования. 2023. № 5. С. 120–140. <https://doi.org/10.17976/jpps/2023.05.08>. EDN: HMFLAW. Soloviev A.I. Political innovations: obvious meanings and non-obviousness of reality. *Polis. Political studies*. 2023. No. 5. P. 120–140. <https://doi.org/10.17976/jpps/2023.05.08>. (In Russ.).
5. Beck U. *Power in the Global Age: A New Global Political Economy*. Malden: Polity, 2005. 365 p.
6. Berinsky A.J., Kinder D. R. Making sense of issues through media frames: understanding the Kosovo crisis. *The Journal of Politics*. 2006. Vol. 68, No. 3. P.640–656. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00451.x>
7. Edelman M. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana. Il.: University of Illinois Press, 1985. 215 p.
8. Fisher W. Narration as a Human Communication Paradigm: The Case of Public Moral Argument. *Communication Monographs*. 1984. Vol. 51. No. 1. P. 1–22. <https://doi.org/10.1080/03637758409390180>.

9. Gallarotti G. M. *The Power Curse: The Paradox of Power in World Politics Division II Faculty Publications. Paper 58*. Middletown, CT: Wesleyan University, 2011. 34 p. <http://wescholar.wesleyan.edu/div2facpubs/58>
10. Gilpin R. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981. 272 p.
11. Higley J. Pakulski J. Elites, Elitism and Elite Theory: Unending Confusion ? // *Papers for World Congress of the International Political Science Association*. 2012. Vol. 37, No. 1. P. 9–20.
12. Jessop B. Authoritarian Neoliberalism: Periodization and Critique. *South Atlantic Quarterly*. 2019. Vol. 118, No. 2. P. 343–361. <https://doi.org/10.1215/00382876-7381182>.
13. Jones M., Song G. Making Sense of Climate Change: How Story Frames Shape Cognition. *Political Psychology*. 2014. Vol. 35, No. 4. P. 447–476. <https://doi.org/10.1111/pops.12057>.
14. Jungrav-Gieorgica N. Narrative Policy Framework — public policy as a battle of narratives. *Studia z Polityki Publicznej*. 2020. Vol. 7, No. 2 (26). P. 109–135. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2020.2.5>.
15. Shanahan E. A., Raile E. D., French K. A., McEvoy J. Bounded stories. *Policy Studies Journal*. 2018. Vol. 46, No. 4. P. 922– 948. <https://doi.org/10.1111/psj.12269>.
16. Shanahan E. A., Jones M. D., McBeth M. K., Radaelli C. M. The Narrative Policy Framework. *Theories of the policy process*. Ed. by C. M. Weible and P. A. Sabatier. Boulder, Colorado: Westview Press, 2018. P. 173–213.
17. Tosun J., Schaub S. Constructing policy narratives for transnational mobilization: Insights from European Citizens' Initiatives. *European Policy Analysis*. 2021. Vol. 7. No. S2. P. 344–364. <https://doi.org/10.1002/epa2.1125>.

КАРЬЕРЫ И РЕКРУТИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЭЛИТ

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.2>

EDN: PBICGE

*Д.Б. ТЕВ*¹

¹ Социологический институт РАН — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН
190005, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25/14

РУКОВОДСТВО МИНИСТЕРСТВ СОЦИАЛЬНОГО БЛОКА ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ: ОСОБЕННОСТИ ИСТОЧНИКОВ РЕКРУТИРОВАНИЯ И КАРЬЕРНЫХ ТРАЕКТОРИЙ¹

Аннотация. Анализируются каналы рекрутирования и карьера ключевых чиновников министерств социального блока правительства РФ. В основе исследования лежит биографическая база данных 104 заместителей министров и директоров департаментов шести министерств. Исследование показало, что важнейшая характеристика карьеры чиновников — бюрократическая профессионализация. Главный канал их рекрутирования — федеральная администрация, причем большинство перед назначением на нынешнюю должность уже определенное время работало в своем министерстве. Эти тенденции могут (хотя и необязательно) говорить о важности меритократического отбора, который основывается на компетентности. Впрочем, чиновников с карьерой, проведенной преимущественно в федеральной администрации, особенно в одном министерстве, меньшинство (в социальных министерствах внутриведомственное рекрутирование выражено слабее, чем в более влиятельных и престижных экономических министерствах, что может говорить о меньшей автономии этих органов). Присутствует межведомственная мобильность, причем

¹ Статья представляет собой переработанную и дополненную версию более ранней публикации: [7].

ряд чиновников вышел из финансовых министерств, что может усиливать влияние этих органов на социальный блок, способствуя формированию его политики в неолиберальном духе. Самым значимым после административной сферы поставщиком чиновников являются подведомственные министерствам социальные организации (учреждения науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта). При этом бизнес занимает относительно скромное место в качестве канала рекрутирования руководителей социальных министерств (особенно в сравнении с экономическими). Поскольку большинство таких министерств непосредственно регулируют в основном не компании, а некоммерческие учреждения, бизнес относительно слабо заинтересован в колонизации ключевых позиций в них, его профессиональные компетенции менее востребованы, а функциональное взаимодействие чиновников с бизнесменами и менеджерами, которое могло бы способствовать формированию знакомств и связей, облегчающих обмен кадрами, менее тесное. При этом опыт работы в бизнесе, а также в региональных администрациях и социальных организациях встречается чаще, а внутриведомственный опыт реже среди заместителей министров. Кроме того, выделяются министерства с особенно выраженным внутриведомственным рекрутированием и министерства с относительно развитым рекрутированием из бизнеса. Наконец, в некоторых министерствах имеют место пересечения между министрами и их подчиненными в предшествующей карьере, что может указывать на патримониальный характер отбора.

Ключевые слова: социальные министерства, карьера, каналы рекрутирования, администрация, бизнес, социальные организации.

Для цитирования: Тев Д.Б. Руководство министерств социального блока правительства РФ: особенности источников рекрутирования и карьерных траекторий // Власть и элиты. 2024. Т. 11. №. 3. С. 29–57. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.2>. EDN: PBICGE.

ВВЕДЕНИЕ

Карьеру и каналы рекрутирования федеральной административной элиты, включая руководителей социальных министерств, следует изучать по ряду соображений. Во-первых, иначе трудно понять критерии отбора чиновников (например, имеет ли он меритократический характер, основываясь на компетентности, или, напротив, важнейшую

роль играют личные связи) и определить тип бюрократии («веберовская» или неопатримониальная и пр.). Во-вторых, такой анализ «выявляет» структуру социальной и политической власти, которая лежит в основе элитного рекрутирования. Речь, в частности, идет о специфике взаимоотношений различных властных институтов (административных, политических, экономических). Эти отношения могут проявляться в карьерных траекториях чиновников и одновременно закрепляться ими. В-третьих, социально-профессиональный опыт и карьера чиновников интересны еще и потому, что могут влиять на их установки и поведение [14] и, в связи с этим на политику государства в различных сферах, включая социальную. Например, сверхпредставленность в административной элите выходцев из тех или иных социально-профессиональных категорий может обуславливать склонность чиновников к преимущественному учету их интересов за счет других групп. Кроме того, предшествующий карьерный опыт во многом определяет и особенности тех компетенций, которыми обладают чиновники, и в связи с этим может влиять на качество и эффективность работы административных органов.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Наиболее изучены источники рекрутирования и карьерные траектории административной элиты, в том числе руководителей социальных министерств, развитых капиталистических демократий, между которыми обнаружены значительные различия. Так, к закрытому гильдейскому способу рекрутирования тяготеют Япония и Италия [9, p. 70–72; 10, p. 24; 11; 22, p. 288–289; 23, p. 222–224; 28]. Для их административных элит характерны пожизненная занятость в одном министерстве и низкая межведомственная мобильность, а также незначительный приток в высшую министерскую бюрократию извне (из коммерческого сектора, политической сферы и пр.). Иная ситуация в США: хотя карьерная гражданская служба здесь развита, и многие ключевые чиновники являются прямыми выходцами из федеральных исполнительных органов, их внешнее рекрутирование весьма распространено [15; 24; 25; 26]. Частный сектор (коммерческий и некоммерческий) — важный (в том числе прямой) поставщик чиновничества, а вот опыт работы в федеральном парламенте (Конгрессе) имеет лишь

небольшая его часть. При этом отдельные министерства показывают свою специфику, в частности для Министерства труда характерно рекрутирование чиновников из числа функционеров крупнейших профсоюзов (тогда как для экономических министерств — из бизнеса) [24, р. 90–92; 25, р. 222–224]. Другую картину мы наблюдаем в Германии и Великобритании. Хотя в этих странах более или менее непосредственное рекрутирование извне (например, из бизнеса) на ключевые бюрократические посты является редким, но в начале своей карьеры многие высшие чиновники были заняты за пределами административной сферы и государственного сектора [12; 19; 30]. При этом значительна мобильность кадров между ведомствами. Однако в последние десятилетия межсекторная мобильность и рекрутирование в административную элиту извне бюрократического аппарата, в том числе из бизнеса, растут, а доля чиновников с непрерывными бюрократическими карьерами снижается [13, р. 407–408; 17, р. 54; 18, р. 25–29; 29, р. 746, 748; 31, р. 96–97]. Эти тенденции связаны с реформами гражданской службы в духе парадигмы нового государственного менеджмента.

Если говорить о России, то каналы рекрутирования и карьера руководящих деятелей федеральных министерств изучены (посредством анализа биографий) рядом авторов [1; 4; 5; 6; 16; 21; 27]. Так, Ю. Хаски исследовал соответствующие характеристики 86 высокопоставленных членов российского правительства (премьер-министра, вице-премьеров, федеральных министров и их заместителей) [21]. Д.Б. Тев проанализировал источники рекрутирования и карьерные траектории членов федеральной административной элиты, в которую были включены президент, ключевые сотрудники его администрации, члены правительства, руководство аппарата правительства, а также федеральных министерств и ведомств (всего 575 чел.) [5]. Предметом исследования Г.А. Борщевского стали карьерные траектории высших государственных служащих России (министров, их заместителей, а также директоров департаментов федеральных министерств, объем выборки составил 381 чел.) [1]. О.В. Крыштановская проанализировала особенности карьеры руководителей (67 чел.) и заместителей руководителей (370 чел.) федеральных министерств и ведомств [4]. С. Фортескью изучил карьеры заместителей министров (91 чел.)

и директоров департаментов (163 чел.) пяти федеральных министерств.

Обнаружено, что административные структуры, прежде всего федерального уровня, служат основным их поставщиком, причем существенная доля чиновников провела всю или основную часть карьеры в одном министерстве (это, в частности, как показывает Ю. Хаски, типично для Минздрава) [21, р. 364]. В целом карьерных бюрократов довольно много в рядах ключевых чиновников, но их присутствие варьирует среди министерств (например, по данным Г.А. Борщевского, они преобладают в руководстве Минтруда [1, с. 92]). При этом главным источником высших кадров министерств за пределами системы административной власти являются подведомственные им отрасли. В частности, рекрутирование из числа «отраслевых экспертов» распространено в Минобрнауки и Минздраве [1, с. 92]. Для экономических министерств характерна практика назначения на руководящие посты выходцев из регулируемых ими компаний [6]. Напротив, роль представительных органов, включая федеральную легислатуру, как поставщика руководящих деятелей министерств, незначительна. Наконец, С. Фортескью установил, что имеют место (хотя и не очень распространены) пересечения между министрами и их подчиненными в карьере, предшествующей вхождению в нынешнюю должность, что может говорить о том, что в отборе кадров важны личные связи [16].

Несмотря на значимость исследований, проведенных на российском материале, ни одно из них не было посвящено собственно федеральным министерствам социального блока, но охватывало и другие исполнительные органы общенационального уровня. В этой связи основной исследовательский вопрос можно сформулировать следующим образом: каковы важнейшие тенденции и факторы рекрутирования руководящего слоя этих министерств, а также особенности карьеры чиновников, относящихся к разным социальным министерствам и бюрократическим стратам (т.е. группам администраторов, выделенным по должностному признаку)? Этот вопрос является частью более широкой научной проблемы, касающейся специфики каналов рекрутирования чиновников в зависимости от функциональной специализации федеральных органов исполнительной власти. Для

ее изучения представляется целесообразным также сравнить бассейны рекрутирования чиновников социальных министерств и руководства экономических министерств, исследование которого было проведено в 2021 г. [6].

ДАнные И МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Объектом исследования стали высокопоставленные чиновники министерств социального блока правительства РФ, в сферу ответственности которых входят вопросы социальной сферы: Министерство науки и высшего образования, Министерство просвещения, Министерство здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты, Министерство культуры, Министерство спорта. В исследуемую совокупность включены персоны, которые занимают в аппарате министерств позиции (за исключением временно исполняющих обязанностей) заместителей министра (ЗМ) и директоров департаментов (ДД), принадлежащих к высшей группе должностей государственной гражданской службы в категории «руководители»¹.

Метод исследования можно определить как структурно-биографический: социально-профессиональная структура рассматриваемого сегмента федеральной административной элиты изучалась в связи с биографией составляющих его персон [2, с. 158]. Биографическая анкета, заполненная на каждого администратора по состоянию на август 2023 г., включает сведения о его карьере, предшествующей назначению на должность, занимаемую ныне. В качестве источников информации использовались сайты органов власти, коммерческих и других организаций, документы компаний, биографические интернет-порталы, материалы СМИ. Поскольку не на всех чиновников удалось найти биографическую информацию, то, как показывает таблица 1, исследуемая совокупность оказалась меньше генеральной, составляя примерно 94 % (в том числе 100 % ЗМ и 90 % ДД).

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 26.10.2023) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/ (дата обращения: 31.08.2021).

Таблица 1 (Table 1)

**Количественные характеристики генеральной совокупности (ГС)
и исследуемой совокупности (ИС) (чел.)**

Quantitative characteristics of the general population (GP)
and the studied population (SP) (people)

Министерство	ЗМ		ДД		Все чиновники	Все чиновники
	ГС	ИС	ГС	ИС	ГС	ИС
Минтруда	5	5	12	12	17	17
Минобрнауки	8	8	19	19	27	27
Минпросвещения	6	6	11	10	17	16
Минкультуры	4	4	8	5	12	9
Минспорта	5	5	9	8	14	13
Минздрав	10	10	14	12	24	22
Всего	38	38	73	66	111	104

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В таблице 2 показаны каналы рекрутирования высокопоставленных чиновников социальных министерств.

Как видим, среди чиновников доминирует опыт работы в административных органах, широко, но в гораздо меньшей степени, распространена работа в организациях социальной сферы, при этом опыт в бизнесе встречается гораздо реже, хотя и у значительного меньшинства. Роль этих наиболее значимых каналов рекрутирования руководства социальных министерств будет подробно рассмотрена ниже.

Из таблицы 2 также видно, что органы представительной власти малозначимы в качестве поставщиков чиновников. Только в некоторых ведомствах есть руководители с законодательным опытом. Например, бывший председатель комитета Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов О.Ю. Баталина является заместителем министра труда и социальной защиты; также опыт членства в региональных парламентах имеют по одному заместителю министра науки и высшего образования и министра просвещения. Кстати, и среди министров нет тех, кто имеет федеральный парламентский опыт (правда, министр науки и высшего образования В.Н. Фальков ранее был региональным депутатом). Эта тенденция в общем понятна, принимая

Таблица 2 (Table 2)

Каналы рекрутирования чиновников социальных министерств (в %)

Recruitment channels for officials of social ministries (in %)

Институциональный канал	Наличие опыта работы	Должность		
		Предпредшествующая нынешней должности*	Предшествующая нынешней должности*	Предшествующая первой элитной должности* в ФА**
Постсоветские административные органы	88	70	80	73
Коммерческие организации***	24	6	5	5
Организации социальной сферы (науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта)	59	17	12	15
Постсоветские представительные органы	3	0	2	2

* В этой и последующих таблицах для наличия опыта и предшествующей должности N=104, для предпредшествующей должности N=94, для предэлитной должности N=103 у всей совокупности высших чиновников социальных министерств.

**Здесь и в последующих таблицах — федеральная администрация. К элитным должностям государственной службы отнесены должности, принадлежащие к высшей группе должностей категории «руководители», но не ниже уровня главы основного структурного подразделения административного органа: департамента — в министерствах и аппарате правительства, управления — в администрации президента (АП) и федеральных агентствах.

***Здесь и далее без учета чиновников, входивших по должности в советы директоров компаний.

во внимание то, что в рамках сложившейся в России персоналистской автократии (т.е. политического режима, характеризующегося концентрацией власти в руках одного человека) федеральная легислатура — слабый орган, полностью контролируемый президентом, и подотчетность ему исполнительной власти практически отсутствует. Кроме того, логика функционирования законодательных и исполнительных органов и в связи с этим компетенции, которые нужны для эффективной работы в них, сильно различаются, что, вероятно, также ослабляет востребованность депутатов в рядах министерской бюрократии.

ОПЫТ РАБОТЫ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНАХ

Важнейшей наиболее выраженной тенденцией карьеры высокопоставленных чиновников социальных министерств является административная (бюрократическая) профессионализация, т.е. наличие у них более или менее длительного административного опыта перед вхождением в должность. Громадное большинство (88 %) этих должностных лиц имеет постсоветский опыт работы в административных структурах (он намного шире распространен, чем иные виды профессионального опыта), причем именно позиция в них обычно служила трамплином к нынешней должности (табл. 3).

РАБОТА В ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Как видно из таблицы 3, подавляющее большинство нынешних чиновников социальных министерств имеет опыт работы в федеральной администрации (81 %, что почти идентично показателю экономических министерств — 83 %). Впрочем, только у меньшинства (почти трети, N=77) такой опыт доминирует в предшествующей карьере. Тем не менее у большинства (70 %) федеральный административный пост являлся трамплином к ныне занимаемой позиции (в экономических министерствах таких случаев несколько больше — 76 %). Реже, но тоже в большинстве случаев, как показывает таблица 3, чиновники занимали в федеральной администрации предпредшествующую и предэлитную должности. В общем, хотя большинство руководителей обладают опытом занятости вне федеральной административной системы и «чистых» федеральных бюрократов явное меньшинство, на этапах карьеры, которые предшествовали ныне занимаемой пози-

Таблица 3 (Table 3)

**Опыт работы в административных органах
до вхождения в нынешнюю должность,
по категориям чиновников (в %)**

Work experience in administrative bodies before taking up
the current position, by category of officials (in %)

Администра- тивные органы	Наличие опыта работы			Должность								
				Предпредше- ствующая нынешней должности			Предшествую- щая нынешней должности			Предшествую- щая первой элитной должности в ФА		
	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все
Федеральные	79	82	81	61	57	58	63	74	70	50	66	60
В т.ч.												
Данное министерство, его предшественники и родственные и подведомственные ему ФОИВ	58	65	62,5	40	34	36	45	59	54	32	48	42
Другие органы	29	26	27	21	23	22	18	15	16	18	18	18
Региональные	50	24	34	5	14	11	11	8	9	16	11	13
Местные	8	3	5	0	2	1	0	1	1	0	0	0
Всего**	87	89	88	66	73	70	74	83	80	66	77	73

*В этой и последующих таблицах N=38 для наличия опыта и всех должностей у ЗМ, а у ДД для наличия опыта и предшествующей должности N=66, для предпредшествующей должности N=56, для предэлитной должности N=65.

**Сумма в этой строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, поскольку одна и та же персона могла работать в различных органах.

ции, они чаще всего были заняты в ней. Следует отметить, что, хотя уровень распространенности опыта работы в администрации федерального уровня примерно одинаков в обеих должностных категориях, ДД чаще занимали в ней предшествующую и предэлитную должности. Таким образом, чем выше должность министерского руководителя, тем реже он напрямую приходит из федеральных административных органов.

Существенны и межведомственные различия. Больше всего выходцев из федеральной администрации в Минздраве (91 %), глава которого до вхождения в должность восемь лет работал в федеральных органах исполнительной власти, а меньше всего в Минкультуры (56 %), руководитель которой основную карьеру сделала в коммерческих СМИ. Вообще чиновники Минкультуры наименее укоренены в федеральной администрации, например лишь треть занимала в ней предшествующую позицию в сравнении с 86 % чиновников Минздрава.

В целом рекрутирование руководящей страты министерств из самой федеральной бюрократии может быть показателем (см.: [8, с. 40]) и в то же время фактором ее автономии от других властных институтов и групп. Вообще такая автономия нужна для того, чтобы чиновники могли обуздывать эгоизм особенных интересов в подведомственных им сферах, регулировать и агрегировать их исходя из общегосударственной рациональности. Однако она может приводить и к отчуждению от общества, слабой осведомленности о потребностях других институциональных секторов и недостаточной восприимчивости к ним.

Рассматривая конкретнее занятость в федеральной администрации, следует подчеркнуть, что сильно выражена бюрократическая профессионализация в узком смысле. Как видно из таблицы 3, у большинства (без малого двух третей) чиновников присутствует предшествующий опыт работы внутри того министерства, где они занимают нынешнюю должность, или в родственных министерствах, министерствах-предшественниках и подведомственных министерству агентствах и службах. Однако этот показатель ниже, чем в среднем в экономических министерствах, где он составлял почти три четверти (74 %). Причем, как показано в таблице 3, в целом для более половины (54 %) социальных чиновников позиция в данном министерстве (и родственных

ему исполнительных органах) служила трамплином к нынешней должности (в экономических министерствах — для двух третей). Вместе с тем только у меньшинства в данном министерстве была предшествующая и предэлитная должность (в экономических министерствах эти показатели в целом заметно выше). При этом продолжительность такого опыта работы сильно варьирует. Только у каждого седьмого руководителя социальных министерств он составляет 10 и более лет и у такой же доли он доминирует в предшествующей карьере. В общем, хотя рекрутирование (особенно непосредственное) из своего министерства на нынешнюю должность, довольно распространено, преимущественно внутриминистерские карьеры редки.

Заметна вариация внутриминистерского рекрутирования между должностными категориями. Здесь видна закономерность, что чем выше уровень администратора, тем чаще он напрямую приходит извне министерства, в котором ныне работает (что уже было показано ранее: [1, с. 89; 5, с. 72]). ДД чаще ЗМ имеют опыт работы в своем ведомстве и чаще занимали в нем предшествующую и предэлитную должность. Вместе с тем среди ЗМ, имевших опыт работы в своем ведомстве, более высокая доля работала там 10 и более лет: 23 % в сравнении с 9 % ДД.

Наблюдаются и различия между министерствами, хотя во всех них большинство руководителей ранее работали в своем министерстве (и родственных или подведомственных ему органах), в том числе непосредственно перед вхождением в нынешнюю должность. Министерством с наиболее развитым внутриведомственным рекрутированием является Минздрав (чей глава до назначения восемь лет работал в подведомственном министерству Росздравнадзоре): 73 % его чиновников имеет соответствующий опыт, а 68 % пришли непосредственно из данного министерства и родственных его органов. Напротив, довольно слабо выражено такое рекрутирование в Минкультуры: только треть его руководителей до вхождения в нынешнюю должность работала в данном ведомстве.

В целом типичность наличия у чиновников предшествующего опыта работы в данном министерстве может (хотя и необязательно) свидетельствовать о важности специализированной компетентности как критерия меритократического (и технократического) отбора (в не-

которых министерствах, прежде всего, как представляется, в Минздраве, она особенно значима). Впрочем, длительная внутриведомственная карьера благоприятствует накоплению социальных связей и складыванию патрон-клиентских отношений с вышестоящими чиновниками, которые могут служить вытягивающим фактором рекрутирования, что характерно для его патримониального типа (подробнее о важности личных связей в отборе российских чиновников см.: [3; 16]).

Кроме того, более или менее продолжительная карьера в одном министерстве может способствовать развитию у чиновников самоидентификации с ним (а не с внешними институтами и группами), лояльности своему ведомству, корпоративному духу, что может позитивно влиять на эффективность функционирования административного органа. В связи с этим такое внутреннее рекрутирование может быть фактором (как и важным показателем) ведомственной автономии, и, возможно, заметно меньшая распространенность его в социальных министерствах говорит о том, что в целом эта автономия у них слабее, чем у более влиятельных и престижных экономических министерств. Следует также отметить, что распространенность рекрутирования вышестоящих бюрократов (ЗМ) извне своих министерств, уменьшая возможности карьерного продвижения для нижестоящих (ДД), может подрывать их приверженность организации, моральный дух и в связи с этим эффективность работы [16, р. 19]. Однако нельзя забывать и о негативных следствиях ведомственности карьер, которая может формировать «бункерный менталитет» и узковедомственный эгоизм, благоприятствовать соперничеству министерств, препятствовать координации их деятельности, подрывать сплоченность и фрагментировать федеральную административную элиту в целом [6, с. 74; 20, р. 262; 21].

Впрочем, проявляется и противоположная внутриведомственному рекрутированию тенденция — обмен кадрами между органами федеральной администрации, межведомственная карьерная мобильность (в этом смысле ситуация отличается от характерной для государств с гильдейским способом рекрутирования и напоминает практики, выявленные в таких странах, как Великобритания и Германия). Как видно из таблицы 3, 27 % чиновников ранее работали в другом феде-

ральном ведомстве: органах исполнительной власти (не считая родственных и подведомственных данному министерству), администрации президента РФ и аппарате правительства РФ (это ниже показателя экономических министерств — 34 %). Однако прямые переходы из этих органов на ключевые позиции в социальных министерствах имеют место нечасто: примерно каждый шестой руководитель занимал там предшествующий пост (но это почти вдвое выше, чем в экономических министерствах — 9 %). Причем такой опыт почти с одинаковой частотой распространен у ЗМ и ДД. В числе министерств, ключевые позиции в которых относительно доступны для прямых выходцев из других федеральных органов, Минспорта (31 %). Напротив, в Минкультуры их вообще нет. Причем больше всего в социальных министерствах выходцев из финансово-экономических ведомств — Минфина (отчасти это связано с тем, что в нем перед назначением работал министр труда и социальной защиты А.О. Котяков), Минэкономики, Федерального казначейства. Эта тенденция может усиливать влияние финансово-экономического блока правительства на его социальный блок и способствовать формированию социальной политики в соответствии с неолиберальными принципами. В целом же межведомственная карьерная мобильность может вести к складыванию у чиновников более широкой лояльности и компетентности, самоидентификации со всей федеральной бюрократией и в связи с этим способствовать превосходящей ведомственные границы интеграции (сплоченности) общенациональной административной элиты.

РАБОТА В РЕГИОНАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

При всей значимости федеральной власти как источника рекрутирования, из таблицы 3 видно существенное присутствие среди чиновников социальных министерств выходцев из региональных администраций — примерно треть (в экономических министерствах таких меньше — около одной пятой). В связи с этим следует отметить, что централизация власти при В.В. Путине в целом способствовала движению кадров с регионального уровня на федеральный (и обратно).

В плане распространенности регионального административного опыта велики различия между должностными стратами: среди ЗМ

он встречается примерно вдвое чаще, чем у ДД. Среди министерств лидеры по укорененности в администрациях субъектов РФ — Минпросвещения и Минкультуры: для большинства (56 %) их руководителей характерен такой опыт, причем в Минкультуры каждый третий пришел прямо оттуда. Также высока доля выходцев из этих структур в Минтруда (41 %), глава которого большую часть карьеры провел в региональных администрациях. Напротив, в Минобрнауки, чей глава не имеет административного опыта, лишь каждый шестой чиновник работал в региональной исполнительной власти.

Должности в региональных администрациях, на которых ранее работали госслужащие социальных министерств, различны: заместители губернаторов (председателей правительств), руководители органов исполнительной власти (министры и пр.) и др. Причем наблюдается тенденция к соответствию их функций в региональной власти специализации федеральных министерств, в которых они работают в настоящее время. Для таких региональных чиновников характерна компетентность (включая знание региональной специфики), востребованная в соответствующих в министерствах. Также по роду своей деятельности они могут находиться в тесном контакте и взаимодействии с руководством соответствующих федеральных министерств, которое благоприятствует складыванию знакомств и связей, вытягивающих наверх. Вообще тот факт, что, в отличие от МИД и силовых ведомств, социальные министерства имеют аналоги в системе региональной исполнительной власти, благоприятствует переходам региональных чиновников в федеральную администрацию.

Наиболее широко присутствие в министерствах выходцев из администраций Москвы и Московской области. Территориальная близость этих органов власти к центральному аппарату министерств, видимо, способствует такому рекрутированию. Кроме того, иногда министры — выходцы из региональной исполнительной власти приводили с собой бывших коллег. Прежде всего это министр труда А.О. Котяков, работавший в исполнительных органах Московской области (министром финансов и министром экономики и финансов). В администрации этого субъекта РФ ранее работали еще четыре чиновника Минтруда, причем трое в прямом подчинении у будущего министра. В свою очередь, глава Минздрава М.А. Мурашко ранее был министром здраво-

охранения Республики Коми, а одна из его заместителей — заместителем министра здравоохранения республики. Такие карьерные пересечения могут указывать на важность личных связей как вытягивающего фактора рекрутирования и значимость лояльности как критерия отбора (что характерно для патримониализма). Видимо, можно говорить о наличии в некоторых социальных министерствах «управленческих команд», сформировавшихся на патрон-клиентской основе. Впрочем, отбор чиновников, который основан на личном знакомстве и совместной предшествующей работе, не исключает важную роль деловых качеств, о которых министру (или иному руководителю) легче судить, если он мог прямо наблюдать трудовую деятельность подчиненного в течение более или менее продолжительного периода времени.

ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КАК КАНАЛ РЕКРУТИРОВАНИЯ ЧИНОВНИКОВ

Организации (в основном некоммерческие) социальной сферы (науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта) являются вторым по значимости после административных органов источником рекрутирования чиновников социальных министерств. Как показывает таблица 4, предшествующий опыт работы в них имели более половины руководителей. Причем особенно широко распространен опыт в образовательной сфере, это неудивительно, учитывая, что ее курируют два из шести министерств.

При этом, как показывает таблица 5, примерно каждый восьмой чиновник вышел непосредственно из учреждений социальной сферы, а каждый шестой занимал в них предпредшествующую должность. Кроме того, в карьере почти четверти (23 %; N=77) опыт работы в таких организациях доминирует.

Важность организаций социальной сферы как источника рекрутирования высших должностных лиц социальных министерств особенно очевидна при их сравнении с экономическими министерствами. Так, если в социальных министерствах опыт работы в научно-образовательной сфере имеют 37 % чиновников, то в экономических министерствах — всего 21 %.

Таблица 4 (Table 4)

Опыт работы в организациях науки, образования, культуры, спорта и социального обеспечения до вхождения в нынешнюю должность, по категориям чиновников (в %)

Work experience in scientific, educational, cultural, sports and social security organizations before taking up the current position, by category of officials (in %)

Тип организации	Категория чиновников		
	ЗМ	ДД	Все
Наука	11	14	12
Образование	39	23	29
Культура	3	3	3
Социальное обеспечение	8	9	9
Здравоохранение	18	12	13
Спорт	11	5	7
Всего*	74	53	59

*Сумма в этой строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, поскольку одна и та же персона могла работать в различных социальных учреждениях.

Таблица 5 (Table 5)

Предшествующая, предпредшествующая и предэлитная должности в организациях науки, образования, культуры, спорта и социального обеспечения, по категориям чиновников (в %)

Previous, pre-previous and pre-elite positions in organizations of science, education, culture, sports and social security, by categories of officials (in %)

Тип должности	Категория чиновников		
	ЗМ	ДД	Всего
Предпредшествующая нынешней должности	24	13	17
Предшествующая нынешней должности	18	8	12
Предшествующая первой элитной должности в ФА	21	11	15

Сравнивая бюрократические страты, следует отметить, что в социальных министерствах ЗМ гораздо чаще, чем ДД, имеют опыт работы в учреждениях социальной сферы, чаще выходят непосредственно оттуда и чаще провели в них основную часть предшествующей карьеры (табл. 5). При этом, как было показано выше, ЗМ реже имеют опыт работы в том же министерстве, в котором ныне занимают ключевой пост. В общем чем выше уровень руководителя, тем чаще он приходит извне данного министерства, прежде всего из подведомственных ему социальных учреждений (в экономических министерствах — из бизнеса).

Говоря об отдельных министерствах, следует отметить, что распространенность опыта работы в неадминистративных учреждениях социальной сферы варьирует от немногим менее половины в Минкультуры и Минспорта до около двух третей в Минпросвещения и Минобрнауки. Причем в Минобрнауки, вся карьера главы которого прошла в учреждениях образования, шире всего представлены чиновники, прошедшие в них основную часть предшествующей карьеры — более 40 % (тогда как в остальных министерствах таких от 9 до 25 %). При этом отраслевая принадлежность социального учреждения, в котором прежде работали чиновники, тесно связана с функциональной специализацией их министерства: они обычно приходят из подведомственных данному органу исполнительной власти организаций: в Минздрав из медицинских учреждений, в Минкультуры — из учреждений культуры и т.д.

Рассматривая факторы рекрутирования выходцев из социальных организаций в руководство соответствующих министерств, отметим, что такие персоны обладают рядом ресурсов и компетенций, которые ему способствует. К ним относятся управленческие навыки (в министерства обычно приходят лица, занимавшие властные позиции в таких учреждениях), знание специфики отраслей, курируемых данным министерством, авторитет в соответствующем профессиональном сообществе, которые могут быть важны для эффективного руководства им. Кроме того, обмен кадрами облегчается интенсивным функциональным взаимодействием (в том числе на площадке различных совещательных и координационных органов при министерствах) чиновников с руководителями социальных учреждений, способствующим формированию знакомств и доверия между ними.

БИЗНЕС-СФЕРА КАК ПОСТАВЩИК ЧИНОВНИКОВ

В сравнении с административными органами и социальными учреждениями бизнес является гораздо менее значимым источником рекрутирования руководства социальных министерств. Как показывает таблица 6, в постсоветский период опыт работы в коммерческой сфере на любых должностях имели около четверти администраторов, причем менее одной десятой занимали в компаниях ключевые посты.

Таблица 6 (Table 6)

Постсоветский опыт работы в коммерческих организациях до вхождения в нынешнюю должность, по категориям чиновников (в %)

Post-Soviet work experience in commercial organizations before taking up the current position, by category of officials (in %)

Тип позиции	Наличие опыта работы			Должность								
				Предпредшествующая нынешней должности			Предшествующая нынешней должности			Предшествующая первой элитной должности в ФА		
	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все
Ключевая*	8	8	8	3	2	2	3	5	4	3	5	4
Любая	37	20	24	5	7	6	3	6	5	3	6	5

* Позиции президентов, генеральных директоров, председателей правления и их заместителей, членов советов директоров, директоров по направлениям, индивидуальных предпринимателей.

Важно отметить, что рекрутирование из бизнеса является в основном косвенным: очень редко чиновники работали в компаниях на момент вхождения в нынешнюю должность. Об ограниченной роли коммерческого опыта говорит и тот факт, что только у 8 % (N=77) он доминирует в постсоветской карьере.

Как показывает таблица 6, ЗМ гораздо чаще имеют предшествующий опыт работы в коммерции, чем ДД, однако последние немного чаще занимали в бизнесе предшествующую, предпредшествующую и предэлитную должности, а также чаще сделали преимущественно

в бизнесе предшествующую карьеру (12,5 % против 3 %). Что касается различий между министерствами, то одними из наиболее «плутократизированных» являются Минтруда и Минкультуры (его глава, как уже говорилось, долгое время работала в коммерческих медиа), соответственно 35 и 33 % их чиновников имели опыт работы в коммерческой сфере¹. При этом непосредственное рекрутирование из бизнеса наиболее развито в Минкультуры и Минобрнауки — по 11 % их руководителей занимали в бизнесе предшествующую позицию, тогда как в Минпросвещения, Минспорта и Минздраве таких случаев нет.

Говоря о типе бизнеса, из которого приходят должностные лица социальных ведомств, следует отметить, что распространен опыт работы как в государственных, так и в частных компаниях, при этом 6 % чиновников ранее работали в крупнейших фирмах, входящих в рейтинг журнала «Эксперт» (среди таких компаний «Аэрофлот», «Северсталь», «Газпром», «Уралсиб», «РАО ЕЭС») или в крупных транснациональных корпорациях.

Ограниченность роли бизнеса как источника рекрутирования руководства социальных министерств особенно очевидна при сравнении с экономическими министерствами (стоит отметить, что, как было показано выше, такую дифференциацию обнаруживают и исследования правительственных деятелей США). В социальных министерствах распространенность опыта работы в коммерции почти втрое меньше, чем в экономических (24 % против 64 %), при этом социальные чиновники вдвое реже занимали в этой сфере предшествующую (5 % против 10 %) и вчетверо реже — предпредшествующую (6 % против 25 %) позицию. Также они примерно в два с половиной раза реже провели в бизнесе половину или более предшествующей карьеры (8 % против примерно четверти).

Тот факт, что бизнес играет довольно скромную роль в качестве поставщика чиновников социальных министерств, в целом неудивителен. Большинство этих министерств в основном непосредственно регулируют не компании, а различные некоммерческие учреждения (здравоохранения, образования, культуры, спорта и социального обес-

¹ При этом в руководстве Минтруда только один бывший профсоюзный функционер.

печения). Это обстоятельство, вероятно, способствует относительно слабой заинтересованности бизнеса в колонизации ключевых позиций в них, меньшей востребованности профессиональных компетенций бизнесменов и менеджеров в социальных ведомствах (в сравнении с экономическими министерствами) и меньшей интенсивности функционального взаимодействия их чиновников с бизнесом, которое могло бы способствовать формированию знакомств и связей, облегчающих обмен кадрами.

Однако не следует недооценивать влияние социальных министерств на коммерческую сферу, на процесс накопления капитала. Не только некоммерческие, но и многие коммерческие организации курируются социальными министерствами (например, аптечные сети и другие медицинские компании — Минздравом, кинокомпании — Минкультуры и т.д.) и непосредственно регулируются ими. Особо здесь выделяется Минтруда, отвечающий за регулирование трудовых отношений как в некоммерческой сфере, так и в бизнесе (он, как уже отмечалось, является одним из самых «плутократизированных» социальных ведомств). Также важно то, что социальные министерства, например курирующие здравоохранение, образование и социальную защиту, по существу, регулируют процесс воспроизводства рабочей силы — важнейшего условия накопления капитала.

В силу этого бизнес все же может быть заинтересован в продвижении «своих» людей в социальные министерства с целью обеспечения более благоприятной ему политики. Кроме того, здесь, конечно, важны не только интересы процветания компаний, но и личные карьерные амбиции. Поскольку ключевые позиции в федеральных министерствах престижны, довольно хорошо вознаграждаются и дают значительную власть, они могут привлекать выходцев из бизнес-структур, особенно работающих в некрупных компаниях или занимающих неключевые позиции в фирмах, или тех, кто вообще потерпел неудачу в коммерции. Вместе с тем компетенции бизнесменов и менеджеров могут быть в некоторой мере востребованы в этих ведомствах, причем речь идет как об общем управленческом опыте, так и о специфических знаниях и навыках. В этом смысле примечательно, что в целом ряде случаев отраслевая принадлежность компании или функции данной персоны в ней соответствовали специализации министерства, в которое она

была рекрутирована, или занимаемой в нем должности. Так, директором департамента условий охраны труда Минтруда является бывший начальник отдела труда, промышленной и пожарной безопасности ДОО ПАО «Газпром». Заместителем министра науки и высшего образования работает бывший директор НОУ «Корпоративный университет “Северсталь”». В Минкультуры мы видим выходцев из продюсерских фирм и кинокомпаний, а в Минздраве — бывшего сотрудника компании медицинского страхования. Наконец, следует отметить, что некоторые социальные министерства (прежде всего Минтруда) довольно активно взаимодействуют с бизнесом посредством функционирующих при них совещательных и координационных органов, что способствует знакомствам и связям между чиновниками и менеджерами, которые могут облегчать обмен кадрами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования выявлены специфика каналов рекрутирования высокопоставленных чиновников федеральных министерств социального блока, а также обуславливающие ее факторы. Обнаружено, что бюрократическая профессионализация, означающая наличие более или менее длительного административного опыта перед вхождением в должность, является основной тенденцией карьеры высокопоставленных чиновников. Важнейший канал их рекрутирования — федеральные административные органы (однако значимым поставщиком, более важным, чем в экономических министерствах, представляется также исполнительная власть регионов). Причем большинство руководителей имеют опыт работы в своем министерстве до назначения на нынешнюю должность. Эта тенденция может (хотя и необязательно) указывать на значимость меритократического отбора, в основе которого лежит компетентность. Предшествующий опыт работы чиновников в данном министерстве благоприятствует формированию у них специализированной компетентности, ведомственной лояльности, корпоративного духа, что может позитивно влиять на работу административных учреждений. Однако, ведомственность карьер может порождать узковедомственный эгоизм и ослаблять сплоченность общенациональной административной элиты.

Впрочем, чиновников с карьерой, проведенной преимущественно в федеральной администрации, особенно в одном министерстве, меньше (причем в социальных министерствах внутриведомственное рекрутирование выражено слабее, чем в более влиятельных и престижных экономических министерствах, что может говорить о меньшей автономии первых в сравнении со вторыми). Так что ситуация отличается от характерной для государств с гильдейским способом рекрутирования (Италия, Япония). Как и в ряде других государств (Великобритания, Германия), имеет место межведомственная мобильность, причем целый ряд руководителей вышел из финансовых министерств и агентств, что может усиливать влияние этих органов на социальный блок правительства, способствуя формированию его политики в неолиберальном духе.

Важно, что у большинства должностных лиц бюрократический опыт сочетается с существенной занятостью вне административных органов. Самым значимым после административной сферы их поставщиком являются подведомственные министерствам социальные организации (учреждения науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта). Выходцы из них обладают рядом качеств и компетенций, востребованных в министерствах (знание подведомственной отрасли, авторитет в соответствующем профессиональном сообществе и пр.). В свою очередь, бизнес занимает относительно скромное место как канал рекрутирования руководства социальных министерств, особенно в сравнении с экономическими (такая тенденция наблюдается и в ряде других стран, например в США). Поскольку большинство социальных министерств непосредственно регулируют в основном не компании, а некоммерческие учреждения, бизнес относительно слабо заинтересован в колонизации ключевых позиций в них, его профессиональные компетенции менее востребованы в социальных ведомствах, а функциональное взаимодействие их чиновников с бизнесменами и менеджерами, которое могло бы способствовать формированию знакомств и связей, облегчающих обмен кадрами, менее тесное.

Что касается различий между бюрократическими стратами, то на высшем уровне иерархии министерств реже встречается прямое внутриведомственное рекрутирование (как и в экономических мини-

стерствах), при этом «внешний» опыт занятости в региональной администрации, социальных учреждениях и бизнесе наблюдается заметно чаще. Имеются и различия между министерствами. Есть министерства с наиболее выраженным внутренним рекрутированием (прежде всего Минздрав) и министерства с относительно распространенным рекрутированием из бизнеса (Минтруда и Минкультуры). Также руководство министерств в разной степени укоренено в подведомственных социальных учреждениях (сильнее всего — Минобрнауки и Минпросвещения, слабее — Минкультуры и Минспорта).

Наконец, исследование показало, что, в некоторых социальных министерствах (как и в ряде экономических министерств) присутствуют пересечения между министрами и другими чиновниками в ходе предшествующей карьеры (прежде всего совместная работа в администрациях регионов). Это может говорить о выраженности основанного на личной преданности и лояльности неопатримониального отбора.

Несмотря на то что исследование позволило выявить особенности каналов рекрутирования руководства социальных министерств (в сравнении с экономическими ведомствами), ограниченность его выводов связана с тем, что они касаются лишь нынешнего состава этой категории чиновников. Только исследование, которое охватывает более или менее продолжительный период времени, позволит ответить на вопрос о степени устойчивости обнаруженных характеристик.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Тев Денис Борисович, Социологический институт РАН — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, Санкт-Петербург, Россия, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник. **Телефон:** +7 (812) 316–34–36. **Электронная почта:** denis_tev@mail.ru

Research Article

DENIS B. TEV¹

¹ The Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences - Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences.

25/14, 7-th Krasnoarmeyskaya str., 190005, St Petersburg, Russia.

THE LEADERSHIP OF THE SOCIAL MINISTRIES OF THE RUSSIAN GOVERNMENT: FEATURES OF RECRUITMENT SOURCES AND CAREER TRAJECTORIES

Abstract. The recruitment channels and careers of high-ranking officials of the social ministries of the Russian government are analyzed. The study is based on a biographical database of 104 deputy ministers and department directors from six ministries. The study showed that bureaucratic professionalization is the most pronounced characteristic of officials' careers. The main channel for their recruitment is the federal administration, and the vast majority have already worked in their ministry for some time before taking on their current position. These trends may indicate the importance of meritocratic selection based on competence. However, officials with a career spent primarily in the federal administration, especially in one ministry, are in the minority. There is interdepartmental mobility, with a number of officials came from the financial ministries, which can increase the influence of these bodies on the social bloc, contributing to the formation of its policies in a neoliberal spirit. After the administrative sphere, the most significant supplier of officials are social organizations subordinate to ministries (institutions of science, education, health care, social security, culture and sports). At the same time, business occupies a relatively modest place as a channel for recruiting officials from social ministries (especially in comparison with economic ministries). In general work experience in business, as well as regional administrations and social organizations, is found more often, and intradepartmental recruitment is less common among deputy ministers. In addition, there are ministries with particularly pronounced intradepartmental recruitment and ministries with relatively developed recruitment from business. Finally, in some ministries there is overlap between ministers and their subordinates in previous careers, which may indicate a patrimonial nature of selection.

Keywords: social ministries, career, recruitment channels, administration, business, social organizations.

For citation: Tev D.B. The leadership of the social ministries of the Russian government: features of recruitment sources and career trajectories. *Vlast' i elity = Power and elites*. 2024. Vol. 11. No. 3. P. 29–57. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.2>. (In Russ.)

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Denis B. Tev — The Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Candidate of Sociology, senior researcher. **Phone:** +7 (812) 316–34–36. **E-mail:** denis_tev@mail.ru

ЛИТЕРАТУРА/ REFERENCES

1. Борщевский Г.А. Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России // Полития. 2018. № 1 (88). С. 82–99. EDN: YNMZFB
Borshchevskiy G. Senior civil servants as Russian political and administrative elite. *Politija*. 2018. No. 1. P. 82–99. (In Russ.)
2. Быстрова А.С., Дука А.В., Колесник Н.В., Невский А.В., Тев Д.Б. Российские региональные элиты: инновационный потенциал в контексте глобализации // Глобализация в российском обществе: сб. науч. трудов / Отв. ред. И.И. Елисеева. СПб.: Нестор-История, 2008. С. 99–242. EDN: YMHGUO
Bystrova A.S., Duka A.V., Kolesnik N.V., Nevskij A.V., Tev D.B. Russian Regional Elites: Innovation Potential in the Context of Globalization. *Globalizacija v rossijskom obshhestve: sbornik nauchnyh trudov* [Globalization in Russian Society: Collection of Scientific Works]. Ed. by I.I. Eliseeva. St. Petersburg: Nestor-Istorija, 2008. P. 99–242 (in Russ.)
3. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2004. № 5 (73). С. 19–36. EDN: HTLRNR
Gimpel'son V.E., Magun V.S. In the service of the Russian state: prospects and limitations of the career of young officials. *Vestnik obshhestvennogo mnenija. Dannye. Analiz. Diskussii*. 2004. No. 5 (73). P. 19–36. (In Russ.)
4. Крыштановская О.В. Основные тренды формирования управленческой элиты России 2020–2030 гг. // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 5 (102). С. 117–134. <https://doi.org/10.22204/2587-8956-2020-102-05-117-134>. EDN: RUSPVK
Kryshtanovskaya O.V. The key trends in forming the governance elite in Russia in 2020–2030. *Vestnik Rossijskogo fonda fundamental'nyh issledovanij. Gumanitarnye i obshhestvennye nauki*. 2020. No. 5 (102). P. 117–134. <https://doi.org/10.22204/2587-8956-2020-102-05-117-134>. (In Russ.)
5. Тев Д.Б. Федеральная административная элита: карьерные пути и каналы рекрутирования // Полис. Политические исследования. 2016. № 4. С. 115–130. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10>. EDN: WEBMZF
Tev D.B. Federal administrative elite of Russia: career paths and channels of recruitment. *Polis. Politicheskie issledovanija*. 2016. No. 4. P. 115–130. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10> (In Russ.)

6. Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники федеральных экономических министерств России: основные каналы рекрутирования и карьера // Власть и элиты. 2022. Т. 9. № 1. С. 56–93. <http://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.3>. EDN: QSZBAE
Tev D.B. High-ranking officials of federal economic ministries of Russia: the main recruitment channels and careers. *Vlast' i jelity*. 2022. Vol. 9. No. 1. P. 56–93. <http://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.3> (In Russ.)
7. Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники министерств социального блока российского правительства: каналы рекрутирования и карьера // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2024. Т. 24. № 2. С. 493–509. <http://doi.org/10.22363/2313-2272-2024-24-2--493-509>. EDN: SAJIFL
Tev D.B. High-ranking officials of Russia's social ministries: recruitment channels and careers. *Vestnik RUDN. Serija: Sociologija*. 2024. Vol. 24. No. 2. P. 493–509. <http://doi.org/10.22363/2313-2272-2024-24-2-493-509> (In Russ.)
8. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / Пер. с англ. В.Р. Рокитянского. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с. EDN: QODDDF
Huntington S. Political order in changing societies. [Russ. ed.: *Politicheskij porjadok v menjajushhihsja obshhestvah*. Transl. from Eng. by V.R. Rokityansky. Moscow: Progress-Tradicija publ., 2004. 480 p.]
9. Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 1981. 322 p.
10. Brown Jr. J.R. *The ministry of finance: bureaucratic practices and the transformation of the Japanese economy*. Westport; Connecticut; London: Quorum Books, 1999. 288 p.
11. Cassese S. Italy's senior civil service: an ossified world. *Bureaucratic elites in Western European states. A comparative analysis of top officials*. Ed. by E.C. Page, V. Wright. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 55–64.
12. Derlien Y-U. Repercussions of government change on the career civil service in West Germany: the cases of 1969 and 1982. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*. 1988. Vol. 1, № 1. P. 50–78. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1988.tb00059.x>
13. Derlien H-U. Mandarins or managers? The bureaucratic elite in Bonn, 1970 to 1987 and beyond. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 2003. Vol. 6. No. 3. P. 401–428. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00222>
14. Edinger L., Searing D. Social background in elite analysis: a methodological inquiry. *American Political Science Review*. 1967. Vol. 61. No. 2. P. 428–445. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/1953255>

15. Etzion D., Davis G.F. Revolving doors? A network analysis of corporate officers and U.S. government officials. *Journal of Management Inquiry*. 2008. Vol. 17. No. 3. P. 157–161. <https://doi.org/10.1177/1056492608316918>
16. Fortescue S. Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries. *Post-Soviet Affairs*. 2020. Vol. 36. No. 4. P. 365–388. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2020.1757314>
17. Goetz K.H. The development and current features of the German civil service system. *Civil service systems in Western Europe, second Edition*. Ed. by F.M. Van der Meer. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 37–65.
18. Greer S.L., Jarman H. The British civil service system. *Civil service systems in Western Europe, second Edition*. Ed. by F.M. Van der Meer. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 13–35.
19. Harris J.S., Garcia T.V. The permanent secretaries: Britain's top administrators. *Public Administration Review*. 1966. Vol. 26. No. 1. P. 31–44. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1989.tb00718.x>
20. Huskey E. The politics-administration Nexus in post-communist Russia. *Russian bureaucracy and the state: officialdom from Alexander III to Vladimir Putin*. Ed. by D.K. Rowney, E. Huskey. Basingstoke; Hants; New York: Palgrave Macmillan, 2009. P. 253–272.
21. Huskey E. Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and Post-Communist Studies*. 2010. Vol. 43. No. 4. P. 363–372. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2010.10.004>
22. Koh B.C. Stability and change in Japan's higher civil service. *Comparative Politics*. 1979. Vol. 11. No. 3. P. 279–297. <https://doi.org/10.2307/421823>
23. Lewanski R., Toth F. The Italian civil service system. *Civil service systems in Western Europe, second Edition*. Ed. by F.M. Van der Meer. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 217–241.
24. Mann D.E. The selection of federal political executives. *American Political Science Review*. 1964. Vol. 58. No. 1. P. 81–99. <https://doi.org/10.2307/1952757>
25. Mann D.E., Smith Z.A. The selection of U.S. cabinet officers and other political executives. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. 1981. Vol. 2. No. 2. P. 211–234. <https://doi.org/10.1177/019251218100200206>
26. Martin J.M. An examination of executive branch appointments in the Reagan administration by background and gender. *Western Political Quarterly*. 1991. Vol. 44. No. 1. P. 173–184. <https://doi.org/10.2307/448753>

27. Ogushi A. *Russian bureaucratic elites: patrimonial or technocratic?* Paper presented to ICCEES VIII World Congress, July 27, Stockholm, 2010. Accessed 14.12.2022. URL: <http://euro.sutyajnik.ru/documents/3127.pdf>.
28. Schmidt C. Japan's circle of power: legitimacy and integration of a national elite. *ASIEN — The German Journal on Contemporary Asia*. 2005. Vol. 96. P. 46–67.
29. Talbot C. The British administrative elite. The art of change without changing? *Revue française d'administration publique*. 2014. No. 151–152. P. 741–761. <https://doi.org/10.3917/rfap.151.0741>
30. Theakston K, Fry G.K. Britain's administrative elite: permanent secretaries 1900–1986. *Public Administration*. 1989. Vol. 67. No. 2. P 129–147. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1989.tb00718.x>
31. Van Thiel S., Steijn B., Allix M. 'New public managers' in Europe: changes and trends. *New public management in Europe: adaptation and alternatives*. Ed. by C. Pollitt, S. Van Thiel, V. Homburg. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. P. 90–106.

ВЛАСТЬ И ЭЛИТЫ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.3>.

EDN: PCEKGN.

А.Ю. СУНГУРОВ¹

¹ АНО Народный университет современного конституционализма
620000, Г. Екатеринбург, ул. Бориса Ельцина, д. 3, оф. 718В

ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА (1995–2007)

Аннотация. Рассматривается эволюция Законодательного собрания Санкт-Петербурга первых трех созывов (1995–2007), а также кратко деятельность Ленинградского (после сентября 1991 г. — Санкт-Петербургского) городского совета XXI созыва (Ленсовета). В этих созывах депутаты избирались по мажоритарной системе в 50 избирательных округах. Наиболее результативной была деятельность первого созыва Законодательного собрания, работавшего с конца 1994 по конец 1998 г. Именно силами депутатов этого созыва была подготовлена и принята конституция города-субъекта Российской Федерации — Устав Санкт-Петербурга, в котором заложены принципы разделения и баланса властей, а также предусмотрено создание Уставного суда Санкт-Петербурга и института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. Это удалось во многом благодаря качественному составу Законодательного собрания, в котором из 49 избранных изначально депутатов (последний, пятидесятый, депутат был избран только в 1997 г.) 16 были перед этим депутатами Ленсовета. В рамках деятельности Второго созыва Законодательного собрания (1999–2002) был принят закон «Об Уставном Суде Санкт-Петербурга» и избран сам Уставной Суд. Он позволил усилить систему сдержек и противовесов ветвей региональной власти, и в своих решениях 2002 г., в частности, вынес решение о том, что избрание губернатора В.А. Яковлева на третий срок будет противоречить Уставу города. В этот период давление исполнительной власти Санкт-Петербурга

на депутатов отчасти компенсировалось давлением со стороны Полномочного представителя Президента РФ. Третий созыв (2003–2007) характеризовался дальнейшим усилением моноцентризма и появлением доминирующей фракции партии «Единая Россия». Под давлением губернатора Санкт-Петербурга депутаты внесли серьезные поправки в закон «Об Уставном Суде Санкт-Петербурга», существенно снизившие его самостоятельность.

Ключевые слова: регионалистика, парламентаризм, Ленсовет, Законодательное собрание, политические партии, политические фракции.

Для цитирования: Сунгуров А.Ю. Эволюция законодательного собрания Санкт-Петербурга (1995–2007) // Власть и элиты. 2024. Т. 11. №. 3. С. 58–99. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.3>. EDN: PCEKGN.

ВВЕДЕНИЕ

Понимание закономерностей развития современного российского парламентаризма невозможно без анализа развития парламентаризма в российских регионах, где из-за особенностей политических процессов многие тенденции такого развития проявлялись более ярко, чем на федеральном уровне. Наибольшее внимание к деятельности региональных парламентов ранее проявлялось в Сибирском регионе Российской Федерации. Так, на базе Томского госуниверситета при активном участии Государственной думы Томского области состоялось несколько общероссийских научно-практических конференций под общим названием «Российский парламентаризм: региональное измерение» с изданием материалов конференций [17; 18]. В 2013 г. исследователи из Алтайского госуниверситета А.И. Девятирова и Я.Ю. Шашкова опубликовали монографию, посвященную сравнительному анализу регионального парламентаризма в Западной Сибири [12].

Отметим также, что многие аспекты деятельности региональных парламентов и их депутатов являются одним из фокусов внимания участников ежегодного Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации», уже около двадцати лет проходящего на базе Социологического института РАН под руководством А.В. Дуки, а материалы этих семинаров издаются с 2014 г. в форме периодического научного издания «Власть и элиты».

В фокусе внимания исследователей региональных парламентов находятся различные стороны их деятельности, в частности механизмы кооптации оппозиции в региональную элиту [22], ресурсный потенциал региональных парламентов и неформальные правила политической игры [24], возможности их влияния на федеральный законодательный процесс [16], гендерная и возрастная составляющие их депутатского корпуса [13; 14].

Статья посвящена рассмотрению эволюции Законодательного собрания Санкт-Петербурга в течение первых трех созывов (1995–2007). В этих созывах депутаты избирались по одной и той же мажоритарной системе в 50 избирательных округах (в случаях двух первых созывов выборы проходили в два тура, в случае третьего — в один тур). Кроме того, это был период реального политического плюрализма, ситуация наличия доминирующей партии стала складываться только к середине деятельности третьего созыва Законодательного собрания Санкт-Петербурга. И именно в этот период закладывались основы реального разделения власти на региональном уровне, или, иначе, происходило становление регионального конституционализма.

К сожалению, деятельность Законодательного собрания Санкт-Петербурга первых созывов была предметом интереса небольшого числа исследователей. Их интерес был направлен на формирование политических коалиций, на создание и распад политических фракций в Петербургском региональном парламенте [3; 9], развитие парламентского (депутатского) запроса как традиционной формы парламентского контроля [5], на политические практики взаимодействия органов региональной власти в Санкт-Петербурге [6], а также на рассмотрение представительной власти в городе-субъекте РФ как неформального института [11].

Для лучшего понимания деятельности Законодательного собрания Санкт-Петербурга первых созывов мы должны хотя бы кратко коснуться работы фактического предшественника Законодательного собрания Ленинградского/Петербургского Совета народных депутатов XXI созыва (Ленсовета), избранного в марте 1990 г. на основе впервые реальной конкуренции кандидатов, так как именно в ходе его работы депутаты получали опыт регионального парламентаризма. Кроме того, треть депутатов ЗС СПб первого созыва имела опыт работы в качестве

депутатов Ленсовета. Опыт Ленсовета XXI созыва освещен в научной литературе существенно полнее, чем опыт Законодательного собрания. Этот опыт представлен по крайней мере в трех книгах, подготовленных бывшими депутатами [1; 2; 15], а также в ряде публикаций в научных изданиях [4; 10; 19]. В 1916 г. Д.В. Шевченко защитила кандидатскую диссертацию, посвященную опыту Ленсовета [25].

Исследование выполнено в рамках инициативного исследовательского проекта «Политическая история Петербургского парламентаризма» Гуманитарно-политологического центра «Стратегия», который был поддержан Законодательным собранием Санкт-Петербурга в 2023 г. В ходе исследования взяты около 20 экспертных интервью у депутатов Законодательного собрания различных созывов, «парламентских журналистов», а также у представителей общественных организаций города. Кроме того, анализировались документы, решения и нормативные акты Законодательного собрания, а также публикации петербургских СМИ.

ЛЕНСОВЕТ XXI СОЗЫВА

На выборах в марте 1990 г. было избрано около 360 депутатов из 400. Из них идентифицировать себя политически, т.е. вступить в ту или иную фракцию, были готовы около половины из них — примерно 180 человек. Из них две трети считали себя демократами и реформаторами, а одна треть ассоциировала себя с блоком коммунистов и национал-патриотов. Последние объединились в депутатские группы (фракции) «Ленинград» и «Возрождение Ленинграда» (лидеры Ю. Севернад, В. Яшин и В. Сазонов), а демократы — в группы «На платформе Ленинградского Народного фронта (ЛНФ)» (лидеры М. Салье и С. Егоров), «Конструктивный подход» (П. Филиппов и А. Карташев) и «Антикризис» (А. Ковалев и Г. Лебедев). Было создано также несколько депутатских объединений центристской направленности, наиболее стабильным из которых оказалась Межпрофессиональная депутатская группа (С. Беляев и В. Перчик).

В самом начале сессии выяснилось, что демократическое большинство склонно к объединению вокруг двух лидеров — Петра Филиппова и Марины Салье. Оба были в числе организаторов и лидеров Ленинградского народного фронта, наиболее массового демократического

объединения города, оба были избраны также народными депутатами РФ. Различие между ними было в степени радикальности — доктор геолого-минералогических наук Марина Салье склонна к более радикальным действиям и, главное, лозунгам, по сравнению с более умеренным Петром Филипповым. Да и из КПСС Марина Салье вышла на целых шесть месяцев раньше, чем Петр Филиппов. В итоге вокруг нее быстро объединились более радикальные демократы, создав фракцию «На платформе ЛНФ», более умеренные (и, на мой взгляд, более склонные к серьезному анализу ситуации) члены Народного фронта и их союзники объединились вокруг Петра Филиппова в рамках «Конструктивного подхода». Третья группа демократов — «Антикризис» — сложилась на базе активистов группы «Спасение памятников архитектуры», известных в городе, в частности, по событиям у дома Дельвига и у «Англетера» (Алексей Ковалев, Николай Журавский и др.), и ее члены не питали особых симпатий ни к одному из двух лидеров.

Однако никто из двух ярких лидеров ЛНФ, ставших и депутатами Ленсовета, и народными депутатами РСФСР, не хотел уступать друг другу место председателя Ленсовета. В итоге почти два месяца Ленсовет работал без спикера, заседания сессии вели три избираемые каждый день человека. Был ясно, что надо искать «варяга на стороне». Выбор был невелик — народные депутаты СССР из Питера Ю.Ю. Болдырев, А.А. Собчак, А.А. Щелканов. Переговоры велись с каждым.

Ю. Болдырева я пытался уговорить, но его особенности уже тогда стали проявляться. Болдырева-то я знаю с 86-го года, он ходил на наши заседания в клубе в этом самом ДК Ильича. Я знал, что он человек честный и естественно, станет работать в рамках тех правил, которые заданы законодательством и на которые надеется наше население. Но он, значит, под смехотворнейшим предлогом отказался. Ни в какую: «Меня выбрали граждане депутатом Советского Союза. Я народный депутат СССР. Я обещал им, что буду на этом посту работать. Если я обещал, значит, я не могу по-другому поступить»¹.

¹ Интервью с А.А. Ковалевым, депутатом Ленсовета и Законодательного собрания СПб 1–6 созывов. 6 февраля 2024 г.

И тогда А. Ковалев (и другие депутаты) стали уговаривать А.А. Собчака, которого знал гораздо меньше. Здесь он преуспел больше, и далее помогал вести кампанию в депутаты в пустующем из-за низкой явки избирателей округе в район улицы Жени Егоровой в Выборгском районе Ленинграда. В итоге А.А. Собчак был избран депутатом, а затем и председателем Ленсовета. И в первый же день ведения сессии получил около пятидесяти замечаний депутатов по поводу нарушения регламента ведения сессии. Далее конфликт только разгорался.

В течение первой сессии были также созданы 24 профильные комиссии. Затем Ленсовет приступил к формированию исполнительной власти. На должность Председателя исполкома был избран депутат Съезда депутатов СССР А.А. Щелканов, капитан первого ранга в отставке, работавший ранее в роли военного представителя на военном судостроительном заводе. В течение лета и осени формировалась его команда. Так, кандидатуры заместителей председателя исполкома и руководителей важнейших комитетов — отделов исполкома должны были утверждаться в депутатских комиссиях.

К декабрю 1990 г. выявился острый конфликт председателя Ленсовета, с одной стороны, со своим же депутатским корпусом, с другой стороны, с председателем исполкома А.А. Щелкановым. Претензии А.А. Собчака к коллегам-депутатам заключались вкратце в том, что они не дают ему свободно работать, не принимают его предложений на сессиях и не желают дать ему лично властные полномочия. Претензии же председателя совета к председателю Исполкома заключались в том, что тот, по мнению А.А. Собчака, попросту не справлялся с работой. Насколько обоснованными были эти претензии, трудно судить, во всяком случае существенной причиной являлось, по-видимому, явное желание председателя совета реально руководить, однако не депутатами, которые не желали видеть в нем «директора совета», а городской жизнью в целом. Щелканов же не желал выступать в роли послушного исполнителя указаний председателя совета, логично считая, что если совет ему доверяет, то практические решения он будет принимать лично, а точнее, коллегиально со своими заместителями. Если же нет, то ему следует уйти в отставку.

Что же представлял собой Ленсовет в конце 1990 г. в плане политической структуры? К этому времени в нем осталось две организа-

ционно оформленные фракции, насчитывавшие примерно по 60 человек и представлявшие два фланга политической оси — фракция «На платформе ЛНФ» (сокращенно — ЛНФ, лидеры — С.Н. Егоров и В.К. Смирнов) и фракция «Возрождение Ленинграда», включавшая в себя преимущественно членов КПСС и КП РСФСР, а также нескольких беспартийных, входящих в движение «Отечество» или ему симпатизировавших (лидер фракции В.М. Сазонов). Остальные две трети депутатов оказались вне организационных рамок. Исключение составляли лишь 10 членов Демократической партии России (А.Б. Темкин) и небольшая объединенная фракция социал-демократов (А.Г. Голлов) и членов Республиканской партии (В.А. Дроздов). Возникшие летом депутатские группы «Конструктивный подход» и «Антикризис» оказались неустойчивыми и вскоре распались.

Приведем характеристику депутатов Ленсовета из интервью с председателем Комиссии по законодательству Ленсовета и затем председателем Законодательного Собрания Санкт-Петербурга первого созыва Ю.А. Кравцова:

Ленсовет состоял из большого числа, порядка четырехсот, депутатов, которые не просто никогда не занимались парламентской деятельностью в полном смысле этого слова, но даже никогда не видели, как это происходит, что это такое. Поэтому это было собрание людей, в большинстве своем искренне желающих сделать добрые, полезные для города дела, а с другой стороны, людей абсолютно некомпетентных в нормотворческой парламентской деятельности. Были специалисты в разных областях знаний, но как эти знания формализуются в виде нормативных актов, в виде соответствующих организационных, процессуальных процедур, они не имели представления. Поэтому процесс обучения этому с азов занял значительную часть времени, отведенного Ленсовету¹.

Весной 1991 г. психологическое давление на председателя исполкома со стороны председателя совета все же продолжалось, личные

¹ Интервью с Ю.А. Кравцовым, председателем комиссии по законодательству Ленсовета в 1991–1993 гг. и председателем Законодательного собрания Санкт-Петербурга первого созыва, 25 января 2024 г.

отношения двух «отцов города» испортились окончательно. Вместе с тем накапливались и объективные сложности в взаимоотношениях совета и его исполкома. Четкое разделение властей при примате представительной власти, особенно на региональном и тем более на городском уровне вообще вещь проблематичная, если же учесть уровень российского менталитета, да еще сразу после десятилетий прежнего режима... Во взаимоотношениях совета и его исполкома постоянно маячила возможность воспроизведения хорошо знакомой модели отношений обкома партии и горисполкома, и желание реализовать эту модель, пусть даже и подсознательно, проявлялось во многих действиях и отдельных депутатов, и всего совета, и его председателя.

Аналогичные сложности при реализации лозунга «Вся власть Советам» проявлялись и в Московском городском совете, и на российском уровне. В результате всех этих процессов весной 1991 г. возникла идея выборов Президента России и одновременно с ними — выборов мэров Москвы и Ленинграда, т.е. придания исполнительной власти в России в целом и на местах определенной независимости от власти представительной, выйдя тем самым на реальное разделение властей.

В результате 12 июня 1991 г. в Ленинграде вместе с выборами президента России был избран и мэр города Анатолий Собчак, победивший выдвинутого коммунистами А. Севенарда с весьма внушительным результатом. Период краткого полномочия советов в Ленинграде закончился. Анализируя деятельность Ленсовета, особенно до введения летом 1991 г. поста мэра города, важно учитывать один важный аспект, на который указал в своем интервью Ю.А. Кравцов, председатель Комиссии по законодательству Ленсовета и затем председатель Законодательного собрания Санкт-Петербурга: «Ленсовет работал в условиях чисто парламентской республики. Совет — всё! Он самый главный! Это давало ему большие полномочия, и он ими пользовался»¹.

В момент острого кризиса во время попытки государственного переворота 19–21 августа 1991 г. проявилось единство во взглядах и действиях и мэра города, и депутатов Ленсовета и большинства граждан города. Эта ситуация нашла отражение в книге петербургских

¹ Интервью с Ю.А. Кравцовым.

журналистов, изданной к первой годовщине провала августовского путча [7]. Примерно неделю спустя после поражения ГКЧП Президиум Верховного Совета России основываясь на результатах общегородского референдума 12 июня, принял решение о возвращении Ленинграду его первого, исторического имени — Санкт-Петербург [15]. Таким образом, лето 1991 г. стало в определенном смысле переломным для города: были окончательно ликвидированы претензии обкома КПСС на властные полномочия, был впервые избран всем населением города мэр — глава городской администрации, наконец, городу было возвращено его исходное имя. Началась новая страница его истории.

Своеобразным подтверждением новых функций и задач городского совета стало и изменение его названия — Санкт-Петербургский городской совет, но в обиходе чаще использовался термин Петросовет. В соответствии с утвержденным Президиумом Верховного Совета России положением, основными функциями Петросовета являлись бюджетная, нормотворческая и контрольная. Исполнительно-распорядительные функции и функция расстановки кадров закреплялись за мэром и возглавляемой им мэрией. Два с небольшим года последующей совместной работы показали жизнеспособность подобного разделения, несмотря на постоянно возникающие конфликты по конкретным вопросам. Основными источниками конфликтов между обеими властными структурами были, как всегда, взаимоотношение в смежных, пограничных сферах ведения. Например, мэр издавал распоряжения, которые не соответствовали установленному законами России или постановлениями совета порядку. В таких случаях депутаты отменяли соответствующие распоряжения мэра. Следует отметить, что хотя каждая такая отмена вызывала достаточно болезненную реакцию мэрии и раздавались высказывания типа «Эти депутаты не дают нормально работать», таких случаев было достаточно мало — за два года советом было отменено всего шесть процентов распоряжений мэра¹.

В январе 1992 г. был избран Малый совет из 38 депутатов, Его избрали из своих рядов сами депутаты Ленсовета, которые уже имели какое-то представление о парламентской деятельности. По сути, Ма-

¹ Интервью с Ю.А. Кравцовым.

Малый совет стал прототипом действующего на постоянной основе городского парламента. За первый год работы Малый совет провел 49 заседаний и принял решений больше, чем «большой» за 9 сессий. Ю.А. Кравцов, депутат Ленсовета и председатель Законодательного собрания СПб в своем интервью так охарактеризовал деятельность Малого совета Петросовета:

А потом появился Малый совет, и он уже был избран самими депутатами, которые имели разный уровень квалификации, но хоть какой-то навык, какое-то представление о парламентской деятельности уже у всех были. Поэтому они совершили такой выбор, который создал компетентный, квалифицированный парламентский орган. Я думаю, в то время вообще органа такого уровня квалификации в России не было¹.

Далее были события острого конституционного кризиса в Москве, в рамках которого Малый совет на заседании 23.09.93 принял решение, в котором оценил действия президента как государственный переворот, признал указы и распоряжения, подписанные Б.Н. Ельциным с 21.09.93 не имеющими юридической силы и не подлежащими исполнению на территории Санкт-Петербурга. Спустя три месяца, 22 декабря 1993 г., Указом Президента РФ № 2252 деятельность Санкт-Петербургского городского Совета народных депутатов прекращена, а исполнение его полномочий передано мэру Санкт-Петербурга А.А. Собчаку. Ленсовет прекратил свое существование.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА I СОЗЫВА

В 1994 г. Санкт-Петербург существовал без представительной власти. А.А. Собчак подготовил положение о Городском совете Санкт-Петербурга из 50 депутатов, которые собирались на сессии раз в неделю, причем все, кроме председателя и двух его заместителей, должны были работать на общественной основе. На выборах весной 1994 г. удалось избрать только половину депутатов, в остальных окру-

¹ Интервью с Ю.А. Кравцовым.

гах явка была ниже необходимых 25 %. 30 октября выборы состоялись почти во всех округах, кроме одного. 14 декабря 1994 г. состоялось первое заседание собрания. По предложению депутата Леонида Романкова большинством голосов было решено переименовать Городское собрание в Законодательное собрание, чтобы подчеркнуть его право утверждать бюджет и принимать законы, обязательные к исполнению в Петербурге.

В рамках Законодательного собрания с самого начала образуются фракции: «Мариинская» (руководитель С. Б. Тарасов), объединение «Любимый город» (руководитель М.И. Амосов), «Балтийская» (руководитель С. М. Миронов).

На позицию председателя Законодательного собрания от блока «Любимый город» была выдвинута кандидатура В.Н. Щербакова, бывшего первого заместителя председателя Ленсовета и бывшего мэра, однако она не получила поддержку большинства депутатов. Кроме него, кандидатами выдвинули С.М. Миронова (поддержан фракцией «Мариинская») и В.С. Новоселова (фракция «Патриоты Петербурга») [9].

5 января спикером Законодательного собрания избран Юрий Кравцов, который в Ленсовете возглавлял Комиссию по вопросам законодательства. А 12 апреля его заместителями стали Сергей Михайлович Миронов, работавший в 1991–1993 гг. исполнительным директором пушкинского АОЗТ «Русская торговая палата», а до этого пять лет — геофизиком в Монголии, и Виктор Семенович Новоселов, работавший с 1991 по 1993 г. председателем Московского райсовета, а с 1993 г. — начальником Санкт-Петербургского управления Федеральной миграционной службы. На этот раз удалось избежать длительного срока работы без председателя, как это было в Ленсовете XXI созыва. Тем не менее с момента избрания спикера до избрания его заместителей прошло около трех месяцев. Все это время шел процесс согласования, в котором участвовали различные политические силы и группы интересов городской ассамблеи.

Следующей задачей стало структурирование Законодательного собрания с точки зрения депутатских комиссий. В Ленсовете их было 28, сейчас же и депутатов было существенно меньше — 50 вместо 400, и задачи были другие. В структуре ЗС СПб первого созыва действовало

до восьми постоянных комиссий — по вопросам правопорядка и законности (А.Г. Крамарев), по градостроительству и земельным вопросам (председатель Н.Г. Ананов), по здравоохранению и спорту (О.Е. Сергеев), по образованию, науке и культуре (Л.П. Романков), по промышленной политике (Б.В. Гладких), по социальным вопросам (Н.Л. Евдокимова), по устройству государственной власти и местному самоуправлению (А.Н. Кривенченко) и по экономической реформе (К.Н. Серов).

Постепенно выяснилось, что наряду с постоянными комиссиями в работе Законодательного собрания необходимы координирующие структуры, которые концентрируют на себе вопросы законодательства и подготовки бюджета города. Сначала такие структуры получили название координационных групп — по законодательству (М.Н. Толстой), по бюджету и финансам (С.Н. Никешин), по вопросам собственности (Е.П. Истомин). Затем выяснилось, что последняя группа исчерпала свой функционал и прекратила существование, а две первых получили название комитетов — Комитет по законодательству возглавил А.А. Ливеровский, а Комитет по бюджету и финансам — С.Н. Никешин.

Началась конструктивная работа по подготовке и принятию необходимых для Санкт-Петербурга законов. Вот как описывает ситуацию депутат 1–3 и 6–7 созывов М.И. Амосов:

Не было в первом созыве и, мне кажется, во втором, явного парламентского большинства, и, что существенно, не было парламентского большинства у губернатора. Поэтому бывали случаи, когда принимались законы, которые не нравились губернатору, и даже накладывалось вето, и это вето преодолевалось. И, соответственно, неоднократно отклонялись законопроекты, которые хотелось принять губернатору¹.

М.И. Амосов, как и Ю.А. Кравцов, уже имел за спиной опыт Ленсовета, но были, конечно, депутаты, для которых парламентская работа была внове. Вот как описывает такую ситуацию Н.Л. Евдокимова, депутат 1–3 созывов ЗС Санкт-Петербурга:

¹ Интервью с М.И. Амосовым, депутатом Ленсовета и депутатом Законодательного собрания Санкт-Петербурга 1–3 и 6–7 созывов, 6.02.2024.

Для меня наиболее трудным, но и наиболее интересным был первый созыв. Я пришла в Законодательное собрание единственной женщиной, и на меня косо смотрели... Я пришла, что называется, абсолютно «голенькая», без каких-либо знаний законодательства вообще. Я математикам преподавала программирование, и я поняла, что из среды, где была высококвалифицированным специалистом, попала в среду, где все всё знают и за что-то там ругаются, а ты сидишь бестолковица бестолковицей... Это меня настолько не устроило, что я поняла, что хоть меня и выбрали председателем Комиссии по социальным вопросам, я вообще в этом ничего не понимаю и пошла учиться. Я сначала закончила годичные курсы в Финэке, чтобы хотя бы понять, что такое бюджет и с чем его едят, а потом, в следующем созыве, уже и юрфак¹.

В первом приближении и очень условно депутатов ЗС СПб можно было отнести к четырем основным группам: Первая состояла в основном из бывших депутатов Ленсовета и других советов (районного либо российского уровня) и свою деятельность в Законодательном собрании рассматривала как продолжение своих предыдущих усилий по политической реформе страны, созданию сильной представительной власти как части системы разделения властей. Второй группой были депутаты, которые ориентировались на поддержку прежде всего власти исполнительной — в случае Законодательного собрания Санкт-Петербурга 1 созыва до июня 1996 г. мэра А.А. Собчака, после — губернатора В.А. Яковлева. Тем более что в составе депутатского корпуса были и сотрудники власти исполнительной, например начальник управления юстиции Санкт-Петербурга Ю.М. Новолоцкий (до декабря 1996 г.). К этой группе можно отнести и директоров крупных заводов, как их называли тогда «красные директора», для которых важно было сохранять хорошие отношения с городской властью (которая традиционно в России отождествляется с властью исполнительной). Третья существенная группа — это лоббисты определенных секторов бизнеса. В случае ЗС СПб первого и последующего созывов это строительный

¹ Интервью с Н.Л. Евдокимовой, депутатом Законодательного собрания Санкт-Петербурга 1–3 созывов, 26.01.2024.

бизнес. Были и люди, целью которых было представление интересов определенной группы населения, и они эффективно использовали для этого все возможные каналы, прежде всего власть исполнительную, не забывая и про возможности самого Законодательного собрания. Примером таких людей был, например, председатель правления Союза инвалидов воинов-интернационалистов Санкт-Петербурга И.В. Высоцкий. В реальной жизни каждый депутат сочетал в себе в той или иной степени качества всех этих типов, соотношение которых, как правило, менялось в динамике реальной политической жизни.

Вскоре число фракций в Законодательном собрании увеличилось, и названия некоторых из них изменились: «Гражданская», «Патриоты Петербурга» (руководитель В. Новоселов), «Центр», «Созидание» (М. Пирогов, А. Кривенченко, А. Левашев, С. Андреев), «Наш дом — Россия», «Законность», «Коммунисты Ленинграда», «Реформа» (Н. Евдокимова, Л. Романков).

При этом фракции возникали не по общности политических взглядов, а из-за каких-то сиюминутных интересов, либо «против кого мы дружим». Так, Алексей Ковалев стал членом фракции «Балтийская» благодаря своему контакту с С. Никешиним и нежеланию «ложиться по Собчака». Речь идет о том, что С.Б. Тарасов, по мнению респондента, исходно ориентировался на В.А. Яковлева:

Ну, я в общем-то говоря, оказался в этой фракции, не потому, что я ориентировался на Яковлева, потому что просто это была фракция, которая не хотела ложиться под Собчака, вот и все. Мне поэтому предложил Тарасов войти туда и все. Ну и конечно, у Тарасова были амбиции, я это понял сразу, что и Тарасов хотел стать председателем. В итоге он стал председателем на следующий раз¹.

В целом с начала 1995 г. были приняты законы, сформировавшие в Петербурге благоприятный налоговый и инвестиционный климат, обеспечившие социальные гарантии жителям Петербурга, такие как, например, закон «О целевых программах Санкт-Петербурга». Одним из первых (26 апреля) Законодательным собранием был принят закон

¹ Интервью с А.А. Ковалевым.

«О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» № 57-8. В июле этого года были приняты законы Санкт-Петербурга № 81-11 «О налоговых льготах», а также № 83-12 «О порядке вступления в силу Законов Санкт-Петербурга», который определил роль в этом процессе и Законодательного собрания, и мэра города.

Здесь самое место остановиться на взаимоотношениях Правительства Санкт-Петербурга, возглавляемого мэром города, и Законодательного собрания, которое в период деятельности Ленсовета/Петросовета было достаточно конфликтным. Вот как описывает эти взаимоотношения Ю.А. Кравцов:

Должен заметить, что у нас с самого начала сложился определенный паритет с исполнительной властью. Ни Собчак не хотел осложнений с Законодательным собранием, ну и я никогда не стремился к конфронтации, наоборот, пытался все разногласия урегулировать, хотя они, конечно, периодически возникали. Но вот, например, приняли хороший закон о системе органов госвласти. Там четко было расписано, каким образом формируется и контролируется исполнительная власть с участием законодательной, каким образом можно выразить недоверие кому-либо в городском правительстве, всё в соответствии с теми весами, которые в демократическом обществе и должны существовать. Одни исполняют, другие решают и контролируют. И Собчак подписал этот закон, и все его нормы строго соблюдались¹.

В мае 1996 г. А.А. Собчак проиграл выборы на пост губернатора, получив на втором туре на 1,8 % меньше голосов, чем его конкурент — бывший заместитель по ЖКХ В.А. Яковлев. Существенную роль в победе В.А. Яковлева сыграла поддержка его кандидатуры СПб отделением партии «Яблоко», которая в то время была в городе достаточно популярной (осенью 1995 на выборах депутатов Государственной Думы список партии «Яблоко» в Петербурге поддержали 20 % избирателей). Эта поддержка была обусловлена обещанием В.А. Яковлева вернуть местное самоуправление на уровне районов Санкт-Петербурга.

¹ Интервью с Ю.А. Кравцовым.

Вступив в должность Губернатора Санкт-Петербурга и приняв в ходе заседания Законодательного собрания присягу, В.А. Яковлев выполнил достигнутые в ходе предвыборной кампании договоренности с партией «Яблоко», назначив на ряд ответственных позиций в правительстве города его представителей. Так, И.Ю. Артемьев стал первым вице-губернатором, председателем Комитета по бюджету и финансам в правительстве города, А.И. Чумак стал председателем Комитета по транспорту, М.Л. Резник — заместителем председателя Комитета по делам семьи, детства и молодежи, М.Б. Горный — советником губернатора по вопросам местного самоуправления. Союз партии «Яблоко» с губернатором В.А. Яковлевым длился до января 1999 г. (М. Горный ушел с позиции советника губернатора уже в 1997 г. из-за изменения позиции губернатора по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге).

Спустя чуть более недели после избрания В.А. Яковлева губернатором города в Законодательном собрании Санкт-Петербурга начался процесс подготовки Устава Санкт-Петербурга — появилось распоряжение председателя ЗС СПб №22-р от 10 июня 1996 г. «Об образовании рабочей группы для подготовки Устава Санкт-Петербурга». В состав этой рабочей группы под руководством председателя ЗС СПб вошли депутаты Законодательного собрания М.И. Амосов (заместитель председателя Координационной группы по законодательству), А.Н. Кривенченко (председатель Комиссии по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству), А.А. Ливеровский (председатель Координационной группы по законодательству), М.И. Пирогов (депутат Законодательного собрания СПб), Л.П. Романков (председатель Комиссии по образованию и культуре), Терентьев Ю.Г. (заместитель председатель Комиссии по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству, координатор фракции «Коммунисты Ленинграда»).

26 июня Законодательное собрание Санкт-Петербурга принимает постановление № 90 «О порядке рассмотрения и принятия Устава Санкт-Петербурга», в соответствии с которым предлагается «лицам и органам, обладающим правом законодательной инициативы в Законодательном собрании Санкт-Петербурга до 1 сентября 1996 г. пред-

ставить в рабочую группу... варианты проектов Устава Санкт-Петербурга».

К указанному сроку поступило только два проекта: один разработан Комиссией по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству под руководством Анатолия Кривенченко, второй — Борисом Вишневым, Михаилом Горным и Александром Шишловым (проект центра «Стратегия»)¹.

Депутатская рабочая группа по разработке устава решила использовать в дальнейшем конкретные предложения обоих проектов, по-видимому, решив не брать ни один из них за основу. Тем более что вскоре появился и третий — губернаторский проект. Вскоре на основе этой депутатской группы была создана объединенная рабочая группа, куда вошли и представители Администрации города:

...представители всех фракций, руководители основных комиссий, три вице-губернатора, сотрудники юридических служб Собрании и Администрации. Позже я ее дополнял, и в нее были включены Михаил Горный и еще пара человек. Эта группа интенсивно работала более полутора лет².

Зимой и весной 2017 г. в объединенной рабочей группе продолжалась работа над проектом Устава Санкт-Петербурга. Вот как описали эту работу один из ее участников:

Эта группа работала в Голубой даче или даче номер 2 на Крестовском острове. Кое-кто даже ночевал. Значит, там работали люди из нашего юруправления. Гуцан, например. Работал, приезжал очень много Козак. Даже губернатор как-то заезжал³.

¹ Борис. Вишневы. Рождение Устава: как это было // Информационно-аналитический портал «ЗАКС.Ру». 16 января 2009 г. URL: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/53533> (дата обращения: 21/12/2024).

² Интервью с Ю.А. Кравцовым.

³ Интервью с М.И. Амосовым.

В целом в подготовленном проекте Устава был достигнут вполне разумный баланс между двумя ветвями власти, который мог соблюдаться в том числе благодаря наличию Уставного суда, введение которого также было предусмотрено в Уставе. Вошло положение о том, что губернатор вправе издавать распоряжения нормативного характера лишь в тех случаях, когда это установлено российскими или петербургскими законами, актами президента или правительства РФ. В проект вошла норма о том, что ЗакС согласовывает назначения всех членов городского правительства, также было закреплено положение об обязательных выборах губернатора в два тура, и положение о возможности отстранения губернатора от должности решением депутатов.

14 января 1998 г. Законодательное собрание двумя третями голосов приняло Устав Санкт-Петербурга, что вызвало сильное неудовольствие губернатора. О причине два респондента, члены рабочей группы, говорят практически одинаково:

Сначала он советовался, как что лучше делать, как голосовать на Совете Федерации. Был настроен на сотрудничество. Но его быстро сориентировали, сыграли на создании у него впечатления, что кто-то у него власть отнимает, что он самый главный и должен это подтвердить. Особенно старались всякие там товарищи банкиры и прочие московские, которые хотели абсолютной монополии¹.

Я думаю, что там просто были люди, которые злонамеренно объявили, объяснили губернатору, что это подрывает его власть. Хотя это абсолютно неправда, потому что это было почти все то, что было в том Законе [О системе органов государственной власти]².

В результате часть поправок, предложенных губернатором, была все-таки принята, но было сделано все, чтобы Ю.А. Кравцов перестал

¹ Интервью с Ю.А. Кравцовым.

² Интервью с Л. П. Романковым, депутатом Ленсовета и Законодательного собрания СПб I и II созывов, 18 февраля 2024 г.

быть спикером Законодательного собрания и не смог выиграть выборы в Законодательное собрание второго созыва 1999 г.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА II СОЗЫВА

Первый тур выборов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга был назначен на 6 декабря 1998 г., но за две недели до этой даты в Санкт-Петербурге произошло громкое политическое убийство депутата Государственной Думы Г.В. Старовойтовой, которая была одним из ведущих организаторов предвыборного блока «Северная столица».

В результате сменилась доминанта в предвыборной агитации большинства петербургских кандидатов в депутаты: на первый план вышла тема борьбы с криминалом и их союзниками в политической элите. 22 ноября в Санкт-Петербурге был создан Гражданский антикриминальный фронт и вскоре согласован и обнародован список кандидатов в депутаты ЗС Петербурга, (по мнению авторов этого списка) не имеющих отношения к преступному миру. В список вошли 70 имен, в основном входящих в организации, образовавшие фронт, — «Яблоко» (30 кандидатов), блок «Согласие — объединенные демократы» и петербургская организация партии «Демократическая Россия» (27 кандидатов). Остальные 13 кандидатов входили в иные партии и движения демократической ориентации, в том числе в движение «Блок Юрия Болдырева», которое официально отказалось войти во фронт¹. Вошел в список этого блока и вице-спикер предыдущего созыва Законодательного собрания С.М. Миронов.

Вместе с тем в рамках ведения избирательной кампании проявились технологии, которые стали в дальнейшем использоваться широко, например двойники известных кандидатов. Но в этой кампании появились и двойники политических партий. Так, в 24 округах, где были кандидаты от партии «Яблоко» (из 30 округах, где были «яблочные кандидаты»), появились кандидаты, выдвинутые организацией «Яблоко — Санкт-Петербург».

¹ Петербургские выборы как зеркало «антикриминальной революции» // Деловой Петербург. 04.12.1998. URL: https://www.dp.ru/a/1998/12/04/Peterburgskie_vibori_kak (дата обращения: 21/12/2024).

Стали выяснять и узнали, что адреса, по которому зарегистрирована эта организация, не существует в природе. Организация зарегистрирована за три дня. Вероятно, это был один из ходов команды губернатора, которая уже тогда достаточно активно, но пока, на наш взгляд, в рамках закона стала работать против «Яблока» [8].

На первом туре выборов 6 декабря получили более 50 % голосов и были избраны в первом только шесть кандидатов, все были депутатами Законодательного собрания Санкт-Петербурга I созыва и постоянно работали с избирателями, их хорошо знали: М.И. Амосов, Н.Г. Ананов, С.М. Миронов, О.А. Нилов, В.С. Новоселов, К.Н. Серов. Кроме того, во второй тур вышли 23 представителя «Яблока», 18 — «Блока Юрия Болдырева», 4 — блока «Согласие» (это из 50 кандидатов). Можно сказать, что победителями первого тура стала Региональная партия центра — СПб отделение партии «Яблоко». Губернатор в первом туре оставался в стороне, занимая нейтральную позицию.

Ситуация радикально изменилась во втором туре. Прежде всего три избранных депутата — О.А. Нилов, В.С. Новоселов, К.Н. Серов — предложили так называемый петербургский список кандидатов, рекомендуемых ими для избрания на втором туре, который немедленно начал рекламировать и губернатор В.А. Яковлев, поэтому этот список неофициально называли также губернаторским. В этот список вошли, помимо кандидатов, не связанных с партиями (но входивших в первом составе Законодательного собрания в «прогубернаторские» фракции «Патриоты Петербурга», «Балтийская» и др.) представители разных партий — от коммунистов до пяти членов «Блока Юрий Болдырева» и двух членов «Яблока», которые согласия на это не давали.

С этого момента началась массированная реклама «петербургского списка» практически по всем местным радио- и телеканалам, он был полностью опубликован в самой тиражной прояковлевской газете «Санкт-Петербургские ведомости». Сам Яковлев под тревожную музыку Вивальди из «Времен года» призывал в эфире горожан голосовать за кандидатов из списка и не покупать на хитрости, навязываемые из Москвы. По сути, это был откровенный

выпад против «Яблока», поскольку других «московских» партий на выборах не было¹.

Вместе с тем во многих СМИ звучали выступления Юрия Болдырева, направленные против его бывших товарищей из партии «Яблоко». В ответ остальные три уже избранных депутата, один из которых был председателем Петербургского отделения «Яблоко», предложили свой «новый антикриминальный список», но возможности использования городских СМИ были неравны.

Блоку Ю.Ю. Болдырева был дан «карт-блани» к доступу к СМИ, его рекламную кампанию вел очень талантливый журналист Сергей Пилатов («Агентство ИМА-ПРЕСС»). А весь пафос выступления Ю. Болдырева заключался в том, что хуже «Яблока» может быть только Гитлер, но и то, трудно сказать; в общем, «раздавим гадину, не допустим ее в Законодательное собрание». Это негативный пафос. А есть позитивный пафос: все голосуют за представителей блока Юрия Болдырева, потому что их основная идея — «Любой житель Санкт-Петербурга может и должен контролировать власть» [8].

Итоги второго тура — кандидаты из «петербургского списка» — 28 мест в городском парламенте (+3 места авторов списка, избранных в 1 туре), сторонники Юрия Болдырева — 16 мест, «Яблоко» — 8 мест (считая М.И. Амосова, избранного в 1 туре).

При этом из 18 кандидатов блока Ю. Болдырева во второй тур вышли 15 кандидатов в тех округах, в которых вышли и «яблочники». И все 15 «болдыревцев» обыграли этих 15 «яблочников»².

¹ Сергей Слюсаренко, Михаил Корневский. Питерские выборы. В борьбе Явлинского с Болдыревым победил Яковлев // Газета «Коммерсантъ» №238. 22.12.1998. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/210915> (дата обращения: 21/12/2024).

² Там же.

Организационный период этого Законодательного собрания оказал самым длинным на сегодняшний день: его председателя, заместителей председателя и председателей двух важнейших комитетов — по законодательству и бюджетного — смогли избрать только через полтора года после начала его деятельности — в июне 2000 г. После первоначальных попыток договориться депутаты провели рейтинговое голосование, которые выявило четырех наиболее популярных депутатов. Среди них были В.С. Новоселов, С.М. Миронов и С.Б. Тарасов. В этой ситуации решили до достижения договоренности назначить временно председательствующего В.С. Миронова и его помощника С.М. Миронова, которые получили и право финансовой подписи¹. Так продолжалось до 20 октября, когда В.С. Новоселов был убит (взорван в своей машине) И до июня 2000 г. сессии вел избираемый временный спикер, который и подписывал до следующей сессии документы как и.о. председателя.

Причиной этого оказалась фракционная раздробленность состава Законодательного собрания и, особенно вначале, жесткая позиция фракции «Блок Юрия Болдырева», точнее, ее лидера, в одиночку принимавшего все решения, при этом не депутата Законодательного Собрания. Он настаивал, чтобы председателем стал представитель их фракции как самой крупной в депутатской ассамблее и конкретно один из ее координаторов А. Кривенченко или А. Редько, которые лично не пользовались авторитетом у других депутатов².

В начале работы Законодательного собрания II созыва из депутатов были образованы фракция «Блок Юрия Болдырева», фракция «Яблоко» (координатор М.И. Амосов) и фракция «Центр» (координатор Ю.П. Гладков), а также фракции «Петербургские районы», «Промышленная» и «Народовластие», состоявшие в основном из депутатов «петербургского списка». Во фракцию «Народовластие» (координатор К. Севенард) вошли депутаты из списка КПРФ. Она просуществовала недолго: была зарегистрирована в начале января 1999 г., а распалась

¹ Сергей Миронов. Человек в поисках места. ЗАКС.Ру. 5 марта 2004. URL: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/10494> (дата обращения: 21/12/2024).

² Есть ли у Владимира Путина конкуренты? (интервью с участниками Движения «Блок Юрия Болдырева», пожелавшими остаться анонимами). URL: <https://proza.ru/2002/09/02-102> (дата обращения: 21.12.2024).

в конце апреля того же года. Основу фракции «Петербургские районы» (руководитель В. С. Новоселов), зарегистрированной также в начале января 1999 г., составили депутаты первого созыва ЗС СПб из фракции (и одноименного общественного движения) «Патриоты Петербурга» во главе с Виктором Новоселовым, который, по мнению журналистов газеты «Деловой Петербург», ориентировался на Юрия Лужкова. Также предполагалось, что некоторые вновь избранные депутаты ЗС войдут во вновь образованное лужковское движение «Отечество»¹. Фракция «Промышленная» была создана К.Н. Серовым в конце работы Законодательного собрания I созыва, и переизбранные депутаты, включая С.Н. Никешина, продолжили ее деятельность и в новом созыве городского парламента.

Частично на основе фракции «Петербургские районы» и осколков фракции «Народовластие» вскоре возникла фракция «Наш город», координатор С.Б. Тарасов, также входивший в «петербургский список». Он стал основной фигурой, продвигаемой губернатором на место спикера городского парламента.

В итоге председателем Законодательного собрания Санкт-Петербурга стал С.Б. Тарасов (фракция «Наш город»), заместителем — С.М. Миронов («Законность»), председателем Бюджетного комитета — С.Н. Никешин («Промышленная»), председателем Комитета по законодательству — В.А. Калинин («Яблоко»). Второго заместителя председателя С.Н. Серова (фракция Промышленная) удалось избрать только в ноябре 2001 г. Как известно, в 2001 г. С.М. Миронов был избран представителем Законодательного собрания в Совете Федерации, и тогда его заменил на посту заместителя председателя Собрания В.А. Тюльпанов, создавший и возглавивший к этому времени фракцию «Единство. Санкт-Петербург».

Хотя С.Б. Тарасова выбрали далеко не сразу, оказалось, что функции спикера он выполнял очень хорошо. Вот мнение Н.Л. Евдокимовой, которая была депутатом и председателем комиссии при трех первых спикерах Законодательного собрания:

¹ Выборы расставили партии по ранжиру. // Деловой Петербург, 25 декабря 1998 г. URL: https://www.dp.ru/a/1998/12/25/Vibori_rasstavili_partii (дата обращения: 21/12/2024).

Он был хорошим спикером, он был очень спокойным, с хорошей организацией, он никого не давил, он поддерживал, когда даже у меня был жуткий скандал с Корчагиным, который меня обвинил в черти в чем прямо на заседании и я просто перестала на заседания ходить оскорблённая и должны делать общую фотографию, Тарасов пришел ко мне в кабинет он сказал, Наталья, с Корчагиным твоим разберемся, но как без тебя то фотографироваться. То есть он пытался тихо улаживать конфликты, он не громко это делал¹.

Приведем первые впечатления о деятельности второго созыва Законодательного Собрания Санкт-Петербурга двух депутатов, впервые избранных в городской парламент. Сначала впечатление доктора экономических наук М.Н. Бродского:

Надо сказать, что я, когда впервые попал в Законодательное собрание, я стал активно интересоваться, кто это, что эти люди из себя представляют, кто они, и с большим удивлением обнаружил, что на тот период среди них было человек 10 докторов наук, профессоров, человек 20 кандидатов наук, кроме того, оказалось, что они все люди с хорошей физической формой, так вот я с удивлением понял, что в законодательном собрании где-то с пяток, с десятков мастеров спорта, кандидатов мастера спорта и почти все депутаты законодательного собрания являются перворазрядниками по каким-то видам спорта².

М.Н. Бродский очень верно выделил еще две группы участников законодательного процесса и вообще все деятельности Законодательного собрания и других парламентских ассамблей (помимо самих депутатов) — это его аппарат, сотрудники, к которым можно отнести и помощников депутатов, часть которых ранее сами имели

¹ Интервью с Н.Л. Евдокимовой.

² Интервью с М.Н. Бродским, депутатом Законодательного собрания Санкт-Петербурга II созыва, далее — представителем Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном собрании и затем — представителем Законодательного собрания в правительстве города, 29 февраля 2024 г.

опыт депутатской деятельности. Особенно это относится к первым двум созывам Законодательного собрания Санкт-Петербурга, когда у многих депутатов собрания в качестве помощников были бывшие депутаты Ленсовета. И вторая группа — это экспертное сообщество, включая представителей академической науки, юристов и не только, без которых законотворческая деятельность была бы невозможной¹.

14 мая 2000 г. состоялись выборы губернатора Санкт-Петербурга. От движения «Единство» была выставлена кандидатура вице-премьера Правительства России В.И. Матвиенко, но социологические опросы показывали, что рейтинг действующего губернатора В.А. Яковлева был существенно выше, и в итоге ее кандидатура была снята с выборов в апреле 2000 г. В.А. Яковлев победил в первом туре, набрав 72,7 % голосов, на втором месте оказался И.Ю. Артемьев (14,7 %). На третьем — Ю.Ю. Бодырев (3,8 %).

Остановимся подробнее на одних из важнейших с точки зрения развития петербургского конституционализма решениях Законодательного собрания Санкт-Петербурга II созыва — принятии законов об Уставном суде Санкт-Петербурга и выборах членов Уставного суда. Как известно, принципы конституционализма предполагают наличие баланса между исполнительной, представительной и судебной властями. Реальное развитие федерализма предполагает, что в субъектах федерации должен также соблюдаться этот баланс. Вместе с тем само наличие конституционных или уставных судов в субъектах РФ в середине 1990-х годов ставилось под сомнение. Многие российские политики считали, что появившиеся в это время подобные суды чрезмерны, и их существование не стоит закреплять в новой России, живущей по Конституции 1993 г. Поэтому в те годы шла серьезная борьба за включение или невключение в систему российских судов конституционных и уставных судов в российских регионах. И петербургские политики, включая и Ю.А. Кравцова, бывшего по его должности председателя Законодательного собрания Санкт-Петербурга первого созыва членом Совета Федерации, боролись за возможность

¹ Подробнее о роли экспертного сообщества см.: [20], о деятельности Законодательного собрания Санкт-Петербурга VI созыва см.: [21].

создания таких судов. «Не всем было понятно, зачем нужны уставные суды. Мы доказывали их необходимость в долгих дебатах с руководством страны. И в конце концов были закреплены нормы, возможность создания Уставного суда»¹. В итоге Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», в котором были закреплены эти нормы, был в самом конце 1996 г. принят, а за ним в январе 1998 г. принят и Устав Санкт-Петербурга, в котором закреплено наличие Уставного суда Санкт-Петербурга.

Основными разработчиками Закона об Уставном суде Санкт-Петербурга были депутаты обоих созывов ЗС, председатели Комиссий по вопросам правопорядка и законности А.Г. Крамарев и по образованию, культуре и науке Л.П. Романков. Закон «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» не сразу подписал губернатор города В. А. Яковлев, который дважды требовал внесения в него поправок. Однако 5 июня 2000 г. закон все-таки был одобрен обеими ветвями региональной власти², и вскоре началась процедура формирования Уставного суда Санкт-Петербурга.

В соответствии с законом, кандидатов на пост судей Уставного суда (количество судей в первые пять лет его работы — 7 человек) выдвигают губернатор Санкт-Петербурга, группа депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга и совет судей Санкт-Петербурга. 8 сентября 2000 г. в газете «Санкт-Петербургские ведомости» опубликовано открытое письмо председателя Законодательного собрания города С.Б. Тарасова жителям города, в котором он кратко описывал цели и задачи Уставного суда, в частности писал, что «создание Уставного суда Санкт-Петербурга завершает построение полноценной системы органов государственной власти в Санкт-Петербурге», сообщал, что 14 сентября 2000 г. Законодательное собрание Санкт-Петербурга выбирает судей Уставного суда Санкт-Петербурга и кратко представ-

¹ Михалев А. Хранители городской Конституции: Уставный суд Петербурга празднует 15-летие // Телеканал «Санкт-Петербург». 19 сентября 2015. URL: <https://topspb.tv/news/news84876/> (дата обращения: 18.02.2019).

² Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2000. № 9.

лял список из 18 кандидатов, по 6 кандидатов, выдвинутых губернатором, группами депутатов и Советом судей¹.

14 сентября были избраны все семь судей Уставного суда Санкт-Петербурга: по одному судье из списков, предложенных губернатором города и Советом судей и соответственно пять из шести кандидатов, предложенных группами депутатов. Единственный судья из губернаторского списка — Игорь Александрович Соболевский, 1945 г. рождения. Вице-губернатор Санкт-Петербурга, председатель юридического комитета канцелярии губернатора Санкт-Петербурга Администрации Санкт-Петербурга (1999–2000, в отставке с мая 2000 г.). Единственным судьей из списка Совета судей стала Людмила Борисовна Ескина, 1952 г. рождения, заведующая кафедрой государственного права юридического факультета СПбГУ, д.ю.н., профессор.

Уставный суд был сформирован, на своем первом заседании председателем суда был избран Н.М. Кропачев, его заместителем — А.И. Осоцкий, и суд начал свою работу, постепенно завоевывая высокий авторитет в городе. Высокий статус суда был связан, в частности, с тем, что он далеко не всегда соглашался с позицией губернатора Санкт-Петербурга. Так, летом 2002 г. Уставный суд завершил слушание дела, связанного с назначением «исполняющих обязанности [далее — и.о.] вице-губернаторов»². С запросом о толковании «городской конституции» обратились шесть депутатов Законодательного собрания. Согласно Уставу города, назначение лиц, замещающих должности вице-губернаторов, требовало утверждения Законодательным собранием. На практике же после отказа от утверждения ряда кандидатур

¹ Открытое письмо председателя Законодательного собрания Санкт-Петербурга С.Б. Тарасова жителям города с представлением кандидатов в судьи первого состава Уставного суда Санкт-Петербурга // Санкт-Петербургские ведомости. 8 сентября 2000 г. URL: -<https://web.archive.org/web/20030801043721/http://www.vedomosty.spb.ru/2000/arts/spbved-2317-art-43.html> (дата обращения: 20/05/2024).

² Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 30 апреля 2002 года № 025-П по делу о толковании положений пунктов 8, 9, 10 ст. 42 Устава Санкт-Петербурга // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2003. № 1.

губернатор назначал их на требуемую должность с приставкой «и.о.». Депутаты запросили Уставный суд проверить соответствие такой практики Уставу города. Решение Уставного суда было однозначным: «не соответствует»¹.

Однако наиболее резонансное решение Уставного суда было принято в октябре 2002 г. и относилось к актуальной в то время проблеме исчисления установленного ограничения «двух сроков» для избрания губернатора². Во многих регионах этот запрет обходился путем учета изменений в законах о высшем должностном лице субъекта РФ, наличие которых позволяло рассматривать сроки действующих губернаторов не как последние, вторые, а как всего лишь первые. Такую уловку, скорее всего, планировал использовать и В.А. Яковлев, однако депутаты муниципального округа Полюстрово подали в Уставный суд Санкт-Петербурга запрос следующего содержания: «Имеет ли право действующий губернатор Санкт-Петербурга выставлять свою кандидатуру на очередных выборах губернатора?» «Решающее заседание продолжалось десять часов и закончилось в полвторого ночи 2 октября. Основываясь на системном изучении законодательства, включая нормативно-правовые акты, действовавшие до принятия Устава Санкт-Петербурга (14 января 1998 г.), судьи пришли к выводу о том, что городской Устав запрещает Яковлеву баллотироваться на третий срок. “Решение окончательное и обжалованию не подлежит”, — закончили свою речь судьи. Таким образом, В.А. Яковлев стал первым губернатором в России, которому не удалось воспользоваться третьим сроком»³.

¹ Которые здесь временные? // Невское время. 2002. 29 апреля. URL: <https://www.lenpravda.ru/digest/federal/260966.html> (дата обращения: 18.02.2019).

² Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 2 октября 2002 года № 042-П по делу о толковании положений пункта 5 статьи 40 Устава Санкт-Петербурга // Санкт-Петербургские ведомости. 2002. № 189.

³ Бессрочный скандал // Информационно-аналитическое интернет-издание «Ленправда». 15 октября 2002. URL: <https://www.lenpravda.ru/today/251404.html> (дата обращения: 18.02.2019).

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА III СОЗЫВА

Дата выборов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга определена в сентябре 2002 г. — 8 декабря, и сразу же началась избирательная кампания. Из губернаторского лагеря двинулся в законодательную власть глава БалтОНЭКСИМБанка Юрий Рыдник, который уже давно поддерживал деятельность В.А. Яковлева.

Вскоре последовало заявление С.Н. Никешина, что будет сформирован и так называемый губернаторский список, из депутатов, которые готовы изменить городской Устав и разрешить градоначальнику баллотироваться на третий срок. Он считал, что в новый губернаторский список могут войти до 26 тогдашних обитателей Мариинки¹. Как отмечалось в журнале «Коммерсант-Власть», эти выборы на свой особый контроль взяло полпредство президента в Северо-Западном федеральному округе. Его главной задачей было формирование в городском парламенте антигубернаторского большинства. Контроль осуществлялся через сеть общественных приемных «Диалог». Они активно помогали устраивающим их кандидатам в депутаты морально и материально. В результате «губернаторский» список кандидатов завоевал на выборах только треть из 50 депутатских мандатов².

Наконец, о своих предпочтениях заявило и СПб отделение партии «Демократическая Россия», по словам его председателя, помощника погибшего депутата ГД РФ Г.В. Старовойтовой Руслана Линькова, от «ДемРоссии» будет выдвинут депутат 3С второго созыва Михаил Бродский (6-й округ). Также партия намерена оказывать поддержку ряду депутатов второго созыва из фракции «СПС», собиравшихся баллотироваться в парламент третьего созыва. В списке «ДемРоссии» числились Юрий Gladков (26-й округ),

¹ Борис Воронин о незаменимости в петербургской политике // ЗАКС.Ру. 10 июня 2004. URL: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/11893> (дата обращения: 21/12/2024).

² Кандидатский Петербург // Коммерсант. 15.09.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/411094> (дата обращения 21/12/2024).

Леонид Романков (4-й округ), Алексей Ковалев (1-й округ), Михаил Толстой (36-й округ)¹.

Выборы в Законодательное собрание III созыва состоялись, как и планировалось, 8 декабря, причем, в отличие от выборов в первые два созыва городского парламента, они проходили в один тур, что давало преимущество уже знакомым избирателям депутатам их избирательного округа. Были избраны все 50 депутатов, при этом от блока «СПС-Яблоко» были избраны восемь депутатов, от партии «Единая Россия» — всего четверо, от движения «Воля Петербурга» и блока «Наука. Промышленность. Образование» — по два депутата и один — от партии «Центра». Остальные 33 депутата были избраны как самовыдвиженцы².

Журналисты отмечали, что одной из причин провала кандидатов от «Единой России» было отсутствие мотивации на установку «против Яковлева». Никто толком так и не смог объяснить партийцам, а тем более избирателям, почему именно нынешнего питерского губернатора считают «средоточием зла» В целом «список Черкесова» [В.В. Черкесов — Полномочный представитель Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе], представленный как список «пропрезидентских сил», включал 24 фамилии. Однако из «списка Черкесова» избралось лишь 12 человек, причем все они — действующие депутаты, и без того имевшие отличные перспективы на победу³. Отметим также, что из поддержанных «Демократической Россией» пяти кандидатов были избраны двое — Юрий Gladков и Алексей Ковалев.

Однако на первом заседании 8 января 2003 г. было объявлено, что фракция партии «Единая Россия» будет состоять из 9 человек. Это

¹ «Демократическая Россия» выдвинет единственного кандидата в депутаты на выборы в ЗС Петербурга третьего созыва. // Лениздат.ру. 14 августа 2002. URL: <https://lenizdat.ru/articles/36275/> (дата обращения 21/12/2024).

² Мы знаем, кто вошел в Законодательное Собрание. // Фонтанка, 9 декабря 2002. URL: <https://www.fontanka.ru/2002/12/09/61788/> (дата обращения 21/12/2024).

³ Петербургская тематика в федеральных СМИ. Итоги выборов в ЗакС. Обзор за 9–15 декабря 2002 // ИА Регнум. 18 декабря 2002. URL: <https://regnum.ru/article/75298> (дата обращения: 21/12/2024).

было связано, по-видимому, с тем, что руководство городской «Единой России» осознав, что в своей борьбе за власть в партии рискуют потерять контроль над городским парламентом, нашли способ загладить вину, которым, наверное, стало предложение поддержать В.А. Тюльпанова на пост спикера Законодательного собрания. Это и произошло на втором заседании городского парламента 15 января. Заместителем председателя избрали Ю.П. Гладкова, члена «СПС» и одного из самых опытных депутатов — он был и депутатом Ленсовета, и депутатом первых двух созывов Законодательного собрания. Облегчило избрание В.А. Тюльпанова председателем, вероятно, и то, что председатель предыдущего созыва ЗС СПб С.Б. Тарасов отсутствовал на обоих заседаниях, так как уехал отдохнуть.

Приведем фрагмент интервью с журналистом А., входящим в то время в парламентский пул журналистов Санкт-Петербурга:

Сергей Борисович очень любил рыбалку, и он был уверен, что после выборов его посту ничего не угрожает. И он уехал куда-то очень далеко, на какую-то экзотическую рыбалку. Когда он вернулся, он вдруг обнаружил, что спикер уже избран¹.

Тем не менее зимой 2003 г. сторонники губернатора составляли еще серьезную силу. Так, на заседании 8 января была создана фракция «Единый Петербург» в составе депутатов Алексея Белоусова, Игоря Михайлова, Олега Нилова, Игоря Риммера и Игоря Высоцкого. Координатором фракции был председатель правления БалтОНЭКСИМБанка Юрий Рыдник, который уже давно поддерживал деятельность В.А. Яковлева. Как утверждал Юрий Рыдник, новая фракция «Единый Петербург» не считает себя сторонницей ни полпреда Президента РФ в Северо-Западном округе, ни губернатора Санкт-Петербурга, а настроена на сотрудничество со всеми политическими силами². Отметим,

¹ Интервью с журналистом А., 29 марта 2024 г.

² Фракция «Единый Петербург» под предводительством Рыдника настроена на сотрудничество со всеми политическими силами // ИА ЗАКС.Ру. 10 января 2003. URL: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/1950> (дата обращения: 30/05/2024).

что один из ее членов Алексей Белоусов избирался в этот созыв от «Единой России», а в предыдущей — от «Яблока».

На следующем заседании было заявлено, что Юрий Рыдник стал координатором блока «Единый Петербург», в который пошли также фракции «Городские районы» (координатор Сергей Анденко) и «Наш город» (координатор Сергей Тарасов). Их общее количество — 17 депутатов — позволяло им блокировать заседания Законодательного собрания. И они этой возможностью воспользовались, три недели не допуская начала заседаний собрания, параллельно ведя затяжные консультации со спикером собрания Вадимом Тюльпановым о разделе парламентских портфелей. Переговоры, впрочем, не дали никакого результата.

К тому же 21 апреля Верховный суд РФ оставил в силе решение городского суда Петербурга от 28 февраля об отмене результатов выборов в петербургский парламент по 41-му округу, в котором победил Ю. Рыдник. В решении суда отмечалось нарушение ст. 39 и п. 4 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях прав избирателей». Таким образом, Ю. Рыдник лишился депутатских полномочий, а губернатор — сильного союзника в Законодательном собрании.

Кроме этих основных противостоящих друг другу фракций, в составе Законодательного собрания 8 января были зарегистрированы фракции «Яблока» (5 человек, координатор Игорь Артемьев), «Спортивной России» (вскоре ставшей фракцией ЛДПР) (5 человек, координатор Денис Волчек), КПРФ-НПСР (5 человек, координатор Юрий Савельев). Девять человек не вошли ни в одну фракцию — это были представители «СПС» и «Воли Петербурга», а также Юрий Шутов, избранный депутатом, несмотря на то что уже находился в заключении. Феномен Юрия Шутова, вскоре приговоренного к пожизненному заключению за создание банды и убийства, требует отдельного обсуждения.

Вскоре после прекращения бойкота заседаний Законодательного собрания были распределены места председателей комитетов и комиссий ЗС. Никто из прогубернаторских фракций «Городские районы», «Наш город» и «Единый Петербург» не стал руководителем основных комитетов и комиссий. Все остальные фракции были представлены.

* * *

В конце мая 2003 г. в Санкт-Петербурге прошло торжественное празднование 300-летие со дня основания города. Спустя неделю после окончания торжеств губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев сложил с себя полномочия и одновременно указом Президента Российской Федерации был назначен на должность заместителя председателя Правительства РФ. В правительстве курировал ЖКХ, строительство, развитие и работу транспорта вплоть до конца февраля 2004 г. И очень скоро, уже в июле, началась кампания по избранию нового губернатора Санкт-Петербурга, в которой приняла участие В.И. Матвиенко, которая в марте этого года была назначена на пост Полномочного представителя Президента РФ по Северо-Западному федеральному округу. Она была избрана губернатором Санкт-Петербурга 5 октября на втором туре выборов.

В ситуации, когда власть, и региональная, и федеральная, действовала «одной командой», лояльные исполнительной власти депутаты уже не могли выбирать сторону губернатора или сторону полпреда, как это было во втором созыве. Депутатские фракции при этом продолжали образовываться и исчезать, но результатом всех перестановок было последовательное усиление фракции «Единая Россия». Она выросла с 9 человек в начале 2003 г. до 24 к концу 2006 г.

В этом плане показательна ситуация с конфликтом в деятельности Уставного суда Санкт-Петербурга.

Спустя примерно полтора года после избрания В.И. Матвиенко на пост губернатора Санкт-Петербурга, 14 марта 2005 г. Уставный суд принял решение о неправомерности постановления Правительства города, принятого вскоре после избрания В.И. Матвиенко губернатором. Это решение стало результатом рассмотрения Уставным судом Санкт-Петербурга жалобы гражданина Санкт-Петербурга на несоответствие Уставу города процесса переименования Администрации Санкт-Петербурга в Администрацию Губернатора Санкт-Петербурга, осуществленное в связи с принятием Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 18 ноября 2003 г. № 4332.

В Постановлении Уставного суда от 14 марта 2005 г. было сказано: «Уставный суд Санкт-Петербурга... отмечает, что Устав Санкт-Петербурга не содержит положений, предусматривающих возможность

формирования (учреждения, создания) исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга ни посредством переименования Администрации Санкт-Петербурга как системы исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в целом, ни посредством переименования в отдельности входящих в её состав Правительства Санкт-Петербурга... или... иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга... Уставный суд Санкт-Петербурга приходит к выводу о том, что Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 43 не может рассматриваться как нормативный правовой акт о формировании (создании) исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга — Администрации Губернатора Санкт-Петербурга»¹.

На это решение можно было реагировать по-разному, и самым простым было признаться в ошибке и принять новые решения, соответствующие букве Устава, на страже которого стоит Уставный суд. Губернатором же был выбран иной путь: изменение самого состава Уставного суда и порядка его работы. К тому же осенью подходил к концу первый пятилетний срок членов уставного суда. Губернатор предложил, а депутаты Законодательного собрания приняли поправки в Закон об «Уставном суде Санкт-Петербурга», в соответствии с которыми регламент работы Уставного суда теперь утверждался не самим Уставным судом, а Законодательным собранием Санкт-Петербурга². Исследователи отмечали: «...только в Санкт-Петербурге регламент Уставного суда принимает Законодательное собрание, в чем видится ущемление самостоятельности суда» [23].

¹ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 14 марта 2005 г. № 127-П по делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 18 ноября 2003 г. № 43 «Об Администрации Губернатора Санкт-Петербурга» по жалобе гражданина Евгения Владимировича Голованова. URL: <http://inp.net.ru/activity/courts/spb-127-golovanov.html> (дата обращения: 02.04.2019).

² Закон Санкт-Петербурга от 27 мая 2005 г. № 250-24 «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга “Об Уставном суде Санкт-Петербурга”» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 2005. № 11.

Наконец, депутаты запретили гражданам обжаловать в Уставном суде постановления правительства, а также утвердили отставку шести из семи членов суда, срок полномочий которых заканчивался в этом году. Основанием для представления о прекращении полномочий стали заявления «лояльных Смольному судей» А.А. Ливеровского, Н.Ф. Гуцан, а также О.В. Герасиной о своей добровольной отставке¹.

Эти решения были обжалованы в Конституционный и Верховный суды, но безрезультатно. В редакционном тексте газеты «Известия» указывалось на то, что «война между двумя ветвями петербургской власти — Уставным судом и Смольным — вчера завершилась полной победой последнего»². По мнению петербургского социолога Р.С. Могилевского, действия Смольного нельзя было назвать прямым административным давлением на суд — речь шла о более тонкой политической конструкции: «Де-юре Уставный суд остался независим, но для всех стало понятно, кто в доме хозяин. Это пример того, как вертикаль власти затронула суд, который должен быть независимым»³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение мы можем сделать вывод о том, что в процессе деятельности первого и второго созывов Законодательного собрания Санкт-Петербурга были сделаны важные шаги по построению системы власти в городе-субъекте Российской Федерации, базирующиеся на принципах конституционализма: был подготовлен и принят Устав города, в основу которого положено реальное разделение властей, создана система сдержек и противовесов, важной частью которого был Уставной суд Санкт-Петербурга.

¹ Пушкарская А. Независимое судопроизводство. Валентина Матвиенко вынесла свой приговор непокорным судьям // Коммерсантъ. 2005. 25 августа. № 158 (3242). URL: https://www.kommersant.ru/doc/603567?from=doc_vrez (дата обращения: 18.02.2019).

² Валентина Матвиенко победила Уставный суд Санкт-Петербурга // Известия. 2005. 15 сентября. URL: <https://iz.ru/news/306112> (дата обращения: 18.02.2019).

³ Там же.

Это стало возможным благодаря двум факторам. Во-первых, наличию среди депутатов Петербургской ассамблеи критической массы людей, которые осознанно стремились к выстраиванию власти, основанной на принципах конституционализма, основная часть которых уже прошли серьезную школу Ленсовета XXI созыва. Вторым важным фактором стал полицентрический политический режим, существовавший в Санкт-Петербурге вплоть до лета 2003 г., когда наряду с губернатором в городе существовал и институт полномочного представителя Президента РФ с настолько разными позициями, что на выборах Законодательного собрания СПб III созыва существовали и губернаторский, и полпредовский список рекомендуемых депутатов. В такой ситуации обе ветви власти в спорных ситуациях должны были слушаться решения третьей ветви — Уставного суда. Когда же плюрализм исчез, то и вместо реализации решений Уставного суда оказалось возможным просто поменять его нормативную базу и изменить состав судей, что стало одним из первых шагов по выхолаживанию принципов конституционализма из системы городской власти.

Можно также предположить, что среди депутатов Законодательного собрания первых созывов были представлены по крайней мере пять основных типов мотиваций их деятельности. Во-первых, стремление реализовать на практике принципы конституционализма, понимаемого как реальное разделение и баланс трех ветвей власти на региональном уровне. Во-вторых, представление и продвижение корпоративных интересов бизнеса (в случае Санкт-Петербурга прежде всего строительного). В-третьих, стремление защитить и сохранить культурное и архитектурное наследие города. В-четвертых, желание помочь и защитить определенные социальные группы, например жителей блокадного Ленинграда. И наконец, в-пятых, лоялизм по отношению к главам исполнительной власти.

При этом было возможно и сочетание двух и более мотивов, например градозащитникам и их яркому лидеру Алексею Левашову были близки и принципы конституционализма, а стремление поддержать определенные социальные группы могло сочетаться и с лоялизмом. При этом по мере эволюции Законодательного собрания количество приверженцев принципов конституционализма уменьшалось, а сторонников лоялизма росло.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Сунгуров Александр Юрьевич, АНО Народный университет современного конституционализма, научный руководитель, доктор политических наук.
Телефон: +7 (911) 0816123. Электронная почта: asungurov@mail.ru

Research Article

ALEXANDER YU. SUNGUROV¹

¹ People's University of Modern Constitutionalism.
620000, Yekaterinburg, Boris Yeltsin str. 3, office 718B.

**EVOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF ST. PETERSBURG
(1995–2007)**

Annotation. The evolution of the Legislative Assembly of St. Petersburg of the first three convocations (1995–2007) is considered, as well as briefly the activities of the Leningrad (after September 1991 — St. Petersburg) City Council of the XXI convocation (Lensovet). In these convocations, deputies were elected according to the majority system in 50 electoral districts. The most effective was the activity of the first convocation of the Legislative Assembly, which worked from the end of 1994 to the end of 1998. It was by the forces of the deputies of this convocation that the constitution of the city — subject of the Russian Federation was prepared and adopted — the Charter of St. Petersburg, which laid down the principles of separation and balance of powers, and also provided for the creation of the Statutory Court of St. Petersburg and the Institute of the Commissioner for Human Rights in St. Petersburg. This was achieved largely due to the high-quality composition of the Legislative Assembly, in which one third of deputies were deputies of the Leningrad City Council before that. As part of the activities of the Second Convocation of the Legislative Assembly (1999–2002), the law “On the Statutory Court of St. Petersburg” was adopted, and the Charter Court itself was elected. He made it possible to strengthen the system of checks and balances of the branches of regional government, and in his 2002 decisions, in particular, decided that the election of Governor V.A. Yakovlev for a third term would contradict the city Charter. During this period, the pressure of the executive power of St. Petersburg on deputies was partially offset by pressure from the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation. The third convocation (2003–2007) was characterized by a further strengthening of monocentrism and the emergence of the dominant faction of the United Russia Party. Under pressure from the Governor of St. Petersburg, deputies made serious amendments to the law “On the Statutory Court of St. Petersburg”, which significantly reduced its independence.

Keywords: Regionalism. Parliamentarism. The Lensovet, the Legislative Assembly. Political parties. Political factions.

For citation: Sungurov A.Yu. Evolution of the legislative assembly of St. Petersburg (1995–2007). *Vlast' i elity = Power and elites*. 2024. Vol. 11. No. 3. P. 58–99. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.3>. (In Russ.)

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexander Yu. Sungurov — People's University of Modern Constitutionalism, scientific supervisor, Doctor of Politics. **Phone:** +7 (911) 0816123. **E-mail:** asungurov@mail.ru

ЛИТЕРАТУРА/ REFERENCES

1. Автобиография Петербургского горсовета (Ленсовета XXI созыва). СПб.: Изд-во Александра Сазанова; «Роза мира», 2005. 710 с.
Autobiography of the St. Petersburg City Council (Leningrad City Council of the XXI convocation). St. Petersburg: Izd-vo Aleksandra Sazanova; Roza mira, 2005. 710 p.
2. Автобиография Петербургского горсовета. Т. 2. СПб.: Издательство Александра Сазанова, 2011. 312 с.
Autobiography of the St. Petersburg City Council Vol 2. St. Petersburg: Izdatel'stvo Aleksandra Sazanova, 2011. 312 p. (In Russ.)
3. *Артюшин С.М.* Политические коалиции: проблемы теории и региональная практика // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2006. № 22. С. 8–17.
Artyushin S.M. Political coalitions: problems of theory and regional practice. *Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena*, 2006, no. 22, pp. 8–17. (In Russ.)
4. Белкин А.А. От Ленсовета к Петросовету: июнь-сентябрь 1991 г. // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 1993. Вып. 2. С. 75–82.
Belkin A.A. From Leningrad City Council to Petrograd City Council: June-September 1991. *Vestnik SPbGU*, 1993, ser. 6, iss. 2, pp.75–82. (In Russ.)
5. *Бродский М.Н., Костенко С.И.* Парламентский (депутатский) запрос как традиционная форма парламентского контроля // Ученые записки юридического факультета, 2012. №26 (36). С. 24–28.
Brodskii M.N., Kostenko S.I. Parliamentary (deputy) inquiry as a traditional form of parliamentary control. *Uchenye zapiski yuridicheskogo fakul'teta*, 2012, no. 26 (36), pp. 24–28. (In Russ.)
6. *Будко Д.А., Макарин А.В.* Политические практики взаимодействия органов региональной власти: опыт Санкт-Петербурга // Политэкс. 2013. Т. 9. № 4. С. 195–206.

- Budko D.A., Makarin A. V. Political practices of interaction between regional authorities: the experience of St. Petersburg *Politeks*, 2013, vol. 9, no. 4, pp. 195–206.
7. *Веретин А., Милосердова Н., Петров Г.* Противостояние: хроника трех дней и ночей 19–21 августа 1991 г., Ленинград — Санкт-Петербург. СПб.: Экополис и культура, 1992. 197 с.
Veretin A., Miloserdova N., Petrov G. Confrontation: a chronicle of three days and nights on August 19–21, 1991, Leningrad — St. Petersburg. St. Petersburg: Ekopolis i kul'tura, 1992. 197 p. (In Russ.)
8. *Горный М.Б.* Выборы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга в 1998 г. (опыт избирательной кампании на примере 33-го округа). Портал Демократия.ru. URL: https://www.democracy.ru/library/practice/media/rfelec_gor/page40.html (дата обращения: 15.06.2024).
Gornyi M.B. Elections to the Legislative Assembly of St. Petersburg in 1998 (the experience of the election campaign on the example of the 33rd district) *Portal Demokratiya.ru*. Available at: https://www.democracy.ru/library/practice/media/rfelec_gor/page40.html (accessed: 15.06.2024). (In Russ.)
9. *Горный М.Б.* Политические фракции в парламенте Санкт-Петербурга: история их становления и развития // Политическая экспертиза: Поли-тэкс. 2013. Т. 9, № 3. С. 91–106.
Gornyi M.B. Political factions in the Parliament of St. Petersburg: the history of their formation and development. *Politicheskaya ekspertiza: Politeks*. 2013, vol. 9, no. 3, pp. 91–106. (In Russ.)
10. Горный М.Б. «Ленсовету-21» — 25 лет. Телескоп. 2015. № 3 (111). С. 37–43.
Gornyi M.B. Lensovet-21 is 25 years old. *Teleskop*, 2015, no. 3 (111), pp. 37–43. (In Russ.)
11. *Даугавет А.Б.* Представительная власть Санкт-Петербурга как неформальный институт (2000–2011) // Властные структуры и группы доминирования: материалы X Всерос. семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» / Под ред. А.В. Дуки. СПб., 2012. С. 344–369.
Daugavet A.B. Predstavitel'naya vlast' Sankt-Peterburga kak neformal'nyi institut (2000–2011). Power structures and dominance groups: materials from X All-Russian seminar “Sociological problems of government institutions in the context of Russian transformation” Ed. by A.V. Duka. St. Petersburg, 2012, pp. 344–369. (In Russ.)
12. *Девятярова А.И., Шашкова Я.Ю.* Региональный парламентаризм в Западной Сибири (1990–2000-е годы): сравнительный анализ. Барнаул: Сипресс, 2013. 196 с.

- Devyatiyarova A.I., Shashkova Ya.Yu. Regional parliamentarism in Western Siberia (1990-2000-ies): comparative analysis Barnaul: Sipspress, 2013. 196 p. (In Russ.)
13. Козлова Н., Монахова Ю. Женщины-депутаты представительных органов приволжского федерального округа: опыт анализа политических биографий // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13, № 2. С. 57–69.
- Kozlova N., Monakhova Yu. Women deputies of representative bodies of the Volga Federal District: the experience of analyzing political biographies. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*. 2019, vol. 13, no. 2, pp. 57–69. (In Russ.)
14. Козлова Н. Н., Скаковская Л. Н., Рассадин С. В. Молодежный сегмент депутатского корпуса региональных legislатур РФ: социально-профессиональные характеристики, источники рекрутирования, карьерные траектории. // Полис. Политические исследования. 2023. № 1. С. 114–129.
- Kozlova N.N., Skakovskaya L.N., Rassadin S.V. Молодежный сегмент депутатского корпуса региональных legislатур РФ: социально-профессиональные характеристики, источники рекрутирования, карьерные траектории. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, 2023, no. 1, pp. 114–129. (In Russ.)
15. На круги своя... К 320-летию Санкт-Петербурга: документальная история возвращения городу его исторического имени / Под ред. А.П. Сазанова. М.: Перо; СПб.: Изд-во Александра Сазанова, 2023. 224 с.
- Back to square one... On the 320th anniversary of St. Petersburg: a documentary history of the return of its historical name to the city Ed. by A.P. Sazanova. Moscow: Pero; St. Petersburg: Izdatel'stvo Aleksandra Sazanova, 2023. 224 p. (In Russ.)
16. Помигуев И.А. Возможности влияния региональных Парламентов на федеральный законодательный процесс в России // Вестник ВГУ. Серия: История. политология. социология. 2015. № 4. С. 96–98.
- Pomiguyev I.A. The possibilities of influence of regional Parliaments on the federal legislative process in Russia. *Vestnik VGU. Seriya: Istoriya. politologiya. sotsiologiya*, 2015, no. 4, pp. 96–98. (In Russ.)
17. Российский парламентаризм: региональное измерение: материалы Межрегиональной научно-практической конференции / Государственная Дума Томской области; Томский государственный университет; Томское региональное отделение Российской ассоциации политической науки; под ред. А.И. Щербина, Н.Г. Щербининой, О.Н. Дорохина. Томск: ТМЛ-Пресс, 2009. 176 с.

- Russian parliamentarism: regional dimension: proceedings of the Interregional Scientific and Practical Conference. Gosudarstvennaya Duma Tomskoi oblasti; Tomskii gosudarstvennyi universitet; Tomskoe regional'noe otделение Rossiiskoi assotsiatsii politicheskoi nauki; eds. A.I. Shcherbinina, N.G. Shcherbininoini, O.N. Dorokhina. Tomsk: TML-Press, 2009. 176 p. (In Russ.)
18. Российский парламентаризм: региональное измерение: материалы III Всероссийской конференции с международным участием / Под ред. А.И. Щербинина, Н.Г. Щербининой. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2014. 192 с.
Russian parliamentarism: a regional dimension: proceedings of the III All-Russian Conference with International Participation. Eds. A.I. Shcherbinina, N.G. Shcherbininoini. Tomsk: Izd-vo Tom. gos. un-ta, 2014. 192 p. (In Russ.)
19. Сунгуров А.Ю. О комиссии по депутатскому расследованию обстоятельств государственного переворота на территории Ленинграда // Публичная политика — 2009. Сборник статей. СПб.: Норма, 2010. С. 27–32.
Sungurov A.Yu. On the commission for the deputy investigation of the circumstances of the coup d'état in Leningrad. *Publichnaya politika — 2009. Sbornik statei*. St. Petersburg: Norma, 2010, pp. 27–32. (In Russ.)
20. Сунгуров А. Ю. Экспертные сообщества и власть. М.: Политическая энциклопедия, 2020. 231 с.
Sungurov A. Yu. Expert communities and government. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya, 2020. 231 p. (In Russ.)
21. Сунгуров А.Ю. Законодательное собрание Санкт-Петербурга: участие экспертов в подготовке решений // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2021. № 59. С. 253–262.
Sungurov A.Yu. Legislative Assembly of St. Petersburg: participation of experts in the preparation of decisions. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya*, 2021, no. 59, pp. 253–262. (In Russ.)
22. Туровский Р.Ф., Сухова М.С. Кооптация оппозиции в региональных парламентах России: игра с нарушением правил // Полития. 2021. № 2 (101). С. 121–143.
Turovskii R.F., Sukhova M.S. Co-opting the opposition in Russia's regional parliaments: a game of breaking the rules. *Politiya*, 2021, no. 2 (101), pp. 121–143. (In Russ.)
23. Худoley К.М. Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Вестник Пермского университета. 2014. № 2 (24). С. 50–60.

Khudolei K.M The competence of the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation. *Vestnik Permskogo universiteta*, 2014, № 2 (24), pp. 50–60. (In Russ.)

24. Чирикова А.Е. Региональные парламенты: ресурсный потенциал и неформальные правила политической игры // Власть и элиты в российской трансформации: сб. научных статей / Под ред. А.В. Дуки. СПб: Интерсоцис, 2005. С. 194–222.

Chirikova A.E. Regional parliaments: resource potential and informal rules of the political game. *Vlast' i elity v rossiiskoi transformatsii: Sb. nauchnykh statei*. Ed. by A.V. Duka. St. Petersburg: Intersotsis, 2005, pp. 194–222. (In Russ.)

25. Шевченко Д.В. Ленсовет — Петросовет XXI созыва: образование и деятельность, 1990–1993 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2016. 22 с. Shevchenko D.V Leningrad City Council — Petrograd Soviet of the XXI convocation: education and activities, 1990-1993. PhD Thesis. St. Petersburg, 2016. 22 p. (In Russ.)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.4>.

EDN: OJDXHE

*Т.Б. ВИТКОВСКАЯ*¹

¹ Пермский ФИЦ УрО РАН, Институт гуманитарных исследований
УрО РАН
614000, Пермь, ул. Ленина, д. 13А

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ: СОСТАВ ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА¹

Аннотация. Статья посвящена составу и структуре депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления в современной России. Показана неформальная внутренняя структура депутатского коллектива — деление депутатского корпуса на сегменты: работники муниципальных бюджетных учреждений, сотрудники муниципальных унитарных предприятий, представители малого частного бизнеса, представители крупного бизнеса. Объясняются обстоятельства, которые составляют контекст избрания и депутатской деятельности представителей разных сегментов. Выявлены причины и последствия самостоятельности/зависимости сегментов ассамблей от исполнительной власти. Статья написана с опорой на материалы эмпирического исследования власти в пяти российских муниципальных образованиях и базу данных, содержащую информацию о профессиональном и корпоративном составе представительных органов местного самоуправления этих муниципальных образований (Березовский, Верхний Тагил, Губаха, Кушва, Чусовой). Изучение состава локальных ассамблей и его эффектов на локальную политику

¹ Выполнено в рамках государственного задания, тема «Многоуровневая политика в современном мире: институциональное и социокультурное измерения», регистрационный номер темы 124021400020-6.

видится автору актуальной научной задачей и исследование секторов муниципального депутатского корпуса — шагом на пути к ее решению.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительный орган местного самоуправления, локальная элита, муниципальный депутат, муниципальный депутатский корпус.

Для цитирования: Витковская Т.Б. Представительная власть в российских муниципалитетах: состав депутатского корпуса // *Власть и элиты*. 2024. Т. 11. № С. 100–117. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.4>. EDN: OJDXHE.

ВВЕДЕНИЕ

В изучении политики на уровне муниципалитетов в России в течение трех десятилетий сохраняется интерес к проблемам взаимного влияния исполнительной и представительной власти, их баланса как элементов системы местного самоуправления. Данная статья также отражает исследовательский интерес к этой проблеме. Однако по сравнению с большинством работ исследовательский фокус смещен на локальную политическую тематику [13; 14; 8; 3], с главы как ключевого актора местной политики на депутатов и представительный орган местного самоуправления. Основным теоретическим ожиданием являются присутствие в депутатских ассамблеях представителей как государственных и муниципальных учреждений, так и частных компаний и различия в характере отношений сегментов представительной власти с местными администрациями.

Предположения, что депутаты — представители государственных и муниципальных учреждений с бюджетным финансированием (так называемые бюджетники) являются «поддержкой» или «опорой» главы, ранее высказывались и были подтверждены в исследованиях российской муниципальной политики [6; 2; 10; 12]. Вместе с тем мы предполагаем, что рассмотрение «государственных» (представителей бюджетного сектора муниципального образования) депутатов и «частных» (представителей сектора частного бизнеса муниципального образования) депутатов как группы зависимых от главы и группы автономных по отношению к главе в некоторой степени представляется упрощением. Такое разделение или даже противопоставление депутатских групп отражает часть политической реальности россий-

ских муниципалитетов, но не становится достаточно нюансированным, чтобы отобразить ее сложность.

Роль частного бизнеса в местной политике и муниципальном управлении также уже была предметом исследований российских политологов и социологов [5; 1; 7], в том числе исследований с фокусом на представительной власти [11].

Представленное исследование опирается на неоинституциональный подход, позволяющий учесть специфику контекста — российские локальные политические и социальные практики. Неоинституционализм фокусируется не только на формальных, но и на неформальных практиках и нормах. Неформальные нормы и практики во власти получили широкое распространение в локальной политике в современной России.

Цель статьи — исследование состава представительных органов местного самоуправления и выявление основных депутатских групп, или сегментов, в муниципальном депутатском корпусе.

На какие сегменты делится депутатский корпус представительного органа власти в соответствии с корпоративной принадлежностью депутатов? Какие отношения связывают сегменты депутатской ассамблеи и главу местного самоуправления? Как сегменты депутатского корпуса, составляющие (вместе или в отдельности) его большинство, формируют отношения представительной и исполнительной власти в муниципальном образовании? Эти вопросы конкретизируют цель работы.

В статье представлены отдельные результаты исследования местной власти в пяти муниципальных образованиях РФ: Березовский, Верхний Тагил, Губаха, Кушва, Чусовой. Губаха имеет статус муниципального округа, но для территории характерен городской образ жизни сообщества и городской профиль экономики, прочие муниципальные образования имеют статус городского округа. Все отобранные для исследования округа небольшие по численности населения (менее 100 тыс. чел.). Исследование охватило период сроков полномочий действующего и предыдущего созывов представительных органов власти указанных городов (сентябрь 2016 — сентябрь 2024 г.).

Эмпирической основой исследования служат следующие материалы. Во-первых, база данных, содержащая информацию о профес-

сии, основном месте работы, должности депутатов ассамблей вышеуказанных муниципальных образований (база данных включает 420 единиц наблюдения по 210 депутатам двух созывов пяти представительных органов МСУ, собрана автором). Источниками данных выступили электоральная статистика — информация о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах, результаты выборов и информация о депутатах окружных ассамблей, предоставленная официальными сайтами муниципальных образований и представительных органов местного самоуправления.

Во-вторых, в работе используются материалы глубинных интервью с непосредственными участниками исследуемых практик. Респондентами выступили депутаты окружных ассамблей, представители муниципальных администраций, директора бюджетных учреждений, интервью проведены автором (N=10). Техника глубинного интервью допускает вариативность, заданную различиями между респондентами (их характерологическими особенностями, социальным и профессиональным статусом), вместе с тем все интервью проведены по единой общей схеме ради достижения сопоставимости информации. В гайд интервью заложены блок вопросов о властном потенциале участников локальной политики (в том числе вопросы о властной репутации главы, администрации, отдельных депутатов, сегментов депутатского корпуса, депутатского коллектива), блок вопросов о структурировании депутатского корпуса представительного органа местного самоуправления (в том числе вопросы об официальной и неофициальной структуре депутатского коллектива) и блок вопросов о взаимном влиянии исполнительной и представительной ветвей власти муниципалитета (в том числе вопросы о взаимодействии директората бюджетных учреждений и главы муниципалитета, взаимодействии бизнеса и главы муниципалитета). Получение информации с помощью метода глубинных интервью — современный тренд в отечественных исследованиях муниципальной политики [9, с. 25–32].

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование состава депутатского корпуса пяти муниципальных образований (Березовский, Верхний Тагил, Губаха, Кушва, Чусовой) продемонстрировало формирование четырех сегментов в окружных

ассамблеях. Первый сегмент — представители муниципальных бюджетных учреждений. В депутатской ассамблее каждого муниципального образования есть работники учреждений образования (детские сады, школы, училища) и охраны здоровья (больницы, профилактории, санатории, центры реабилитации). Так, в Верхнем Тагиле в прошлом созыве Думы заседали директора всех общеобразовательных школ города. К этому сегменту относятся работники из сфер социального обслуживания, культуры и творчества, рекреации и спорта.

Второй сегмент — представители муниципальных унитарных предприятий. Бюджетные учреждения социального профиля представлены в ассамблеях не только рядовыми работниками, но и их руководителями: директорами школ, заведующими детскими садами, главными врачами больниц и т.д. Муниципальные унитарные предприятия, как правило, представлены директорами или их заместителями.

Третий сегмент — представители частного бизнеса местного и малого масштаба. Многие депутаты из этого сегмента — индивидуальные предприниматели, также к нему относятся собственники малого бизнеса, председатели потребительских кооперативов, участники хозяйственных товариществ, владельцы небольших производственных площадок и фермерских хозяйств.

Четвертый сегмент — представители более крупного бизнеса, который соответствует российским критериям среднего или крупного (годовой доход более 801 млн руб., численность персонала более 101 человека). Эти депутаты — представители силы, которая по своему масштабу уже не является локальной.

Крупный бизнес может иметь государственную долю в уставном капитале. Компания «Метафракс Кемикалс», владеющая заводом в Губахе, в 2023–2024 гг. перешла под контроль государства через управляющую химическими производствами компанию АО «Росхим»¹. По этой причине обобщающее определение этого сегмента как представляющего частный бизнес, в отличие от третьего сегмента, не вполне корректно.

¹ «Росхим» победил на торгах по продаже 97 % акций «Метафракс Кемикалс». URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6706bd919a794767b5b1b088>. РБК: 09.11.2024 // Perm.rbc.ru (дата обращения: 10.11.2024).

Материалы интервью продемонстрировали, что существование перечисленных сегментов депутатского корпуса вполне осознается и депутатами, и чиновниками, как постоянная характеристика локальных ассамблей. Однако деление депутатской ассамблеи на сегменты не является официальным: не подразумевается уставами муниципальных образований, не легитимировано решениями публичных органов власти. Официальную структуру депутатского корпуса формирует деление на постоянные комиссии и комитеты, закрепленное решениями представительных органов местного самоуправления, и выделение фракций — объединений депутатов по признаку партийной принадлежности¹.

Официальная и неофициальная структуры местных ассамблей не совпадают, поскольку выделение депутатских сегментов происходит в соответствии с корпоративной принадлежностью, комиссий и комитетов — с учетом сферы интересов и компетенции депутатов, фракций — по партийному признаку. Вместе с тем исследование указало на пересечения: комиссии по социальным вопросам заполняют преимущественно сотрудники муниципальных бюджетных учреждений, комиссии по экономической и налоговой политике — работники частных и муниципальных унитарных предприятий, комиссии и комитеты по бюджету и планированию объединяют депутатов разных сегментов и включают директоров и собственников. Неофициальная структура не менее устойчива, чем официальное деление на комиссии и комитеты, воспроизводится после смены персонального состава депутатских ассамблей.

Пример широкого бюджетного сектора в местной ассамблее представляет дума городского округа Верхний Тагил. В действующем созыве Думы более половины депутатов представляют бюджетные учреждения. В числе депутатов — директора и учителя школ, заведующ-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024). Ст. 35.1. Фракции в представительном органе муниципального образования. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 11.10.2024).

шая детским садом, директор дворца культуры, звукооператор культурно-спортивного комплекса.

Бюджетных работников из разных сфер объединяет не только социальная ориентированность их профессий, которая обеспечивает получение депутатских мандатов:

Кому легче избраться депутатом? Легче нам — работникам культуры, образования, медицины, потому что мы с населением общаемся больше.

Общей их характеристикой является и зависимость представляемых учреждений от муниципальных администраций, которая обуславливает их несамостоятельность, несмотря на обладание мандатом:

Мы в какой-то мере зависимы, потому что мы работаем в муниципальном секторе.

Муниципальные бюджетные учреждения создаются муниципальными администрациями. Цель их создания — помощь местному самоуправлению в решении вопросов местного значения, выполнение работ и оказание услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты и смежных с ними. Проводимая ими работа полностью или частично (с привлечением средств внебюджетных фондов) финансируется из бюджета муниципального образования. Бюджетное учреждение получает муниципальные задания и не вправе отказаться от их выполнения. Муниципалитет может изменить муниципальное задание и объем субсидии, предоставленной на его выполнение.

Депутат, педагог по профессии объясняет специфику работы в муниципальном учреждении как основной занятости:

Наша работа — муниципальная. Наша траектория во многом прописана: у нас гарантия по зарплате, гарантия по больничному, гарантия по отпуску, гарантия по пенсии, у нас очень много гарантий.

Директора и сотрудники муниципальных бюджетных учреждений зависимы от местной исполнительной власти, поскольку она обладает широкими административными возможностями в отношении организаций — их работодателей. Приобретение нового статуса — депутата, полномочий представителя публичной власти, вхождение в депутатский коллектив не меняют ситуацию зависимости, в которой остаются бюджетники.

Муниципальные унитарные предприятия являются коммерческими организациями, но не имеют права распоряжаться своей собственностью и прибылью, это право принадлежит муниципалитету. Такие предприятия выполняют деятельность по решению социально значимых задач для помощи муниципальной власти, под ее контролем. Они управляются единолично директорами, назначение и снятие которых находится в ведении муниципальных чиновников.

Не являясь бюджетными учреждениями, муниципальные унитарные предприятия также находятся в зависимости от местных администраций. Мандат депутата и включение в депутатский коллектив не меняет подчиненного положения директора или работника такого предприятия по отношению к местной исполнительной власти.

Численность представителей муниципальных унитарных предприятий в депутатских ассамблеях ниже, чем бюджетных работников, поскольку муниципальные бюджетные учреждения имеют намного более широкий общий штат, чем муниципальные предприятия. Имеет значение и высокая электоральная поддержка директоров и сотрудников бюджетных учреждений, которой представители муниципальных предприятий не имеют.

Так, в Чусовом в предыдущий созыв думы были избраны три представителя муниципальных унитарных предприятий (директор банно-прачечного комплекса и два работника сферы благоустройства и содержания жилья) и шесть бюджетников.

Главы муниципалитетов используют зависимость рассмотренных выше сегментов депутатского корпуса как для достижения собственных политических и карьерных целей, так и для эффективного решения управленческих задач. Первое сводится к сохранению или расширению их поля влияния, удержанию или укреплению власти. Формально, с точки зрения основных принципов организации мест-

ного самоуправления в РФ депутатская ассамблея ограничивает власть главы и чиновников администрации¹. Второе предполагает реализацию политического курса муниципальной администрации, что невозможно без поддержки локальной представительной власти.

Представители муниципальных бюджетных и коммерческих организаций в местных ассамблеях оказывают поддержку главе. Это находит выражение в ходе нормотворческого процесса (они принимают на рассмотрение вопросы, поднятые исполнительной властью), результатах голосований (поддерживают исходящие от нее инициативы) и результатах оценки работы высшего должностного лица (дают позитивную, высокую оценку работе главы муниципального образования).

В период после 2016 г. институциональный дизайн местного самоуправления допускает участие депутатского корпуса представительного органа власти в выборе главы [4, с. 15–19]. Соответствующая процедура наделения главы полномочиями предусматривает принятие решения конкурсной комиссией как ее первый этап, и принятие решения коллективно депутатами — как второй этап. Сегменты депутатского корпуса, на поддержку которых может рассчитывать глава, приобретают решающее значение как элементы состава представительной власти для главы, претендующего на переизбрание в рамках конкурсной процедуры.

Таким образом, с помощью муниципального бюджетного и коммерческого сегментов депутатских ассамблей глава решает широкий круг задач, от обретения поддержки для занятия поста до усиления своего влияния в локальной системе власти и проведения курса своей администрации в муниципальном образовании.

Малый бизнес формирует отдельный сегмент депутатского корпуса ассамблей. Например, в думе Березовского этот сегмент насчитывает восемь депутатов в действующем созыве, семь — в предыдущем.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 11.10.2024).

В Чусовом его численность составляет 9 депутатов, ранее было 6 депутатов.

Мотивы бюджетных работников, по роду занятий вовлеченных в социальную помощь, поддержку и обслуживание населения и избирающихся депутатами, зачастую не предполагают прямой личной выгоды. Приоритеты и амбиции сегмента ассамблеи, составленного частным бизнесом, вызывают критику со стороны бюджетного сегмента:

Мне не нравится, что очень много предпринимателей, предприниматель... заботится о собственном бизнесе.

В отличие от бюджетных работников, индивидуальные предприниматели, собственники микропредприятий и небольших предприятий нередко надеются на практическую пользу и видимый результат от работы в органе местной власти. Они рассчитывают на возможность решения вопросов, связанных с распределением участков земли и объектов недвижимости, условиями аренды местных площадей, содержанием и обновлением локальной инфраструктуры за счет средств муниципального бюджета и т.п.

Нормотворческая процедура такова, что эти возможности открыты для депутатского корпуса как коллектива, но не для отдельных депутатов. Один предприниматель, получив депутатский мандат, должен далее приобрести поддержку большинства депутатов и согласовать свои интересы с общими. Без соблюдения этих условий важные для него вопросы не будут признаны актуальными для муниципалитета, вынесены на рассмотрение и поддержаны на голосованиях. Однако у местных предпринимателей, как правило, недостаточно социального и политического капитала для выполнения даже одного из условий. «Просто не сошлись его личностные амбиции с реальи-ми», — депутат разъясняет, что расчеты его коллеги-предпринимателя не оправдались.

Логика муниципального управленческого процесса такова, что практические вопросы, касающиеся локального хозяйства, инфраструктуры и системы официальных запретов и разрешений для частного бизнеса, не могут быть решены депутатской ассамблеей без участия местной администрации.

Осознавая сложности лоббирования интересов бизнеса через представительные органы, как и связь локальных ассамблей с муниципальными администрациями в рамках процесса принятия решений, предприниматели нацелены на взаимодействие с чиновниками с исполнительными полномочиями. Начало диалога, выстраивание коммуникации, формирование связей с главой или прочими чиновниками зачастую оказывается важнее нормотворческой или представительской деятельности для депутатов из сегмента местного частного бизнеса.

Таким образом, сегмент малого частного бизнеса не подчиняется главе или администрации муниципального образования как работодателю или источнику финансирования в силу должностных инструкций или формальной иерархии. Однако малый бизнес выбирает лояльность исполнительной власти как стратегию поведения в системе публичной власти, имея в виду интересы бизнеса и частную выгоду. В процедурной плоскости лояльность этого депутатского сегмента находит то же выражение, что и поддержка коллег-депутатов из муниципальных бюджетных и коммерческих организаций в отношении исполнительной власти: в составе повестки, итогах голосований, результатах оценки деятельности главы муниципального образования.

Электоральная привлекательность рассмотренных выше групп, необходимая для их интеграции в депутатский корпус, связана с восприятием их как «местных» и «своих». Депутат двух созывов объясняет получение и подтверждение мандата:

Если в большом городе без разницы, из какого города человек, его избирают по его делам и так далее. То у нас акцент делают на наших, на тагильских. В этом городе меня знают. Я на это упор и сделал. И, вероятнее, меня выбрали именно из-за этого.

Крупный бизнес является экономическим актором не локального, а регионального или трансрегионального (иногда российского, как в случае с градообразующим заводом Губахи) масштаба. Крупный бизнес формирует сегмент ассамблеи, депутатов которого выбирают, как сформулировал депутат из Верхнего Тагила, «по его делам».

Первая тактика крупного бизнеса — поддержка территории и общества. На территории расположены его добывающая площадка или производство, административный офис, разворачивается деятельность местного бизнеса, с которым сотрудничает крупный: закупается сырье, расходные материалы и техника, приобретаются услуги транспорта, клининга, питания и т.п. Значительная доля местного сообщества — это работники предприятия, члены их семей, сотрудники партнерского бизнеса и широкий кадровый резерв. В рассмотренный период этой тактики придерживалось крупное предприятие «Метафракс» в Губахе. Бизнес вкладывался в повышение качества жизни и городской среды. В созыве окружной думы, работающем с 2022 г., 9 представителей завода, и в созыве думы, избранном в 2017 г. было 8 заводчан.

Постоянная совместная работа с органами местного самоуправления предполагает формальное представительство в локальной публичной власти. В моногороде, округе с монопрофильным производством группа депутатов, представляющая градообразующее предприятие, может составить отдельный сегмент локальной ассамблеи. Как, например, в Чусовом в городской думе усилиями градообразующего предприятия был сформирован заводской сегмент из пяти депутатов, и в предыдущем созыве — из семи депутатов.

Второй тактикой крупного бизнеса является фокус на производственной и хозяйственной деятельности в пределах территории и отказ от глубокой интеграции в жизнь муниципального округа. Например, в Верхнем Тагиле градообразующее предприятие — гидроэлектростанция — представлена в думе только двумя депутатами.

Крупный бизнес отказывается вовлекаться в локальную политику и управление по разным причинам. Во-первых, политическая деятельность требует организационных усилий и финансовых затрат, причем не единовременных, а регулярных: каждая смена электорального цикла и муниципальные выборы требуют сосредоточения на локальной политике и вовлечения. Менеджмент, как правило, выбирает расходовать ресурсы на бизнес-процессы. Во-вторых, политическая игра может быть не интересна местному и региональному менеджменту. В-третьих, крупный бизнес может быть вовлечен в общественно-политические процессы на региональном уровне — через парламент

субъекта федерации, партийные или другие представительные институты. В этом случае локальная политика и местное самоуправление не представляет интереса для бизнеса.

Крупный бизнес не подчиняется главе муниципального образования, и сам глава в этих отношениях осознает соотношение сил и ограничения своего потенциала. Однако корпоративная тактика поддержки локального сообщества и территории становится базой для конструктивных партнерских отношений местного менеджмента с главой самоуправления.

Бизнес регионального или большего масштаба, если сформировал сегмент локальной депутатской ассамблеи, таким образом вносит вклад в наращивание коллективного потенциала местной представительной власти. Однако он остается в целом слабо вовлечен в локальную политическую игру и мобилизует политический потенциал ассамблеи только в случае конфликта с главой самоуправления или другой локальной проблемы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование представительной власти в пяти небольших муниципальных образованиях показало внутреннюю структуру депутатского корпуса — складывание нескольких сегментов ассамблей: представители муниципальных бюджетных учреждений, муниципальных унитарных предприятий, малого частного бизнеса, крупного бизнеса. Неофициальное деление депутатского корпуса частично отражает структуру занятости и экономический профиль муниципального образования.

Крупный бизнес демонстрирует вариативность включенности в локальные процессы, от дистанцирования до постоянной вовлеченности в управление, решение вопросов местного значения. Политически активный крупный бизнес, в том числе имеющий государственную долю в уставном капитале, как правило, прямо участвует в политике на уровне региона или на более высоком уровне, а формальное участие в локальной политике ограничивает формированием корпоративного сегмента в представительном органе местного самоуправления.

Представители крупного бизнеса являются единственным сегментом местных ассамблей с большим потенциалом политического влия-

ния вне их площадок, в системе местной власти. Другие сегменты депутатского корпуса занимают подчиненное положение по отношению к главе муниципального образования, влияние которого на локальную политику остается определяющим.

Для сегмента малого бизнеса лояльность по отношению к исполнительной власти представляется выбором, заданным целями присутствия предпринимателей в представительном органе — коммуникацией с чиновниками с исполнительными полномочиями и лоббированием интересов бизнеса.

Для сегмента бюджетных учреждений, как и сегмента муниципальных предприятий, подчиненное положение по отношению к исполнительной власти — данность. Так складывается противоречие между нормативной ролью депутатского коллектива и реальным поведением его представителей. Эта ситуация может видаться этически спорной.

Исследование показало, что «государственная» часть депутатского корпуса необязательно демонстрирует слабость или пассивность в отношениях с исполнительной властью. Это верно для бюджетной части депутатского коллектива, но не для депутатов — делегатов от крупного бизнеса с государственным участием. Частный бизнес в представительной власти зачастую не демонстрирует автономии по отношению к исполнительной власти, напротив, малые предприниматели демонстративно лояльны по отношению к ней.

Влияние состава и структуры депутатского коллектива на отношения органов местного самоуправления показывает, что баланс представительной и исполнительной власти в муниципальном образовании — сложная задача, на пути к достижению которой стоят не только амбиции главы быть успешным политиком и эффективным управленцем, но и личные интересы депутатов и корпоративные интересы организаций, которые они представляют.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Витковская Татьяна Борисовна — кандидат политических наук, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН, Институт гуманитарных исследований Уральского отделения РАН, старший научный сотрудник. **Телефон:** +7 (342) 212–60–08. **Электронная почта:** lappanata@gmail.com.

Research Article

TATYANA B. VITKOVSKAYA¹

¹ Perm Federal Research Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Institute for Humanitarian Research, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

13A, Lenina st., 614000, Perm, Russia.

REPRESENTATIVE AUTHORITY IN RUSSIAN MUNICIPALITIES: COMPOSITION OF THE DEPUTY CORPUS

Abstract. The article is about the composition and structure of the deputy corps of representative bodies of local self-government in modern Russia. The informal internal structure of the deputy collective is shown — the division of the deputy corps into segments: employees of municipal budgetary institutions, employees of municipal unitary enterprises, representatives of small private business, representatives of large business. The circumstances that constitute the context of the election and deputy activities of representatives of different segments are explained. The causes and consequences of the independence / dependence of the segments of assemblies on the executive power are revealed. The article is written based on the materials of an empirical study of power in five Russian municipalities, and a database containing information on the professional and corporate composition of representative bodies of local self-government of these municipalities (Berezovsky, Verkhny Tagil, Gubakha, Kushva, Chusovoy). The author sees the study of the composition of local assemblies and its effects on local politics as a relevant scientific task, and the study of the sectors of the municipal deputy corps as a step towards its solution.

Keywords: local self-government, representative body of local self-government, local elite, municipal deputy, municipal deputy corps.

Acknowledgments: The work was supported within the framework of the state assignment, topic “Multi-level policy in the modern world: institutional and socio-cultural dimensions”, topic registration number 124021400020–6.

For citation: Vitkovskaya T.B. Representative authority in Russian municipalities: composition of the deputy corpus. *Vlast' i elity = Power and elites*. 2024. Vol. 11. No. P. 100–117. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.4>. (In Russ.)

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tatyana B. Vitkovskaya — PhD in Politics, Researcher, Perm Federal Research Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Institute for Humanitarian Research, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. **Phone:** +7 (342) 212–60–08. **E-mail:** vit.tatiana@gmail.com.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Бычкова О.В., Гельман В.Я. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 73–82.
Bychkova O.V., Gel'man V.Ja. Economic actors and local regimes in large cities of Russia. *Neprikosnovennyj zapas*. 2010. No. 2. P. 73–82. (in Russ.)
2. Витковская Т.Б. Представительный орган местного самоуправления в малом городе: потенциал влияния и пределы самостоятельности // Современный город: власть, управление, экономика. 2019. Вып. IX. С. 170–184.
Vitkovskaja T.B. Representative body of local self-government in a small town: potential for influence and limits of independence. *Sovremennyj gorod: vlast', upravlenie, jekonomika*. 2019. Vol. 9. P. 170–184. (in Russ.)
3. Гельман В., Ланкина Т. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима: институциональное строительство и выборы мэров в городах России // ПОЛИС. 2007. № 6. С. 86–109. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.06.09>
Gelman V., Lankina T. Political Diffusion in a Spatially Hybrid Regime: Institution Building and Election of Mayors in Russian Cities. *POLIS*. 2007. No. 6. P. 86–109. <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.06.09> (in Russ.)
4. Казанцев К.И., Румянцева А.Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России. М.: Центр перспективных управленческих решений, 2020. 67 с.
Kazantsev K.I., Rumyantseva A.E. *Ot izbraniya k naznacheniju. Ocenka jeffekta smeny modeli upravlenija municipalitetami v Rossii*. [From Election to Appointment. Assessment of the Effect of Changing the Management Model of Municipalities in Russia.] Moscow: Tsentr perspektivnykh upravlencheskikh resheniy, 2020. 67 p. (in Russ.)
5. Мухаметов Р.С. Роль градообразующего предприятия в становлении института сити-менеджера (на примере моногородов Свердловской области) // *Ars Administrandi*. 2019. № 1. С. 119–134. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134>
Muhametov R.S. The role of the city-forming enterprise in the formation of the city manager institution (on the example of single-industry cities of the Sverdlovsk region). *Ars Administrandi*. 2019. No. 1. P. 119–134. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134> (in Russ.)
6. Панов П.В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // Вестник

- Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95–107. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2019.3.10>
- Panov P.V. City councils of small and medium-sized cities of the Sverdlovsk region: potential for autonomy in relations with the Head of the city. *Vestnik Permskogo federal'nogo issledovatel'skogo centra*. 2019. No. 3. P. 95–107. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2019.3.10> (in Russ.)
7. Рябова О.А. Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // Политическая наука. 2008. № 3. С. 224–235.
- Rjabova O.A. City-forming enterprises and political processes in small industrial cities of the Urals. *Politicheskaja nauka*. 2008. No. 3. P. 224–235. (in Russ.)
8. Сельцер Д.Г. Трансформация корпуса глав городов и районов России: четвертый электоральный цикл // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2010. №5. С. 52–56.
- Seľcer, D.G. Transformation of the corps of Heads of cities and districts of Russia: the fourth electoral cycle. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 12. Politicheskie nauki*. 2010. No. 5. P. 52–56. (in Russ.)
9. Чирикова А.Е. Глубинные интервью как метод анализа локальных политических процессов // Методология и теория исследований локальной политики: сб. науч. статей. Пермь, 2014. С. 25–35.
- Chirikova A.E. In-depth interviews as a method of analyzing local political processes. *Metodologija i teorija issledovanij lokal'noj politiki: Sb. nauch. statej*. [Methodology and theory of local policy research: Collection of scientific articles] Perm', 2014. P. 25–35. (in Russ.)
10. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Локальные элиты: всегда ли исполнительная власть доминирует над представительной в малых городах России? // Социология и общество: социальное неравенство и социальная справедливость (Екатеринбург, 19–21 октября 2016 г.): Материалы V Всероссийского социологического конгресса / Отв. ред. В.А. Мансуров. М., 2016. С. 5383–5395.
- Chirikova A.E., Ledjaev V.G. Local elites: Does the executive branch always dominate over the representative branch in small towns in Russia? *Sociologija i obshhestvo: social'noe neravenstvo i social'naja spravedlivosť. Materialy V Vserossijskogo sociologicheskogo kongressa* [Sociology and society: social inequality and social justice. Proceedings of the V All-Russian sociological congress]. Ed. by Mansurov, V. A. Ekaterinburg, Okt. 19–21, 2016, Russian Society of Sociologists, Moscow, Russia. P. 5383–5395. (in Russ.)
11. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Топ-менеджмент градообразующих предприятий и legislatures малых городов: персоны имеют значение // Полити-

- ческая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2022. Т. 18, № 1. С. 4–22. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.101>
- Chirikova A.E., Ledjaev V.G. Top management of city-forming enterprises and legislatures of small cities: individuals matter. *Politicheskaja jekspertiza: POLITJEKS*. 2022. Vol. 18, no. 1. P. 4–22. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.101> (in Russ.)
12. Шкель С.Н. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан // *Ars Administrandi*. 2018. № 4. С. 667–686. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2018-4-667-686>
- Shkel' S.N. Why deputies don't rebel: the political potential of assemblies in small cities of the Republic of Bashkortostan. *Ars Administrandi*. 2018. No. 4. P. 667–686. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2018-4-667-686> (in Russ.)
13. Buckley N., Reuter O. J., Rochlitz M., Aisin A. Staying Out of Trouble: Criminal Cases Against Russian Mayors. *Comparative Political Studies*. 2022. Vol. 55, no. 9. P. 1539–1568. <https://doi.org/10.1177/00104140211047399>
14. Reuter O., Buckley N., Shubenkova A., Garifullina G. Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Elections. *Comparative Political Studies*. 2016. Vol. 49, no. 5. P. 662–697. <https://doi.org/10.1177/0010414015626439>

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ДВИЖЕНИЯ И ПРОТЕСТЫ

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.2.5>.

EDN: OIZMSCY

*В.Б. ГОЛЬБРАЙХ*¹

¹ Социологический институт РАН — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН
190005, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25/14.

СОЦИАЛЬНЫЕ МЕДИА В РОССИИ: НОВЫЕ ФОРМЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ (2010–2022)

Аннотация. За последние десятилетия в связи с появлением социальных медиа в повседневной жизни человека произошли существенные изменения. Использование социальных сетей стало повседневной практикой российских граждан, что отразилось и на общественно-политической сфере и вызвало возрастающее внимание отечественных авторов к проблеме. Статья посвящена обзору российских исследований в этой одной из самых актуальных областей. В отечественной литературе активно исследуется использование социальных медиа в ходе конфликтов, вызванных различными проблемами. Российские авторы анализируют новые формы политического участия, новые типы общественных движений, трансформацию коллективных действий. Некоторые исследователи полагают, что идет становление социальных медиа как социального института. В связи с этим можно говорить и о процессе институционализации новых форм политического участия. В то же время существуют лакуны в отечественных исследованиях: влияние социальных медиа на политическое участие; организации общественных движений; трансформация коллективных действий. В отечественной литературе не виден критический взгляд в отношении социальных медиа, например влияния коммерческой и политической составляющей социальных медиа. Рост исследований социальных сетей позволяет быть уверенными, что новые работы дадут ответы на самые разные, пока еще не вполне изученные аспекты политического участия в социальных медиа.

Ключевые слова: социальные медиа, политическое участие, общественно-политические конфликты, коллективные действия.

Для цитирования: Гольбрайх В.Б. Социальные медиа в России: новые формы политического участия. Основные подходы (2010–2022). // Власть и элиты. 2024. Т 11. № 2. С. 118–136. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.2.5>. EDN: OIZMCY.

ВВЕДЕНИЕ

За последние десятилетия в связи с появлением социальных медиа в повседневной жизни человека произошли существенные изменения. Для большинства людей в развитых странах социальные сети стали одним из основных источников информации, образования, коммуникации. Социальные медиа, будучи неотъемлемой частью основных социальных институтов, «существенно трансформировали общество» [28, р. 123]. Неизбежно, что эти изменения не могли не затронуть и общественно-политическую жизнь, включая такие ее неотъемлемые элементы, как деятельность общественных движений и политическое участие граждан. Настоящая статья посвящена обзору исследований этой одной из самых актуальных проблем.

МЕТОДИКА

В настоящее время вышли сотни статей и десятки книг, посвященных роли социальных медиа в политическом участии: использование социальных сетей в ходе выборов, их влияние на протесты, на развитие общественных движений, репертуар протестов и т.д. Первая часть статьи посвящена зарубежным работам. В исследовании мы ограничились теми работами, в которых авторы, анализируя эти проблемы, предлагают основные теоретические подходы и концепции. Вторая часть исследования посвящена обзору отечественных исследований в этой области. В настоящей работе прежде всего использована база данных российских исследований, созданная в ходе работы над предыдущей статьей [6]. За период 2010–2020 гг. в 36 журналах (включая ведущие журналы в области социологии и политологии) найдено 54 статьи, посвященных роли социальных медиа в политическом участии российских граждан (как в ходе тех или иных протестов или конфликтов, так и в ходе выборов). Около 60 % из них являлись эмпири-

ческими исследованиями. Кроме того, использованы отдельные работы российских авторов, вышедшие после 2020 г., касающиеся теоретических подходов, связанных с трансформацией политического участия. Нас интересовало, какие проблемы, поднимались российскими авторами в связи с ролью социальных медиа в политическом участии, какие использовались подходы и концепции, а также применяемые российскими авторами методы. В качестве метода в настоящем исследовании использован вторичный анализ литературы.

ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ: СОЦИАЛЬНЫЕ МЕДИА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ

Как отмечают исследователи, «в последние годы сама концепция политического участия претерпела существенные изменения» [40, р. 31], в том числе в связи с появлением социальных медиа, оказавших влияние как на репертуар протеста, так и на формы политического участия. Б. Хош-Дайкан полагает, что классические определения политического участия являются «слишком ограниченными в эпоху цифровых коммуникационных технологий» [29, р. 345]. В ходе обсуждения разных концепций Я. Ван Дет приходит к определению политического участия как «добровольной деятельности, осуществляемой людьми в роли граждан, касающейся правительства, политики или государства в широком смысле (“политическая система”, “политический процесс”）」 [42, р. 351].

Некоторые исследователи считают, что участие в социальных медиа нельзя рассматривать в одном ряду с традиционными формами политического участия. Однако Я. Тхеочарис полагает, что «акт активации личных сетей через цифровые медиа с целью мобилизации других для социальных или политических целей представляет собой способ участия» [39, р. 5]. В своей работе он выдвигает концепцию «цифрового сетевого участия». Цифровое сетевое участие определяется как «сетевое персонализированное действие, основанное на цифровых медиа». Оно осуществляется отдельными гражданами с целью «активировать свои социальные сети, чтобы повысить осведомленность или оказать социальное и социальное воздействие, политическое давление для решения социальной или политической проблемы» [39, р. 6].

К «цифровому сетевому участию» Я. Тхеочарис относит: 1) присоединение к группе в социальной сети, посвященной политическим/социальным проблемам; 2) публикация ссылок в социальных сетях на политические/социальные материалы; 3) публикация собственных постов или комментариев в социальных сетях по политическим/социальным вопросам; 4) мобилизация к действиям по политическим/социальным вопросам в социальных сетях; 5) републикация материалов в социальных сетях, посвященных политическим/социальным вопросам [39, p. 8].

Один из главных вопросов, связанных с ролью социальных медиа в ходе конфликтов, — в какой степени социальные сети влияют на политическое участие? Необходимо отметить существование различных взглядов на эту проблему. В частности, Е. Морозов отмечает такое явление, как «слактивизм» («диванный активизм»), когда люди используют «слактивистскую деятельность» (присоединение к онлайн-сообществам, лайкание, комментирование и т.д.), заменяющую «традиционные формы активизма» (демонстрации, судебные разбирательства и т.д.) [36]. По мнению некоторых авторов, опасения по поводу того, что «слактивистское участие» заменит более эффективные формы взаимодействия, преувеличены [23]. Ш. Боулианне, проанализировав более трехсот исследований в 18 странах, приходит к выводу, что существует положительная связь между использованием цифровых медиа и участием в гражданской и политической жизни, причем эта связь усиливается с течением времени [21].

Справедливо отмечалось, что неаффилированные люди, «не имеющие личные связи с участниками протестов, могут узнать об акции протеста, демонстрации и прийти на нее только благодаря информации, доступной в интернете», включая социальные медиа. Именно последние открывают возможности для широкого распространения информации, которая может выходить за пределы среды активистов [34, p. 70].

В связи с этим надо сказать о концепции «дискурсивных возможностей» Руда Купманса и Сусанн Олзак. С их точки зрения, дискурсивные возможности — это «аспекты публичного дискурса, которые определяют шансы на распространение посланий в публичной сфере» [30, p. 202]. Основной элемент дискурсивных возможностей — види-

мость — является необходимым условием, для того чтобы сообщения влияли на общественный дискурс. Видимость зависит от количества коммуникативных каналов, куда включены сообщения. Социальные медиа существенно расширяют количество коммуникативных каналов по сравнению с эпохой традиционных СМИ. С. Милан, рассматривая социальные медиа, говорит о «политики видимости», отмечая, что «понятие видимости людей, их поступков и местонахождения, выливается в наблюдение и самонаблюдение, настолько укоренившись в социальных сетях, что стали неотъемлемой частью современных протестов» [35, р. 55].

Социальные медиа дают возможность пользователям «выходить за рамки роли получателей информации, позволяя им одновременно выступать в роли передатчиков» [22, р. 23]. Пользователь той или иной социальной сети может узнавать о социально-политических проблемах, конфликтах через посты своих друзей, соседей, не обращаясь к СМИ. При этом, как представляется, доверие к сообщениям, увиденных на страницах знакомых, будет иным, чем к новостям, передаваемым традиционными СМИ. В ряде протестов «коллективное действие происходило в основном через сетевую коммуникацию различных групп и отдельных людей» [20, р. 742].

По утверждению У. Беннета и А. Сегерберг, социальные медиа повлияли и на сам характер действий общественных движений. Они выдвигают концепцию «коннективных действий», серьезно отличающихся от традиционно рассматриваемых в рамках социологии общественных движений «коллективных действий». Существенное различие между этими двумя типами действий в том, что в центре коллективных действий находится организация общественного движения. В центре же коннективных действий «в качестве организующих агентов» оказываются цифровые медиа [20, р. 752]. Коннективные действия характеризуются низким уровнем или отсутствием организационной координации действий, в их основе лежит личное самовыражение в социальных сетях, используются личные фреймы, и формальные организации находятся на периферии. Это существенно отличается от традиционных коллективных действий, где существуют сильная организационная координация действий, организационное управление социальными сетями, используются фреймы

коллективных действий и на переднем плане находится организация [20, p. 756]. В связи с этими процессами У. Беннет и А. Сегерберг отмечают, что организации общественных движений могут иметь меньший контроль над членством и стратегиями, чем в предыдущие эпохи. В настоящее время наравне с организациями общественных движений действуют «менее дисциплинированные сети активистов», которые могут использовать социальные сети для координации своей деятельности для продолжения кампаний даже после прекращения деятельности организаций [19, p. 373].

Ученые подчеркивают, что «социальные медиа расширили репертуар, доступный участникам движений» [33, p. 8]. В связи с использованием цифровых технологий в ходе протеста используются такие термины, как «репертуар электронных протестных действий» (repertoire of electronic contention), «цифровой репертуар протестных действий» (digital repertoire of contention), «оцифрованный репертуар действий» (digitalized action repertoire) [31, p. 333]. Дж. Эрл и К. Кимпорт различают три формы протестов, поддерживаемых онлайн: e-mobilizations, для которой интернет используется в первую очередь как инструмент для облегчения координации офлайн-протестов; e-movements, в которых как организация протеста, так и сам протест происходит в режиме онлайн и e-tactics, сочетая в себе онлайн- и офлайн-компоненты [26, p. 12]. В связи с этим некоторые исследователи пишут о гибридизации репертуара протестных действий, делая сетевые репертуары слабо связанными с формальными институциональными структурами [41, p. 204].

Существует и критический взгляд на использование социальных медиа в ходе протестов. Можно выделить несколько основных тезисов такого подхода по отношению к проблеме. Хотя, с одной стороны, социальные медиа предоставляют новые возможности для политической мобилизации, онлайн-активность создает иллюзию влияния на мир и тем самым снижает реальную протестную деятельность [37]. Кроме того, исследователи отмечают, что сам характер крупнейших социальных медиа как корпораций приводит к тому, что платформы социальных медиа встроены в существующие властные отношения. Это ставит в привилегированное положение правительственные и корпоративные элиты, создает ограничения для гражданской актив-

ности, препятствуя некоторым формам политического участия, запрещая определенный контент [43, р. 104]. В некоторых работах показаны способы, с помощью которых компании социальных медиа (являясь коммерческими структурами) «стали ключевыми участниками цензуры и ограничения форм инакомыслия», будучи «частью гораздо более тесного партнерства с государством в поддержании социального порядка» [25, р. 6].

С. Хярвард полагает, что социальные сети, как и традиционные СМИ, «обладают институциональными свойствами» [28, р. 137]. Как отмечают исследователи, общество «институционализирует» социальные медиа, «открывая новые возможности коммуникации, формируя новые медиафункции, разрабатывая новые экономические модели и, что не менее важно, принимая социальные медиа, создает для них новую политическую структуру и новый правовой порядок» [38, р. 485]. Во многом отличаясь от старых медиа, социальные медиа «аналогичным образом включены в процессы медиатизации, посредством которых начинают влиять на институционализацию социального взаимодействия в культуре и обществе» [28, р. 138].

СОЦИАЛЬНЫЕ МЕДИА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ В РОССИИ

История использования социальных медиа в России насчитывает более двадцати лет. Уже в начале нулевых «Живой Журнал» стал одной из первых заметных цифровых площадок в России, на которой протестные движения создавали виртуальные сообщества. С течением времени другие цифровые платформы становятся важным ресурсом для протестных движений. Переломным событием в истории использования социальных сетей в России для политического участия стали протестные события 2011–2012 гг.

Примерно с 2012 г. растет и интерес отечественных авторов к такой проблеме, как роль социальных медиа в политическом участии. Как видно из сказанного выше, социальные медиа существенно трансформировали политическое участие, повлияв и на изменение концепции политического участия. Нас интересовало, в какой степени российские авторы, исследуя использование социальных сетей в ходе протестов либо в электоральном процессе, используют само понятие

«политическое участие». Анализ статей, опубликованных в период с 2010 по 2020 г., показал, что к этой концепции обращаются авторы чуть меньше 30 % статей. При этом в большинстве из них в той или иной мере исследуются теоретические аспекты политического участия (к таким вопросам, как информационно-коммуникативные отношения, слактивизм, цифровое сетевое участие, классы политических и цифровых действий, медиатизированные формы политического участия и др.).

Среди методов, использованных российскими исследователями, прежде всего надо отметить анализ текстов постов, помещенных в виртуальных сообществах (более 80 % из всех эмпирических исследований) и анализ цифрового сетевого участия пользователей (почти 45 %). Отметим, что при анализе цифрового участия большинство авторов не используют само это понятие.

Отечественные исследования показывают, что социальные медиа в России, становясь одним из главных источников информации о предстоящих протестных акциях, активно использовались для мобилизации пользователей [7; 4]. Один из существенных вопросов при рассмотрении роли социальных медиа как в ходе протестов, так и в ходе выборов, — в какой степени они влияют на мобилизацию граждан? И хотя после протестов 2011–2012 гг. социальные медиа стали рассматриваться как один из основных элементов протестной коммуникации [2, с. 437], ответ на этот вопрос, опираясь на данные опросов, в какой-то мере можно получить из менее трети рассмотренных эмпирических исследований. В трех статьях использовались вторичные данные, а именно опросы Левада-центра¹ и ВЦИОМ участников акций протеста, выявляя, из каких новостных ресурсов, респонденты узнали о проходящей акции. Так, данные ВЦИОМ показали, что 22 % участников митинга 4 февраля 2012 г. узнали о протестной акции из соцсетей [12, с. 128], данные Левада-центра² показали, что соцсети являлись источником информации для 33 % участников акции 24 декабря 2011 г. [14, с. 100]. Только в одной статье в рамках исследования самими авторами был проведен опрос участников протестной акции, показавший, что «респонденты

¹ Выполняет функции иноагента.

² Выполняет функции иноагента.

воспринимают социальные сети как очень влиятельный фактор протестов» [3, с. 119]. В пяти статьях авторы опрашивали участников виртуальных сообществ (см., например: [10]). Они показали, что соц-сети являются существенным источником информации о предстоящих акциях протеста. При этом кажется, что степень влияния социальных медиа на мобилизацию как в участии в протестах, так и в голосовании за тех или иных кандидатов еще недостаточно изучена российскими авторами. Можно отметить, что в некоторых зарубежных работах для прояснения этой проблемы используется более сложный анализ. В качестве примера можно привести исследование, в котором авторы выделяют независимую переменную (в скольких политических онлайн-группах состоит респондент, пропорционально к общему количеству онлайн-групп, на которые он подписан) и зависимые переменные (степень политического участия в офлайн-режиме и политические знания респондента) [24].

Как уже говорилось выше, отечественные авторы обращались к анализу новых типов политического участия, вызванных развитием социальных медиа, прежде всего цифрового сетевого участия [1; 7–9]. Некоторые работы показали слабое цифровое участие в виртуальных сообществах, большинство пользователей оставались пассивными потребителями информации [7].

При этом исследователи выявляют связь между «цифровым сетевым участием» и участием в традиционных протестах. Так, опрос наиболее активных пользователей, помещавших на своих страницах посты, посвященные «мусорному» конфликту в Шиесе, например, показал, что абсолютное большинство из них принимало участие в традиционных формах протеста [16, с. 154]. Другое исследование, посвященное роли социальных сетей, выявило, что более частое обсуждение строительства мусорного полигона в социальных медиа увеличивало вероятность участия в протестах [11, с. 45].

Социальные медиа влияют и на трансформацию организаций российских общественных движений. В ряде случаев оказывается так, что именно виртуальные протестные сообщества создают организации общественного движения. Например, протестные сообщества «ВКонтакте», появившиеся в связи с конфликтом вокруг мусорного полигона в Шиесе, «формализовались в массовое экологическое движение» [13, с. 3304].

Можно говорить о нескольких типах российских протестных виртуальных сообществах, что было показано на примере использования социальных сетей в ходе конфликта вокруг решения о передаче Исаакиевского собора Русской православной церкви. С одной стороны, имеются сообщества, которые можно отнести к e-movement, существующим только в виртуальном пространстве. С другой стороны, есть сообщества, использующие e-mobilization, т.е. применяющие «коммуникационные онлайн-инструменты для организации офлайн-акций» [4, с. 371].

Основываясь на анализе использования социальных медиа в ходе городских конфликтов в России (2012–2022 гг.), отечественные авторы выделяют несколько форм политического участия в социальных сетях: от максимально близкого к коллективному действию до наиболее близкого к коннективному действию [17]. При этом авторы предлагают свою категорию — «локальное коннективное действие», открывающее «дорогу для новых типологий», а также способствующее «лучшему пониманию массового коннективного действия» [17, с. 143].

Анализ использования социальных медиа показал, как социальные сети приводят к расширению репертуара протеста в России. Это поддержка протестных офлайн-акций как в распространении информации по социальным сетям о предстоящих акциях, так и в мобилизации пользователей Сети (что может выражаться в призыве участия в подобных акциях или в распространении информации) [16]. Также можно говорить о «виртуальных» действиях, основанных на интернет-коммуникации. В качестве примеров можно привести использование такой относительно новой формы протеста, как видеообращение [5, с. 203].

В рамках изучения использования социальных медиа в ходе протестов в России исследователи пришли к выводу о том, что различные цифровые платформы играли разную роль. Так, при анализе движения «За честные выборы» было выявлено, что «Живой Журнал» являлся площадкой для «информационной подготовки к действию», «Твиттер»¹ же способствовал «координации действий протестующих» [18, с. 153].

¹Деятельность социальной сети запрещена на территории РФ.

Несмотря на возрастающую роль социальных сетей в России как ресурса для протестных движений, к ним, как представляется, вполне применим критический подход, о котором говорилось выше. Они, как и западные социальные медиа, ориентированы на получение прибыли. Отечественные социальные сети в еще большей степени встроены во властные структуры. Однако анализ отечественных исследований не обнаружил, чтобы российские авторы касались этой проблематики.

Среди отечественных ученых мы видим точку зрения, согласно которой социальные медиа являются социальным институтом. Так, С. Ушкин обосновывает это тем, что они обладают такими институциональными признаками, как: 1) наличие норм и предписаний, регулирующих сетевые взаимодействия; 2) наличие пользователей, вступающих в сетевые отношения; 3) наличие относительно формализованной иерархической структуры виртуального взаимодействия; 4) выполнение социальными сетями определенных функций [15, с. 11]. В связи с этим, по нашему мнению, можно говорить и о процессе институционализации нового типа политического участия, порожденного социальными сетями. Мы видим в отношении новых форм политического участия устоявшиеся и воспроизводящиеся практики, выполняющие определенные функции (информационные, координационные, мобилизационные). При этом существует иерархия взаимодействия (администраторы виртуальных протестных сообществ и пользователи), имеются нормы как самих российских социальных сетей, тех или иных виртуальных сообществ, так и нормы, связанные с российским законодательством, ограничивающие политическое участие в социальных медиа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прежде чем перейти к выводам, надо сказать о некоторых ограничениях, связанных с проведением исследования. Отбор журналов и статей проводился без использования специальных программ, в связи с этим часть журналов и работ, посвященных социальным медиа, могла не попасть в базу данных для анализа. Вместе с тем, как представляется, изученные работы дают представление о состоянии данной области российских исследований. Кроме того, необходимо сказать, что исследования в целом касались использования социальных сетей в ходе протестов или выборов до событий февраля 2022 г.

Использование социальных сетей стало повседневной практикой миллионов российских граждан, что отразилось и на общественно-политической сфере. Это вызвало возрастающее внимание отечественных авторов к проблеме роли социальных медиа в политическом участии. При этом само понятие «политическое участие» используется в меньшинстве работ, посвященных исследованию роли социальных сетей в ходе протестов или конфликтов, а также в ходе выборов. Мы видим, что в отечественной литературе активно исследуется использование социальных меди в ходе самых разных конфликтов (общенациональных, региональных, локальных), вызванных самыми разными проблемами (результаты выборов, коррупция, градозащитные, экологические проблемы и т.д.). В этих исследованиях используются такие методы, как анализ текста, цифровое участие, опросы. Российские авторы анализируют такие новые формы политического участия, как цифровое сетевое участие, новые типы общественных движений вроде e-movement, трансформацию коллективных действий в результате воздействия социальных сетей («коннективные действия»). Отечественные авторы показывают процесс мобилизации в социальных медиа. Некоторые исследователи полагают, что идет становление социальных медиа как социального института. В связи с этим можно говорить и о процессе институционализации новых форм политического участия.

В то же время, на наш взгляд, существуют лакуны в отечественных исследованиях. Одна из них — ответ вопрос, как и в какой степени влияют социальные медиа на политическое участие. Попытки различных авторов, кажется, на данный момент не до конца раскрывают эту проблему. Кроме того, пока малоизучена тема влияния социальных сетей на такую важную составляющую общественных движений, как их организации. Довольно редко обращаются отечественные авторы к таким проблемам, как трансформация коллективных действий под воздействием социальных сетей. Практически пока не виден критический взгляд на действия социальных медиа, например на тот их аспект, что они являются коммерческими структурами, а также на проблему встраивания российских цифровых платформ во властные структуры.

При этом мы видим, что исследования социальных сетей, в том числе их роль в политическом участии, являются растущей областью

знания (в социологии, политологии, в области исследований массовых коммуникаций). И в связи с этим можно быть уверенными, что новые работы дадут ответы на самые разные, пока еще не вполне изученные, аспекты политического участия в социальных медиа.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Гольбрайх Владимир Бенъяминович — Социологический институт РАН — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, Санкт-Петербург, Россия, кандидат социологических наук, научный сотрудник.
Телефон: +7 (812) 402-25-40. **Электронная почта:** vgolbraikh@mail.ru.

VLADIMIR B. GOLBRAIKH¹

¹ The Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences 25/14, 7-th Krasnoarmeyskaya str., 190005, St Petersburg, Russia

SOCIAL MEDIA IN RUSSIA: NEW FORMS OF POLITICAL PARTICIPATION. MAIN APPROACHES (2010–2022)

Abstract. Over the past decades, significant changes have occurred in the daily life of people due to the emergence of social media. The use of social networks has become an everyday practice of Russian citizens, which has also affected the socio-political sphere. The use of social networks has become a daily practice of Russian citizens, which has also affected the socio-political sphere, which has caused increasing attention from domestic authors to this problem. The article is devoted to a review of Russian studies of this one of the most pressing problems. In domestic literature, the use of social media in conflicts caused by various problems is actively studied. Russian authors analyze new forms of political participation, new types of social movements, and the transformation of collective action. Some researchers believe that social media is being formed as a social institution. In this regard, we can talk about the process of institutionalization of new forms of political participation. At the same time, there are gaps in domestic studies: the influence of social media on political participation; organizations of social movements; transformation of collective action. In domestic literature, a critical look at social media is not visible, for example, the influence of the commercial and political component of social media. The growth of social media research provides confidence that new work will provide answers to a variety of still poorly understood aspects of political participation in social media.

Keywords: social media; political participation; socio-political conflicts; collective actions.

For citation: Golbraikh V.B. Social media in Russia: new forms of political participation. Main approaches (2010–2022). *Vlast' i elity = Power and elites*. 2024. T. 11. № 2. P. 118–136. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.2.5>. (In Russ.)

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vladimir B. Golbraikh — The Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Candidate of Sociology, researcher. **Phone:**+7 (812) 402–25–40. **E-mail:** vgolbraih@mail.ru

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. *Ахременко А.С., Филиппов И.Б.* Влияние силового подавления протеста на обсуждение протестной акции в социальных сетях // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 200–225. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.10>
Akhremenko A.S., Filippov I.B. (2019) Impact of the Violent Suppression of Protest on its Discussion in Social Networks. *Monitoring obshhestvennogo mneniya: jekonomicheskie i social'nye peremeny*. 2019. No 5. P. 200–225. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.10> (In Russ.)
2. *Бараш Р.Э.* Социальные медиа как фактор формирования общественно-политических установок, российский контекст // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2022. № 2. С. 430–453. <https://doi.org/14515/monitoring.2022.2.1980>
Barash R.E. Social Media as a Factor Forming Social and Political Attitudes, the Russian Context. *Monitoring obshhestvennogo mneniya: jekonomicheskie i social'nye peremeny*. 2022. No 2. P. 430–453. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2022.2.1980> (In Russ.)
3. *Бодрунова С., Литвиненко А.* Fragmentation of society and media hybridisation in today's Russia: How Facebook voices collective demand // Журнал исследований социальной политики. 2016. № 14. С. 113–124.
Bodrunova S., Litvinenko A. Fragmentation of society and media hybridisation in today's Russia: How Facebook voices collective demands. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki*. 2016. No 14. P. 113–124. (In Russ.)
4. *Головин Н.А., Сибирев В.А.* Факторы успеха сетевых протестных движений (анализ конфликта вокруг Исаакиевского собора в 2017–2018 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Философия и конфликтология. 2020. № 2. С. 370–383. <https://doi.org/10.21638/spbu17.2020.213>
Golovin N.A., Sibirev V.A. (2020) Success factors of network protest movement (analysis of the conflict over St. Isaacs cathedral in 2017–2018). *Vestnik Sankt-*

- Peterburgskogo universiteta. Filosofija i konfliktologija*. 2020. No 2. P. 370–383. <https://doi.org/10.21638/spbu17.2020.213> (In Russ.)
5. Гольбрайх В.Б. Антивакционное движение России в социальных медиа: протесты, формы участия // Актуальные проблемы Европы. 2023. № 3 (119). С. 194–213. <https://doi.org/10.31249/ape/2023.03.10>
Golbraikh V.B. Russian anti-vaccine movement in social media: protests, forms of participation. *Aktual'nye problemy Evropy*. 2023. No 3 (119). P. 194–213. <https://doi.org/10.31249/ape/2023.03.10> (In Russ.)
 6. Гольбрайх В.Б. Исследования социальных сетей в России: попытка библиометрического анализа // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2022. № 4. С. 62–83. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2022.4.2140>
Golbraikh V.B. Social Media Studies in Russia: The Attempt of Bibliometric Analysis. *Monitoring obshhestvennogo mnenija: jekonomicheskie i social'nye peremeny*. 2022. No 4. P. 62–83. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2022.4.2140> (In Russ.)
 7. Гольбрайх В.Б. Экологические конфликты в России и цифровое сетевое участие // Социологические исследования. 2019. № 6. С. 74–85. <https://doi.org/10.31857/S013216250005483-4>
Golbraikh V.B. Ecoconflicts in Russia and Digital Networks Participation. *Sociologicheskie issledovaniya*. 2019. No 6. P. 74–85. <https://doi.org/10.31857/S013216250005483> (In Russ.)
 8. Гончаров Д.В., Нечай В.В.¹ Антикоррупционные протесты 2017: отражение в Твиттере // Политика. 2018. № 1 (88). С. 65–81. <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-88-1-65-81>.
Goncharov D.V., Nechay V.V.² Anti-corruption Protests 2017: Reflection in Twitter. *Politiya*. 2018. No 1 (88). P. 65–81. <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-88-1-65-81> (In Russ.)
 9. Давыдов С.Г., Лебедев П.А. Онлайн-дискурс «второй волны» московских наблюдателей // Социологический журнал. 2015. № 3. С. 129–143.
Davydov S.G., Lebedev P.A. Online Discourse of the Second Wave” of Moscow Observers. *Sotsiologicheskij zhurnal*. 2015. No 3. P. 129–143. (In Russ.)
 10. Докука С.В. Практика использования онлайн-социальных сетей // Социологические исследования. 2014. № 1. С. 137–145.
Dokuka S.V. (2014) Practices of Using On-line Social Networks. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 2014. No 1. P. 137–145 (In Russ.)

¹ Выполняет функции иноагента.

² Выполняет функции иноагента.

11. Климова А.М., Куликов С.П., Чмель К.Ш. Роль социальных медиа в формировании регионального экологического протеста в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2021. № 6. С. 28–52. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2021.6.2024>
Klimova A.M., Kulikov S.P., Chmel K.S. The Role of Social Media in Shaping Regional Ecological Protest in Russia. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: jekonomicheskie i social'nye peremeny*. 2021. No 6. P. 28–52. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2021.6.2024>. (In Russ.)
12. Ксенофонтова И.В. Новые солидарности в интернете: от дискуссии к действию: (на примере движения «За честные выборы») // Этнографическое обозрение. 2013. № 2. С. 125–137.
Ksenofontova I.V. New Solidarities on the Internet: From Discussion to Action (the Case of the Movement “For Honest Elections”). *Etnograficheskoe obozrenie*. 2013. No 2. P. 125–137. (In Russ.)
13. Никитинская А.А., Руссова О.Н. Социальные сети как площадка протестной активности // Социология и общество: традиции и инновации в социальном развитии регионов. Сборник докладов VI Всероссийского социологического конгресса (Тюмень, 14–16 октября 2020 г.) / отв. ред. В. А. Мансуров. М.: РОС; ФНИСЦ РАН, 2020. С. 3302–3307.
Nikitinskaya A.A., Russova O.N. Social networks as a platform for protest activity. *Social'nye seti kak ploshchadka protestnoj aktivnosti // Sociologiya i obshchestvo: tradicii i innovacii v social'nom razvitii regionov. Sbornik докладov VI Vserossijskogo sociologicheskogo kongressa (Tyumen', 14–16 oktyabrya 2020 g.)*. Ed. by V.A. Mansurov. Moscow: ROSS; FNISZ RAN, 2020. P. 3302–3307. (In Russ.)
14. Олейник А. Кто эти мужчины и женщины на фотографии? Контент-анализ фотографий массовых протестов // Вестник общественного мнения. 2012. № 2 (112). С. 87–102.
Oleynik A. Who are These (Wo)Men in the Picture? On Content Analysis of Images of Mass Protests. *Vestnik obshchestvennogo mneniya*. 2012. No 2 (112). P. 87–102. (In Russ.)
15. Ушкин С.Г. Влияние виртуальных социальных сетей на протестную активность в российском обществе. Дис. ... канд. соц. наук. Саранск: Мордовский государственный университет, 2015.
Ushkin S.G. The influence of virtual social networks on protest activity in Russian society. *Dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni kandidata sotsiologicheskikh nauk*. Saransk: Mordovian State University, 2015. (In Russ.)

16. Цепилова О.Д., Гольбрайх В.Б. Экологический активизм: мобилизация ресурсов «мусорных» протестов в России в 2018–2020 гг. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2020. № 23 (4). С. 136–162. <https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.4.5>
Tsepilova O.D., Golbraikh V.B. Environmental activism: resource mobilisation for “garbage” protests in Russia in 2018–2020. *Zhurnal sociologii i social'noj antropologii*. 2020. No 23 (4). P. 136–162. <https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.4.5> (In Russ.)
17. Чернышева Л.А., Запорожец О.Н. Цифровые платформы и мобилизация горожан: как локальность переопределяет коннективное действие // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2023. № 4. С. 124–148. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2023.4.2352>
Chernysheva L.A., Zaporozhets O.N. (2023) Digital Platforms and Urban Mobilizations: How Locality Redefines Connective Action. *Monitoring obshhestvennogo mneniya: jekonomicheskie i social'nye peremeny*. 2023. No 4. P. 124–148. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2023.4.2352> (In Russ.)
18. Шчекотуров А.В., Кришталь М.И. (Ре)конструирование смыслов политической акции в социальной сети «ВКонтакте»: кейс Ивана Голунова // Мир России. Социология. Этнология. 2020. № 4. С. 150–170. <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2020-29-4-150-170>
Shchekoturov A., Krishtal M. (Re)constructing the Meanings of a Political Act Using the Social Network VKontakte: the Case of Ivan Golunov. *Mir Rossii. Sociologija. Jtnologija*. 2020. No 4. P. 150–170. <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2020-29-4-150-170> (In Russ.)
19. Bennett W., Segerberg A. Communication in movements. *The Oxford handbook of social movements*. Ed. by D. Della Porta, M. Diani. Oxford, UK: Oxford University Press, 2015. P. 367–382.
Bennett W., Segerberg A. The logic of connective action. *Information, Communication & Society*. 2012. No. 15 (5). P. 739–768. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>
20. Boulianne S. Twenty years of digital media effects on civic and political participation. *Communication Research*. 2020. No. 47 (7). P. 947–966. <http://doi.org/10.1177/0093650218808186>.
21. Calatayud M., Vázquez A. Mobilisation and surveillance on social media. The ambivalent case of the anti-austerity protests in Spain (2011–2014). *Protests in the Information Age: Social Movements, Digital Practices and Surveillance*. Ed. by L. Melgaço, J. Monaghan. Oxford: Routledge, 2018. P. 21–39.

22. Christensen H. Political activities on the Internet: Slacktivism or political participation by other means? *First Monday*. 2011. No. 16 (2). <https://doi.org/10.5210/fm.v16i2.3336>
23. Conroy M., Feezell, J, Guerrero, M. Facebook and political engagement: A study of online political group membership and offline political engagement. *Computers in Human Behavior*. 2012. No. 28. P. 1535–1546. <http://dx.doi.org/10.1016/j.chb.2012.03.012>
24. Dencik L., Leistert O. Introduction. *Critical perspectives on social media and protest: Between control and emancipation*. Ed. by L. Dencik. O. Leistert. L: Rowman & Littlefield, 2015. P. 1–12.
25. Earl J., Kimport K. *Digitally enabled social change*. Cambridge: MIT Press, 2011. 272 p.
26. Greenwood R., Oliver C., Sahlin K., Suddaby R. Introduction. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Ed. by R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, R. Suddaby. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008. P. 1–46.
27. Hjarvard S. From Mediation to Mediatization: The Institutionalization of New Media. *Mediatized Worlds. Culture and Society in a Media Age*. Ed. by A. Hepp, F. Krotz. Basingtoke: Palgrave Macmillan, 2014. P. 123–142.
28. Hosch-Dayican B. Online political activities as emerging forms of political participation: How do they fit in the conceptual map? *Acta Politica*. 2014. No. 49 (3). P. 342–346. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.7>
29. Koopmans R., Olzak S. Discursive Opportunities and the Evolution of Right-Wing Violence in Germany. *American Journal of Sociology*. 2004. No. 110 (1). P. 198–230. <https://doi.org/10.1086/386271>
30. Liu J From mobilization to legitimation: digital media and the evolving repertoire of contention in contemporary China *Handbook of protest and resistance in China*. Ed. by T. Wright. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. P. 332–345.
31. Longo G. The internet as a social institution: Rethinking concepts for family scholarship. *Family Relations*. 2023. No. 72 (2). P. 621–636. <https://doi.org/10.1111/fare.12825>
32. Melgaço L. Monaghan J. Introduction: Taking to the Streets in the Information Age *Protests in the Information Age: Social Movements, Digital Practices and Surveillance*. Ed. by L Melgaço, J. Monaghan. Oxford: Routledge, 2018. P. 1–18.
33. Mercea D. *Civic Participation in Contentious Politics: The Digital Foreshadowing of Protest*. London: Palgrave MacMillan, 2016. 240 p.
34. Milan S. Mobilizing in times of social media. From a politics of identity to a politics of visibility. *Critical perspectives on social media and protest: Between*

- control and emancipation*. Ed. by L. Dencik, O. Leistert L: Rowman & Littlefield, 2015. P. 52–71.
35. Morozov E. The brave new world of slacktivism. *Foreign Policy*. 2009. May 19. Accessed 22.03.2024. URL: <https://foreignpolicy.com/2009/05/19/the-brave-new-world-of-slacktivism/>.
 - Morozov E. *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. NY: Public-Affairs, 2011. 448 p.
 36. Stober R. What Media Evolution Is: A Theoretical Approach to the History of New Media. *European Journal of Communication*. 2004. No. 19(4). P. 483–505. <https://doi.org/10.1177/0267323104049461>
 37. Theocharis Y. The conceptualization of digitally networked participation. *Social Media + Society*. 2015. No. 1 (2). P. 1–14. <https://doi.org/10.1177/205630511561014>
 38. Theocharis Y., Lowe W., van Deth J. W., Garcia-Albacete G. Using Twitter to mobilize protest action: Online mobilization pattern and action repertoires in the Occupy Wall Street, Indignados, and Aganaktismenoi movements. *Information, Communication & Society*. 2015. No. 18 (2). P. 202–220. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2014.948035>
 39. Theocharis Y., Moor J., van Deth J. W. (2019) Digitally networked participation and lifestyle politics as new modes of political participation. *Policy & Internet*. 13 (2). P. 30–53. <https://doi.org/10.1002/poi3.231>
 40. van Deth J. W. A conceptual map of political participation. *Acta Politica*. 2014. No. 49 (3). P. 349–367. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.6>
 41. Uldam J., Kaun A. Theorizing civic engagement and social media: The case of the “refugee crisis” and volunteer organizing in Sweden. *Social media materialities and protest: critical reflections*. Ed. by M. Mortensen, C. Neumayer, T. Poell. London: Routledge, 2019. P. 101–115.

ВЛАСТЬ И ЭЛИТЫ

Учредитель:

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Федеральный научно-исследовательский социологический центр
Российской академии наук (ФНИСЦ РАН)
Адрес: 117218, Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, к. 5
Сайт: <https://www.fnisc.ru>. Телефон: 8 499 125-00-79

Главный редактор: А.В. Дука
Научные редакторы: А.С. Быстрова, Д.Б. Тев
Оригинал-макет: Н.И. Пашковская

Журнал «Власть и элиты» включен в базу РИНЦ

Права на материалы, опубликованные журналом «Власть и элиты», принадлежат редакции и авторам. Публикации журнала не могут быть воспроизведены в любой форме без письменного разрешения редакции. Все права сохраняются. Журнал открытого доступа. Доступ к контенту журнала бесплатный. Плата за публикацию с авторов не взимается.

Контент доступен по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>

Все выпуски журнала размещаются в открытом доступе с момента публикации

- на официальном сайте журнала: <https://www.powerelites.ru>
- на сайте издателя: <https://socinst.ru/publications/powerelites/>
- на сайте РИНЦ: https://elibrary.ru/title_about.asp?id=59624

Издатель: Социологический институт РАН – филиал
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Федерального научно-исследовательского социологического центра
Российской академии наук (СИ РАН – филиал ФНИСЦ РАН)

Адрес издателя и редакции: 190005, Санкт-Петербург,
ул. 7-я Красноармейская, д. 25/14
Сайт издателя: <https://socinst.ru/>
Электронная почта редакции: si_ras@mail.ru
Телефон редакции: +7 (812) 316-24-96

2024. Том 11. № 3. Дата выхода в свет 29.12.2024.