

Политическая социология. Политическая элита

© 1998 г.

В.Н. ТИТОВ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА И ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИКИ

ТИТОВ Владимир Николаевич - кандидат экономических наук, научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

В условиях трансформации политических, экономических и социокультурных институтов российского общества особое значение приобретает проблема изменения процесса выработки политической стратегии, а также механизмов осуществления государственной политики. В этой связи, на мой взгляд, осмыслению подлежит прежде всего субъектность политического действия. Что представляют собой субъекты, имеющие легитимное право на выработку и реализацию государственной политики? Вероятно, бесспорным выглядит утверждение, что в России начиная с 90-х гг. формируются автономные элиты, оказывающие воздействие на процессы социально-экономических преобразований, определяющие во многом характер и направленность осуществления реформ. Однако как в дореволюционной, так и в советской России элита представляла собой не более чем своеобразную верхнюю часть военно-государственной, а затем партийно-государственной бюрократии. Неразличимость, неясность границ между политической элитой и бюрократией составляла специфику политической системы России. Сохраняется ли эта характеристика сегодня?

Следует заранее оговориться, что "элита" будет рассматриваться в дальнейшем в инструментально-функциональном значении, как она понимается современными исследователями, обращенными к данному предмету: "элита - это те люди, которые в силу своего стратегического положения, занимая руководящие должности в государственных и частных организациях (в правительственных структурах, партиях, профсоюзах, в военной администрации, религиозных организациях, в системе образования, культуры, средств массовой коммуникации и т.п.) достаточно влиятельны для того, чтобы от них зависело принятие решений и национальная политика"¹. Кроме функциональных особенностей элит как центрального политического института, значительный интерес вызывает также проблема социального состава современных российских элит, механизм их воспроизводства, структурно-политические связи и отношения, система мотиваций (идеологических или рационально-прагматических), а также степень самоидентификации в качестве "элит".

Если обратиться к вопросу о генезисе российских элит, то можно согласиться с мнением исследователя политических процессов в России Д.П. Лендонна о том, что для описания характера политического лидерства в СССР в большей мере подходит определение "правлящий класс", под которым подразумевается широкий административно-управленческий слой, имеющий в силу принадлежности к особо значимой статусной группе (партии, сословию, определенной социальной группе) монопольное право на политическую карьеру². Хотя по формально-функциональным признакам этот слой можно было бы рассматривать как относящийся к "элите" ("стратегическое

место, позволяющее влиять на принятие политических решений"), однако в то же время он явно обладал и рядом качественных особенностей, отличающих его от западных элит. Важнейшей такой особенностью являлся синкретизм и неопределенность функций (принятие административных решений и их исполнение нередко сосредотачивалось в одних руках). Кроме того, можно отметить и другие характерные свойства: исключительная привилегия на властные полномочия, слияние власти и собственности. То есть в советский период не собственность или уровень дохода предоставляли возможность оказывать влияние, контролировать или достигать власти, как в западных политических системах, а сама власть обеспечивала доступ к экономическим ресурсам. Власть "правящего класса" в этих условиях основывалась преимущественно на личном авторитете, непосредственных связях, фаворитизме, nepотизме и других квазиинституциональных отношениях.

Термин "правящий класс" достаточно удачно подходит для специфики политического устройства доиндустриальных или нерыночных обществ. Элита в подобных условиях приобретала отдельное значение, выступая узким верхним слоем "правящего класса" либо в качестве инициатора некоторых паллиативных реформ, либо их оппонента. Однако в любом случае она была генетически связана и ориентирована на интересы "правящего класса". Таким образом, понятие "правящий класс" имеет более широкий социальный смысл, чем элита. Последняя выростала и выдвигалась из его недр при условии соответствия некоторым четким требованиям: знанию "правил аппаратной игры", идеологической лояльности и наличию необходимых связей. Главным критерием вхождения была не столько компетенция, система экзаменов, знание формальных инструкций, а прежде всего совокупность личных связей и четкий ритуализм поведения, определяемый внешней рамкой (идеологическая преданность) и способностью соответствовать неформальным правилам прохождения управленческой карьеры.

В связи с этим нам представляется, что, хотя, как отмечают исследователи, характер генезиса современных российских элит в значительной степени восходит к прежнему советскому "правящему классу" (только 22% новой российской элиты действительно являются новичками, около 80% нынешних ее представителей занимали элитные и "предэлитные" позиции в конце 80-х годов)³, однако определенным итогом периода с начала реформ явилось то, что понятие "правящий класс" и связанные с ним характеристики утратили свое прежнее значение. Несомненно, можно констатировать исчезновение к настоящему времени ряда предписанных характеристик принадлежности к правящему классу (социальное происхождение или членство в партии) и возникновение условий для развития достигнутого элитного статуса. При этом, однако, продолжает удерживаться специфически российская традиция отбора в верхнюю статусную группу значительное влияние "социального капитала" (сеть политически значимых социальных связей) на возможность вхождения в элитную группу и участие посредством этого вхождения в принятии стратегических решений. Ярким проявлением происшедших перемен в механизме принятия в политическую элиту стало повышенное стремление экономически влиятельных групп получить доступ к стратегическому политическому положению, а через него к необходимым ресурсам, т.е. положение, при котором контроль над собственностью предоставляет возможность участвовать в формировании политической стратегии государства.

Следующим важным следствием изменения системы социальной стратификации на верхнем уровне в переходный период стала дифференциация функций элитных групп, изменение положения, когда принадлежность к аскриптивному статусу давала возможность совмещать административные функции в различных областях политической деятельности. Процесс избавления от управленческого универсализма создает условия для более четкой административной специализации в дальнейшем.

Появились различные типы элит в соответствии с принадлежностью к тем или иным политическим, экономическим или культурным институтам. Так, в настоящее

время можно говорить об активном процессе становления следующих типов элит, различающихся по их функциональным позициям:

1. **Политическая**, избавившаяся от прежнего жесткого контроля со стороны господствующей партии и представленная в настоящее время исполнительной (правительство) и законодательной ветвями власти (Дума и Совет Федерации);

2. **Экономическая**, все в большей степени ориентирующаяся на выражение и защиту своих интересов, однако, как нам представляется, еще не превратившаяся из "класса в себе" в "класс для себя", и которая в свою очередь подразделяется на финансовую, промышленную и аграрную элиты;

3. **Идеологическая элита**, утратившая свои прежние монопольные функции, представители которой входят в различные политические партии, структуры исполнительной власти или выполняют заказы в качестве независимых экспертов и консультантов.

Таким образом, в настоящее время Россия переживает сложный процесс активного разделения функций, статусов и ролей между элитами и бюрократией, что практически ликвидирует длительно существовавшую единообразно и иерархически организованную систему "правящего класса".

В связи с процессами консолидации отношений, большей целенаправленности и согласованности действий, дифференциации и специализации элит появились более сложные комплексы статусных интересов и социальных мотиваций. Так, высший эшелон исполнительной власти в силу специфики отбора, формальной компетенции и особенностей социального генезиса в меньшей степени ощущает давление социальных обязательств по отношению к населению, главным же мотивом своей политической деятельности признает экономическую эффективность, целесообразность, сбалансированность и реалистичность бюджета. В плане внутрigrуппового социального взаимодействия этот слой отличает известная согласованность политических усилий и отрeфлексиpованность стратегических планов.

В сфере социальной политики основной задачей правительственная элита провозглашает необходимость снятия бремени государственных расходов на социальные программы, резкое сокращение социальных статей бюджета, перенесения основной ответственности за проведение социальной политики на региональный уровень, поощрение различных социальных инициатив и спонсорства.

Особый исследовательский интерес представляют региональные элиты, в силу объективных обстоятельств являющиеся важнейшим связующим звеном, опосредующим характер реализации общегосударственной политики в системе отношений "центр - периферия". От их социально-политических и экономических позиций, ориентаций и степени лояльности политическому центру зависит в конечном итоге возможность осуществления координации и контроля как важнейших условий управляемости таким сложным комплексом, как Российская Федерация, успех или неудача реформаторского курса в целом. Поэтому лабораторией хозяйственной деятельности населения ИСЭПН РАН в конце 1996 г. был проведен опрос части членов Совета Федерации⁴. Как показали данные опроса, доминирующим мотивом деятельности этой части законодательной элиты можно считать принцип "социальной стабильности", соблюдение баланса интересов различных социальных сил, а также регионов и федеральной власти. Принцип выборности представителей законодательной власти и необходимость реализации ими властных полномочий непосредственно в регионах обуславливает значительную степень зависимости от социальных потребностей населения и даже более заниженную оценку способности последнего адаптироваться к социально-экономическим условиям.

Так, если, согласно данным опроса, проведенного в 1997 г. ИСЭПН РАН, среди населения, 31,9% опрошенных отметили пункт "большинство населения не сумело приспособиться к новым экономическим условиям и готово активно протестовать"⁵, то среди членов Совета Федерации процент, выбравших это закрытие, составил уже 86,5%. Такое резкое расхождение можно попытаться объяснить, во-первых, изна-

чальным неприятием большей частью региональных элит ценностных составляющих, лежащих в основе либерального варианта политического курса правительства, и любых следствий из него проистекающих, и, во-вторых, нередко кардинально различной социально-экономической ситуацией в разных регионах.

Определенные расхождения между населением и членами верхней палаты существуют и в оценке складывающейся в стране социально-экономической ситуации. Так, на вопрос "Как вы оцениваете сегодняшнюю социально-экономическую ситуацию в стране?" дали ответ: ситуация тяжелая, но наметились признаки стабилизации - 5,6% опрошенных членов Совета Федерации и 18,1% респондентов из числа населения; социально-экономическая ситуация продолжает ухудшаться - соответственно 44,4 и 54,2%; социально-экономическая ситуация находится на грани катастрофы - 50,0 и 25,6%. Таким образом, оптимизм в оценке складывающейся в стране экономической ситуации членам Совета Федерации присущ в существенно меньшей степени (в 3 раза меньше по сравнению с оценкой населением) и, соответственно, "алармистские" настроения среди опрошенных представителей региональных элит явно преобладают.

При очень низкой оценке адаптационного потенциала населения и общей экономической ситуации опрошенными представителями региональных элит мотив рыночной эффективности, естественно, отходит на задний план. Так, доля принципиальных и последовательных "рыночников" среди респондентов Совета Федерации не превышает 14%. Среди основных направлений законодательной деятельности Совета Федерации "развитие рыночной экономики" стоит на третьем месте после "разграничения полномочий субъектов федерации" (33,3%) и "усиления социальной защиты населения" (25%). Большинство членов Совета Федерации полагает, что оптимальная модель экономики должна быть избавлена как от жестко-патерналистского диктата со стороны государства, так и от радикально-либерального варианта, когда государство выступает в роли "ночного сторожа", создателя институциональных рамок "экономической игры". Сторонники среднего пути экономического развития составляют 84,2%. Примерно схожие варианты ответов были получены Г.И. Кунцманом при проведении проблематизированных интервью с представителями законодательной власти: так, при общей ориентации на развитие "рыночных институтов" в экономике, когда респондентам предлагалось конкретизировать их видение рынка, оказывалось, что многие не принимали основные элементы этого экономического института: независимого собственника, коммерциализацию производственных и распределительных отношений и т.д.⁶

Важно отметить, что в организационно-структурном отношении верхнюю палату законодательной власти отличает также значительная степень корпоративного единства и конвенционального согласия в отношении главных политических целей. Положительно взаимодействие членов Совета Федерации оценивают почти 90% опрошенных. Известный корпоративизм и согласованность успели сложиться между нижней и верхней палатами законодательной власти. Так, 21% опрошенных сенаторов положительно оценили свое взаимодействие с Думой. В то же время характер взаимодействия с исполнительной властью как конфронтационный оценили 14,3% членов СФ, тогда как отношения с Думой как конфронтационные не оценил ни один из опрошенных. С одной стороны, это является свидетельством отфлексированности групповых интересов в функционально близкой сфере политической деятельности, а с другой, наличия конфликтогенного потенциала между различными ветвями власти (законодательной и исполнительной). Особенно ярко подобные напряжения проявляются в настоящее время именно вокруг обсуждения вопросов о бюджете, секвестре, налоговом кодексе, пакете социальных программ и других составляющих политической деятельности, касающихся стратегии экономического развития общества.

Таким образом, высший эшелон региональных политических элит отличает, на наш взгляд, определенное неприятие радикальных темпов и форм рыночных

преобразований: 78,4% членов СФ выступают за усиление государственного регулирования хозяйственной деятельности в качестве средства улучшения экономической ситуации в стране. Однако идею о возврате к тотальному контролю государства за социально-экономическими отношениями поддерживают только 15,8% опрошенных, что является показателем умеренно рыночной ориентации подавляющего большинства СФ. Тогда как полюса левых или правых радикалов не превышают 12-15%.

Кроме того, для респондентов характерно стремление к более четкому разграничению полномочий регионов и федеральных властей: 45,7% опрошенных видят свою основную политическую миссию именно в этом (1-е место среди других позиций). Эта же тенденция прослеживается при ответах на вопросы о характере и формах бюджетного федерализма.

В доминировании этих двух ценностных установок среди членов верхней палаты: с одной стороны, стремление к большей региональной самостоятельности (в том числе и в вопросе о формировании местного бюджета), а с другой, надежды на сохранение патронажной роли государства в решении социально-экономических проблем, скрыто определенное противоречие.

Существование этого противоречия можно попытаться объяснить незавершенностью процесса формирования региональных элит, когда одновременно признается реальность усиления федерализма и даже его преимущества для региональной власти, однако при этом отдается дань прежней государственно-патерналистской традиции, с которой многие члены СФ связаны либо функционально, либо идеологически, либо социально-генетически.

Важнейшим элементом механизма осуществления социальной политики является принцип разграничения полномочий и сферы компетенции между федеральными органами власти (прежде всего исполнительной) и представителями региональных элит. Реальным воплощением разграничения ответственности между двумя уровнями власти (помимо конституционно-правовых и договорных отношений между центром и субъектами федерации) является вопрос о бюджетном федерализме, поскольку именно здесь содержится основная часть ресурсных возможностей для финансового обеспечения социальной политики как на федеральном, так и на региональном уровне.

Таким образом, проблема "бюджетного федерализма" является наиболее удачным индикатором для выявления отношения представителей верхней палаты законодательной власти РФ к характеру разграничения ответственности между центром и регионами в формировании и реализации социальной политики. Поэтому при опросе членов СФ РФ значительная часть вопросов была посвящена именно этой теме. Приведем некоторые данные, полученные в ходе опроса.

Так, на вопрос: "Что вы в первую очередь понимаете под бюджетным федерализмом?" были получены следующие ответы: 1. недопустимость вмешательства органов власти РФ в вопросы формирования бюджетов субъектов РФ и распоряжения соответствующими средствами - 35,5%; 2. публичность принятия решений о различиях в уровне обязательств РФ перед различными субъектами РФ, а также последних перед РФ (размеры трансфертов, дотации, субсидии, налоговые кредиты и льготы и т.п.) - 32,3%; 3. принятие решений о различиях в уровне обязательств РФ перед различными субъектами РФ, а также последних перед РФ (размеры трансфертов, дотации, субсидии, налоговые кредиты и льготы и т.п.) по заранее принятой системе критериев - 32,3%.

Здесь, в первую очередь, обращает на себя внимание то, что механизмы формирования бюджета (система критериев; публичность несколько уступают принципу невмешательства центра в дела региона) - еще одно свидетельство отмеченного выше усиления стремления к региональной автономии. Об этой же тенденции говорят закрытия на вопросы и о других сторонах бюджетного федерализма. На вопрос о том, предполагает ли бюджетный федерализм "симметричность ответственности, наличие взаимности в вопросах выполнения сторонами принимаемых на себя обязательств в

сфере межбюджетных отношений между РФ и субъектами РФ" были получены следующие ответы: Да. - 97,2%; Нет. - 2,8%.

Так, хотя симметричность ответственности между федеральным центром и регионами признается как конституционно необходимый принцип, однако, когда вопросы касаются практических механизмов осуществления этой симметрии, идея упрочения независимости регионального бюджета привлекает больше сторонников: необходимость "наличия контроля со стороны органов власти РФ за формированием бюджетов субъектов РФ и распоряжением соответствующими средствами" признают 39,4%, тогда как против подобного контроля выступают 54,5%. В свою очередь "наличие контроля со стороны субъектов РФ за формированием бюджета РФ и распоряжением его средствами" в качестве необходимого элемента бюджетного федерализма признают 71,4%, а несогласных с этим принципом насчитывается 25,7% от общего числа опрошенных. Стремление контролировать формирование федерального бюджета со стороны субъектов федерации преобладает над принципом контроля за бюджетами субъектов федерации со стороны центра почти в 2 раза.

Стремление ограничить влияние центра на расходные статьи региональных бюджетов демонстрируют закрытия и на вопрос о том, включается ли в понятие "бюджетного федерализма" "наличие права органов власти субъектов РФ самостоятельно определять направление, объемы и очередность финансирования различных объектов на своих территориях, финансируемых из средств федерального бюджета в рамках федеральных программ": Да. - 79,4%; Нет. - 17,6%.

На вопрос о допустимости применения санкций за нарушение одной из сторон (федеральным центром или субъектом федерации) своих бюджетных обязательств были получены следующие ответы: 67,6% респондентов одобряют отказ от выполнения субъектами РФ своих бюджетных обязательств перед РФ в случаях невыполнения РФ обязательств перед субъектами РФ, тогда как отказ РФ от выполнения своих бюджетных обязательств перед субъектами РФ в ответ на невыполнение последними своих обязательств перед РФ одобряет меньшее число респондентов - 56,8%. Так, закрытия и на эту группу вопросов явно не свидетельствуют о четкой симметричности отношений между центром и региональными элитами.

Еще одной характерной чертой отношения к проблеме формирования и механизму перераспределения бюджета преобладающей части из числа опрошенных представителей СФ является ярко выраженное отрицательное отношение к возможности участия в трансфертах коммерческих структур, свидетельствующее о выраженном недоверии рыночным финансовым институтам. Так, на вопрос "Считаете ли Вы, что существует объективная вынужденность финансирования значительной части федеральных расходов не прямо, а путем принятия на себя федеральным правительством обязательств перед коммерческими банками?" 73,5% отметили отрицательное закрытие.

Таким образом, данные проведенного опроса и, в частности, блока вопросов, посвященного распределению ответственности между основными субъектами социальной политики (федеральной исполнительной властью, с одной стороны, и политической элитой регионов, представленной в СФ, с другой) позволяют сделать следующие выводы:

1. Симметричность отношений сторон в вопросе формирования и контроля за исполнением бюджета (на федеральном и региональном уровнях) хотя и признается в качестве идеального положения, однако при уточнении этого принципа через конкретные механизмы реализации верх берут тенденции к усилению региональной независимости при проведении соответствующей бюджетной политики;

2. Продолжает сохраняться тенденция, характеризующаяся противоречивым сочетанием рудиментов государственного патернализма и стремлением региональных властей к усилению самостоятельности в сфере финансово-бюджетной политики, что свидетельствует о незавершенности процессов становления отрефлексируемых интересов местных элит;

3. Региональные элиты демонстрируют известное единство позиций по отношению к исполнительной власти центра, не принимая радикально-либеральную модель экономического развития, предполагающую уход от доминирующей роли государства в модернизации экономики и перенос финансового бремени с центра на регионы, такое положение реально создает потенциальные условия для хронических конфликтов между ветвями власти;

4. Респонденты демонстрируют достаточно высокую степень корпоративного согласия и коммуникации, а также определенную зрелость мотивации политического поведения, характеризующуюся принципами "стабильности", умеренного рыночного прагматизма и стремлением обеспечить интересы регионов перед федеральным центром;

5. Опрошенная часть членов Совета Федерации пока еще не идентифицирует себя в качестве "элиты" как самостоятельного субъекта политического действия, т.е. избавившись от многих родовых черт прежнего "правящего класса" (универсализм функций, ориентация на традиционный авторитет и др.), представители региональных политических элит пока еще находятся в процессе оформления качеств, необходимых для рационально-легитимной формы власти.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Field L., Higley G* Elitism London, Boston, 1980

² *Джон П. Лендонн* Правящий класс России характерная модель // Международный журнал социальных наук, №3, 1993 С 175-195

³ *Ершова Н. С.* Трансформация правящей элиты России в условиях социального перелома // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития, Вып 1 М, 1994 С 155

⁴ Лабораторией социологии хозяйственной деятельности населения Института социально-экономических проблем народонаселения РАН в ноябре 1996 г был предпринят опрос членов Совета Федерации во время заседания в связи с обсуждением вопроса о принятии государственного бюджета на 1997 г Этот опрос стал продолжением анкетирований, проведенных в 1994-1995 гг Из общего числа собравшихся анкеты согласились взять 80 человек, из которых 49 вернули заполненные анкеты интервьюерам Таким образом, выборка носила случайный характер, специальных критериев отбора респондентов не устанавливалось в силу определенной специфики ситуации

⁵ Опрос проводился в марте 1997 г в следующих городах России. Нижний Новгород (= 300), Тамбов (= 300), Дмитров и Подольск (Московская обл, = 300)

⁶ *Кунцман Г. И.* Интервью с политическими элитами традиционный и новый подходы // Социальная трансформация российского общества Вып 14 М, 1995 С 152