

ЭЛИТОЛОГИЯ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ РОССИИ В ЗЕРКАЛЕ СОЦИОЛОГИИ

Понеделков Александр Васильевич, доктор политических наук, профессор

Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, Пушкинская, 70
E-mail: ponedelkov@skags.ru

В статье в развернутом виде изложено содержание доклада, с которым автор выступил на секции «Политические элиты» VI Всероссийского конгресса политологов «Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия», организованного Российской Ассоциацией политической науки и состоявшегося 22–24 ноября 2012 г. в г. Москве.

Ключевые слова: административно-политическая элита, социология элит, региональный контекст

REGIONAL ADMINISTRATIVE-POLITICAL ELITES IN THE MIRROR OF SOCIOLOGY

Ponedelkov Alexander V., D.Sc. (Political Science), Professor

The South Russian affiliated Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
70 Pushkinskaya st., Rostov-on-Don, 344002, Russia
E-mail: ponedelkov@skags.ru

In the article a detailed content of the report is given. This report was delivered at the section “Political elites” of the VIth All-Russian congress of politologists “Russia in the global world: institutes and strategies of political interaction”, which had been organized by the Russian Association of the political science and been held on the 22–24th of November in Moscow.

Keywords: administrative-political elite; sociology of elite; regional context

Вот уже более пятнадцати лет Ростовская научная элитологическая школа исследует чрезвычайно интересную и сложную тему эволюции региональных административно-политических элит страны.

Сравнительный анализ за период 15–20 лет обнаруживает устойчивые тенденции.

За исключением, пожалуй, только одного компонента, а именно, за эти годы из регионального элитного слоя с нарастающей динамикой «вымываются» старые советские, партийные, административно-управленческие кадры. А в остальном – данные характеризуют устойчивый «разлом эпох».

Опора на элитологические принципы и теоретические модели, позволяет операционализировать основные концепты в ряде социологических проектов, в рамках которых проводились опросы населения в регионах Юга России и в ряде других регионов страны; интервьюировались представители элиты и эксперты; использовались методы наблюдения; биографический метод и другие. В результате нами оказались зафиксированы основные характеристики региональной административно-политической элиты. Характеристики российских элитных групп мозаичны и весьма различаются в зависимости от региона, их вряд ли возможно описать какой-либо одной унифицированной моделью. В российских регионах закладываются различные стержневые составляющие элит. Можно, например, говорить об этнократических элитах республик или административных элитах русскоязычных областей. В ряде

регионов у власти находится либо элита бизнеса, либо сами губернаторы стали таковыми, либо элита, приватизировавшая власть. Некоторые региональные элиты представлены силовиками.

Результаты последних наших социологических проектов (опросы были проведены в 2009–2012 гг. во всех субъектах РФ, входящих в состав Южного федерального округа) выявляют устойчивую картину в системах «население» – «элиты», «власть» – «население».

Анализ содержательных оценочных позиций показывает заметное расхождение в оценках состава и деятельности элит. Это достаточно низкая оценка деловых и человеческих качеств элитного сообщества и очень низкая – гражданских. Обозначился острый запрос на элиту гражданственную, профессиональную, сформированную по заслугам и достижениям, конкретно реагирующую на интересы и запросы общества. Наличие таких устойчивых «ножниц» в оценочном плане указывает на существенные предпосылки делегитимизации власти.

Данные опросов позволяют говорить о современных российских элитах как о протозэлитном образовании. Ни состав, ни стиль управленческой деятельности, ни легитимность современных элит не являются устоявшимися.

Пути и механизмы коррекции состава и деятельности элит в целом известны, но они нередко блокируются влиятельными группами самого же элитного сообщества. Надежды на разблокирование подобных действий респонденты передоверяют высшим руководителям страны.

Значительный интерес представляет сопоставление полученных данных с результатами двадцатилетней давности. Несмотря на определенное сходство исследовательского инструментария, полностью корректного сопоставления здесь добиться сложно, но ряд тенденций общего плана высвечивается достаточно отчетливо.

Обращают на себя внимание изменения в источниках формирования состава элит в их управленческом опыте. За прошедшие годы произошло обновление региональных элит. От рычагов управления постепенно ушла основная ее страта, получившая первичный управленческий опыт в партийно-советской системе. Она замещена людьми, получившими первичный опыт в структурах современной администрации. Удельный вес последней страты вырос почти вдвое, достигнув трети от общего состава. Слой, прошедший управленческую социализацию в прежней социально-политической системе за прошедшее десятилетие сократился почти вдвое.

Заметно снизилось технократическое влияние в системе регионального управления. Если в 1993 г. около трети опрошенных указывали на производственный опыт как на серьезную школу управления, то к 2012 г. таких осталось не более 12 %.

Впервые за эти годы численность элитных слоев с базовым гуманитарным образованием превысила число тех, кто имеет техническое и естественнонаучное образование.

Решительно поменялась оценка представителями региональной элиты основных «центров власти» в регионе. Прежде ответ на вопрос «кому реально принадлежит власть в регионе?» – формулировался в такой последовательности – «коррупцированная часть аппарата управления – мафия, криминальные структуры – глава региональной администрации», то сейчас: «глава администрации – богатые люди, коммерсанты, банкиры – коррупцированная часть аппарата управления». Причем, оценка влияния такого «центра власти», как глава администрации, возросла в 2,5–3 раза (превысив 40 %). В то же время оценка влияния регионального законодательного органа мало изменилась, сохранившись на отметке 9–10 %.

Практически остается стабильным предпочтение руководителей-«прагматиков» (35–36 %) и существенно снизилась ориентация на лидеров-«патриотов» (до 44 % против 61 % в прошлом). Упали с 25 % до 10 % рейтинги лидеров-«либералов».

Изменилась оценка роли факторов, определяющих прочность пребывания в эшелонах власти. Если прежде безусловное лидерство принадлежало успешной микросоциальной и макросоциальной ориентации («умение улавливать и защищать ин-

тересы людей», «умение поддерживать неформальные отношения с людьми»), то ныне на ведущих позициях – лояльность политическому режиму и профессионализм.

Как видим, за прошедшие 15–20 лет региональные элиты заметно обновились и в структурном, и в деятельностно-стилевом, и в ценностном измерениях. Они стали менее гетерогенными по своим политико-идеологическим ориентациям, они более четко идентифицируют свои интересы в системе государственных целей и приоритетов, более профессиональны; они хорошо ориентируются в современных экономических и правовых реалиях, более подготовлены к современному публичному политическому дискурсу.

Произошла также апробация и оценка силовой составляющей политических элит в роли политических лидеров.

Однако региональной бюрократии не удалось создать устойчивые механизмы рекрутирования административно-политической элиты. Такими механизмами не стали ни новая партийная система, ни система административной карьеры, ни силовые структуры. По нашим расчетам, в ближайшей перспективе осуществится рекрутирование в высшие эшелоны региональной власти представителей бизнеса, уже прошедших школу нового государственного администрирования.

Мы также концентрируем внимание вокруг проблем, завязанных на методологию и методику исследования современных российских элит.

Это, например проблема выявления «элитной субстанции», поскольку в современной российской действительности в глаза бросается принципиальная «неэлитарность» социального слоя, включаемого в состав элит. Создается впечатление, что в российских условиях главную роль в генерировании элиты играют своеобразные «элитные операторы», могущие ввести в элитный состав практически любого индивида. Отсюда в современных российских элитологических исследованиях делается акцент на методы позиционного анализа, ориентацию на статусные позиции элит и лидеров. Анализ картины элитного сообщества, составленной с использованием композиций основных методов (позиционный, репутационный, биографический, изучение конфиденциальных и конституэнтных сетей), показывает гетерогенный характер элитного сообщества, действие разнородных механизмов генерирования лидерских и элитных групп и несформированность социального влияния, позволяющего консолидировать общество.

Также и общество, находясь в несформированном, гетерогенном состоянии, не в состоянии пока выработать относительно интегрированные механизмы легитимации и признания элитных групп и программ их деятельности. В связи с этим у исследователей возникла идея обобщить и сконцентрировать основные суждения и прогнозы отечественных элитологов с помощью кратких интервью.

В июле-августе 2007 г., а также в феврале 2012 г. были получены ответы от 25 ученых-элитологов на открытые вопросы, касающиеся оценки состояния и динамики изменений современных российских элит и прогнозов возможных изменений, а также оценок состояния российской элитологии и перспектив ее развития.

Ученые приходят к выводу, что власть пока остается сконцентрированной в руках элит.

Важным аспектом проблемы генезиса постсоветских элит выступает их преемственность от советской номенклатуры.

Мнение, что рано еще говорить о смене старой номенклатуры, достаточно велико, с другой стороны, динамика смены элит все же весьма высока, и можно говорить о приходе к власти людей новой формации. При том, что влияние образцов прежней властной системы на организацию новой оказывается достаточно высоким, и что на новом этапе вновь воспроизводятся формы, подобные прежним. Номенклатурная система оказывается как бы «вечной».

Интересен вопрос о роли ценностных факторов в консолидации новых элит? Экспертные суждения сводятся к трем основным позициям: 1) эклектичность ценностных позиций элиты; 2) ценностные устремления элит сконцентрированы на удер-

жании собственности, богатства и власти; 3) идет выработка новой идеологической платформы.

Детализация обозначенных моделей открывает возможность достаточно объемного описания ценностных характеристик современных региональных элит.

Относительно прогноза ожидаемых изменений элитологической ситуации отметим, что поскольку в России не сложилось пока устойчивой традиции публичной политики, многие аспекты внутриэлитных и межэлитных взаимодействий находятся в неформальной и теневой плоскостях, которые сложно «вычислить» и спрогнозировать их развитие. Экспертов попросили прокомментировать вопрос: «В России всегда значительный удельный вес занимали теневые взаимоотношения элит. Поэтому многие радикальные изменения в российской власти в XX в. казались неожиданными. Ждут ли нас в ближайшие годы подобные изменения?».

На одном полюсе обозначились экспертные ожидания изменений уже в ближайшей перспективе. На другом – мнения о достаточно прочном и стабильном состоянии в элитном сообществе и власти, где трудно ожидать серьезных перемен. Часть экспертов ориентирована на ожидание изменений и связывает их не только с «окнами возможностей», но и с непрекращающейся внутриэлитной и межэлитной борьбой.

«Исходя из Ваших знаний, наблюдений, интуиции, каких изменений можно ожидать в конфигурации российских элит в ближайшие годы?» – был поставлен и такой вопрос.

Часть экспертов в своих ответах на него обозначила элементы конструктивного обновления в составе элит и в межэлитных взаимодействиях. Их основной вектор связывается с формированием поля публичной политики, вниманием к решению проблем общенационального характера.

Анализируя оценки удач и неудач в деятельности российских элит, исследователи остановились на рассмотрении позитивных характеристик элит и их деятельности, которые условно разделяются на качества стратегического и тактического свойства. Треть экспертов выделила стратегические перемены, надежду на то, что обозначенная тенденция станет устойчивой. Другая группа экспертов предпочла выделить отдельные качества.

Критические высказывания оказались и менее разнообразными и более эмоциональными: в одних случаях внимание акцентируется на системных недостатках, устраняемых только в случае существенного реформирования социально-политической системы, в других – на примерах ситуативного и локального негатива.

Относительно вопросов улучшения качественного состава элит, небольшая часть экспертов затронула проблемы изменения механизмов элитного рекрутирования и общей системы отбора и продвижения элитных кадров.

Что касается проблемы повышения действенности и эффективности элит, то предложения экспертов затронули как меры системного порядка, так и интенсивную работу по отдельным, наиболее актуальным, направлениям, когда речь может идти только об активизации действий высшего руководства страны в русле мер, им же самим и обозначенных.

Социология элит считает принципиально важным знание об отношении населения к элитам. С этой целью в июле 2007 г. был проведен опрос населения в 11 субъектах РФ, входящих в состав Южного федерального округа, а также в трех регионах других федеральных округов (Белгородская область, Челябинская область, Алтайский край) по репрезентативной выборке, разработанной в социологическом центре РАГС при Президенте РФ. В регионах ЮФО было опрошено свыше 1600 респондентов, в субъектах РФ других федеральных округов – по 400 респондентов. Результаты опроса позволили выделить ряд общих тенденций в формировании отношения населения к элитам и, вместе с тем, установить различие оценок.

Ответы были сгруппированы в три основных проблемно-тематических блока:

- представления и знания населения о современных элитах;

- оценка эффективности деятельности современных российских элит;
- программа мер по совершенствованию состава и эффективности деятельности современных элит.

Удалось установить, что населению более всего знакома деятельность представителей федеральной административно-политической элиты (около 50 %), и местной элиты. О первой постоянно информируют федеральные и местные СМИ; о второй легко составить представление, исходя из своего непосредственного опыта и местных СМИ, которые пользуются немалым вниманием населения. Наиболее скудную информацию люди имеют о деятельности хозяйственно-государственной элиты федерального и регионального уровней.

То есть соотношение рейтингов политических и экономических факторов в стране за многие годы мало изменилось. Как и в начале XX в., в России приоритетное внимание оказывается политическим факторам. Приоритет политики над экономикой отмечается как в сознании населения, так и в суждениях экспертов. Ранжирование уровней знания о различных элитах у экспертов идентично представлениям населения; это же можно сказать и об их оценках «центров власти и влияния» на региональном уровне. Единое мнение населения и экспертов выражается формулой: власть принадлежит «команде регионального главы и прикормленному бизнес-элитой чиновничеству». Сама бизнес-элита региона занимает третье место и давно уже поняла как степень своего реального влияния на власть, так и то, что выше ей не подняться.

Несколько расходятся позиции населения и экспертов в оценках ближайшей перспективы во взаимодействии элит между собой и с населением? Если у населения сохраняется надежда, что к его запросам и пожеланиям правящие элиты будут более внимательно прислушиваться (41 %), то для экспертов более существенными проявлениями выступают «лояльность режиму» (20 %) и «профессионализм» (18 %).

На вопрос: «Каким основным требованиям должна удовлетворять элита?» и население, и эксперты дают единодушные и проранжированные оценки: «Профессионализм – образованность – высокая нравственность – патриотизм». Граждане хотели бы видеть ориентированность элиты на социальную справедливость и учет интересов разных социальных групп.

Существует социальный запрос на качественный состав и эффективную деятельность элит. Около половины опрошенных граждан разделяют позицию, что федеральная и региональные элиты не соответствуют качественным критериям и требованиям, предъявляемым к ним.

В позитивных характеристиках элит: население значительно выше ценит «разруливание» элитой возникшей ситуации, нежели недопущение ее возникновения. Большинство опрошенных (свыше 60 %) выделило «умение разрешать конфликты, стабилизировать обстановку». А вот «чуткости к проблемам населения» (21–25 %), умению «патронировать развитию местного бизнеса» (16–24 %) отведены, как видим, более низкие места в рейтинге.

Подобная градация достоинств определяется все еще незавершенным переходным периодом с его конфронтационно-конкурентным фоном, большей востребованностью «пожарных мер», а не повседневной конструктивной деятельностью элит.

В предлагаемых мерах по совершенствованию состава и эффективности деятельности современных российских элит отметим ответы респондентов на вопрос: «Как, по Вашему мнению, сформировался высший слой административного руководства Вашего региона?». На первом месте – «К власти пришли путем интриг хитрые, беспринципные, алчные люди, ставящие своими целями личные интересы» (41 %). На втором – «В ходе политической борьбы произошел отбор руководителей новой формации» (39 %). Правда, предложенный для выбора вариант ответа не фиксирует, в чем отличительные черты «руководителей новой формации», что дает респонденту возможность скрыть свою позицию за этой «неопределенностью». Третья ранговая позиция носит более определенный характер – «В этом слое представлена бывшая

номенклатура, быстро сменившая прежнюю идеологическую принадлежность» (30 %). Что касается оценки влияния механизмов, которые традиционно относят к меритократическим и демократическим, действие которых ведет к отбору более профессиональных и не коррумпированных политиков и чиновников, то лишь чуть более 18 % населения указывает на их влияние в деле формирования современной российской политико-административной элиты. Аналогична и позиция экспертов.

Что нужно сделать для улучшения качественного состава элит? Респонденты указывают на механизмы кадровой политики и на культурно-образовательные факторы:

- конкурсный отбор на основе профессионализма и компетентности (55 %);
- повышение образовательного уровня (47 %);
- продуманная кадровая политика под контролем центра и администрации федерального округа (46 %). Эксперты фактически разделяют такой подход.

Однако граждане ясно понимают, что желаемые изменения произойдут не сразу.

Отвечая на вопрос: «Какие факторы в ближайшем будущем будут определять прочность пребывания в высших эшелонах власти?», они демонстрируют вполне реалистический подход:

- богатство, деньги – 47 %;
- профессионализм – 45 %;
- престижное образование – 30 %;
- лояльность политическому режиму – 28 %.

Эта двойственность отражается и в выборе качеств «идеального руководителя». Среди ответов на вопрос: «Какой тип человека больше соответствует Вашему представлению о современном политическом руководителе?» абсолютное предпочтение было отдано таким типажам, как «Патриот» – 46 %, «Прагматик» – 34 %. Типажи «Либерал» и «Диктатор» получили уровень предпочтений чуть более 13 % каждый. Аналогичная картина в ответах на этот вопрос и среди экспертов.

Предлагаемые респондентами меры повышения эффективности деятельности элит носят разноплановый характер. Наиболее важной мерой население считает улучшение качественного состава элит с опорой на профессионализм и их деловитость – 51 %. Далее – меры, направленные на блокирование механизмов криминального воздействия на элиты – 46 % и, далее, меры административно-управленческого порядка – личная ответственность за выполнение обязанностей и поручений – 43 %, контроль сверху – 39 %.

Кто же в первую очередь должен запускать действие этих механизмов и контролировать их эффективность? По мнению граждан – это государственные и местные органы власти – 59 %, силовые ведомства – 50 %, СМИ – 38 %. Что касается политических партий, институтов гражданского общества, то им отводится гораздо меньшее место – от 9 % до 23 %.

У исследований была возможность с помощью наших партнеров опросить жителей Белгородской, Челябинской областей и Алтайского края, входящих в состав других федеральных округов. Сопоставление их мнений по наиболее характерным позициям анкеты показывает, что основные тенденции сохраняются во всех наблюдаемых регионах РФ. Думается, что эти тенденции будут наблюдаться повсюду в российской провинции.

ФАКТОР НАУЧНОЙ ШКОЛЫ В ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

Старостин Александр Михайлович, доктор политических наук, профессор

Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, Пушкинская, 70
E-mail: dispolit@skags.ru