

Политические трансформации в посткоммунистических странах

А. В. Павроз

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В СОВЕТСКОЙ И ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Большое значение при анализе политического режима как «совокупности элементов идеологического, институционального и социологического порядка, способствующих формированию политической власти данной страны на определенный период» (Ж.-Л. Кермонн) традиционно отводится выявлению места и роли групп интересов в процессах выработки и принятия политических решений.

Методологически указанные исследования, как правило, предполагают, во-первых, определение общей схемы формирования государственной политики в рамках конкретного политического режима и, во-вторых, выявление установленных данным режимом формальных и неформальных правил взаимодействия между органами публичной власти и группами интересов в процессах выработки и реализации государственной политики. И если аналогичные исследования по отношению к политическим режимам ведущих западных демократий и стран «третьего мира» не являются редкостью, то несомненный интерес представляет проведение подобного рода исследования применительно к процессам трансформации политического режима в СССР и России в аспекте выявления и описания модификации принципов и механизмов взаимодействия органов политико-административной власти и групп интересов с точки зрения их влияния на характер функционирования и трансформацию советского и современного российского политического режима.

Определяя сущность политического режима в СССР, следует сказать, что, несмотря на конституционно-правовое закрепление всевластия Советов в качестве «государственной формы диктатуры пролетариата», подлинным и единственным центром политико-административной власти в Советской России, обладавшим безусловной монополией на принятие всех стратегических решений, была Коммунистическая партия. Важно подчеркнуть, что после октябрьского переворота существовала возможность реализации трех альтернативных схем организации политической системы в СССР — растворение партии в правительстве; передача функций правительства партии; сохранение партии и правительства как автономных структур и осуществление управления помимо правительства или через него путем занятия лидерами партии важнейших должностей в государственной власти (см.: Медушевский, 1997, с. 493). Реально возобладал послед-

ний вариант: партия и государство сохранили автономность, объединяясь не организационно, а на уровне кадрового состава в органах государственной власти. Вместе с тем произошло определенное разделение функций политического управления: за партией закрепилось принятие стратегических решений и общее руководство, а государство посредством системы Советов легитимировало политический курс, выработанный Коммунистической партией, и осуществляло административные функции по текущему управлению и претворению в жизнь партийных решений. При этом Советы, «формально обладая всеми правами и полномочиями», реально были «выведены с политической арены», а сам принцип «полновластия Советов был сначала формализован, а позднее до неузнаваемости извращен» (Коржихина, 1992, с. 148), вследствие чего «Советы потеряли свое самостоятельное значение и фактически превратились в органы осуществления политики Коммунистической партии» (Кураев, 1995, с. 104). Таким образом, данная система позволяла принимать политические решения в рамках партии и осуществлять их посредством системы государственных учреждений. Подобная модель политического управления стала серьезной политической инновацией, впоследствии использованной всеми однопартийными диктатурами вне зависимости от их идеологической ориентации, сущность которой, по Р. Пайпсу, заключалась в «концентрации исполнительной и законодательной власти, а также исключительного права распределения должностей в законодательном, исполнительном и судебном аппарате в руках неправительственной организации — «правлящей партии»» (Пайпс, 1994, с. 178).

Важно отметить, что установившийся в СССР однопартийный режим существенно отличался от традиционных авторитарных диктатур, обладая гораздо более сложным механизмом социально-политического управления и контроля. М. Дюверже писал по этому поводу, что «однопартийный режим — это не что иное, как приспособление для нужд диктатуры всей той технологии власти, которая сложилась в рамках демократии», подчеркивая, что «функции, официально признаваемые за единственной партией, не отличаются по своей природе от тех, что берут на себя обычные партии в плюралистических демократиях», но «монополия партии в принципе изменяет их отправление» (Дюверже, 2000, с. 318, 324).

Таким образом, Коммунистическая партия в СССР, контролируя все важнейшие социальные позиции и монополизировав функцию посредничества между государством и обществом, заняла доминирующее положение в процессах формирования государственной политики. Централизованный и иерархический характер партийной структуры предопределил положение, при котором вся система партийно-административного управления в СССР замыкалась на высшие партийные органы власти. Причем ключевую роль в процессах выработки важнейших политико-административных решений играли не номинально «полновластные» партийные институты: Съезд и Центральный Комитет партии, функция которых, как правило, сводилась к формальному одобрению уже сформулированных и согласованных решений, но исполнительные органы ЦК — Политическое бюро (Политбюро) ЦК и Секретариат ЦК. Реализацию принятых решений

руководящие партийные органы проводили посредством широко разветвленной сети своих собственных ячеек, зависимых от партии массовых общественных организаций (профсоюзы, комсомол и т. д.) и государственного бюрократического аппарата. Причем в условиях явно переоцененной роли участия «масс населения... в повседневном управлении» (Ленин, т. 33, с. 116) и последовательной политики по тотальному огосударствлению экономики (национализация банков, земли, промышленности, жилья, системы распределения материальных благ и т. д.) численность и сложность бюрократического аппарата управления постоянно возрастала. Так, если в 1913 г. в Российской империи на государственной службе находилось 253 тыс. чиновников, то в 1921 г. в Советской России бюрократия насчитывала уже 5,7 млн человек (Государственная служба, 2000, с. 88), к началу 1954 г. административно-управленческий аппарат включал 6 млн 516 тыс. человек, а к 1987 г. он вырос почти в 3 раза и составил 18,6 млн человек (Борисов, 1990, с. 23).

Контроль со стороны руководящих партийных органов над указанным «государственно-общественным механизмом» управления осуществлялся посредством института номенклатуры, которая охватывала все значимые сферы жизнедеятельности общества и представляла собой «перечень наиболее важных должностей, кандидатуры на которые предварительно рассматривались, рекомендовались и утверждались данным партийным комитетом (райкомом, горкомом, обкомом партии и т. д.). Освобождались от работы лица, входившие в номенклатуру партийного комитета, также лишь с его согласия» (Партийное строительство, 1981, с. 300). Номенклатурный принцип в подборе кадров, не имевший правового оформления, начал складываться практически сразу после прихода большевиков к власти, достиг своего апогея к концу 1930-х и просуществовал до конца 1980-х годов (упразднен постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 г.). Высшим статусом обладала номенклатура ЦК, составлявшая в 1980 г. примерно 22,5 тыс. человек, в 1988 г. — 18 тыс., в 1990 г. — 15 тыс. человек (см.: Государственная служба, 2000, с. 88). В теоретическом плане логика развития системы политического управления в СССР определялась выявленными М. Вебером и Р. Михельсом тенденциями к бюрократизации и олигархизации. Так, М. Вебер рассматривал социализм как административно-бюрократическую систему, основанную на огосударствлении экономики («коллективной экономики»), возникновение которой обусловлено полным завершением тенденции к всеобщей бюрократизации, которая сформировалась внутри капиталистического общества. С этой точки зрения, победа социализма есть не что иное, как победа государственной над более рациональной частнокапиталистической бюрократией, предвещающая не раскрепощение, а дальнейшее закрепощение народа, но уже в более жестких государственно-бюрократических формах с ничем не ограниченным социально-политическим господством многомиллионной государственной бюрократии (см.: Вебер, 1999, с. 18–42).

Р. Михельс, отмечая тенденцию олигархического перерождения всех демократических партий и систем, писал о «формально-технической невозможности прямого господ-

ства масс» и полагал, что партийно-бюрократическая олигархия обусловлена организационно-техническими потребностями и является необходимым условием «упорядоченного функционирования партийной машины», так как с возникновением мощных партийных структур появляется необходимость в «профессиональном руководстве», в результате чего формируется обособленная партийная бюрократия, причем «с усилением организации демократия начинает исчезать», а власть вождей (которые первоначально являлись лишь «слугами масс»), напротив, «возрастает пропорционально росту организации». В результате со временем, согласно Р. Михельсу, вожди в демократических организациях «становятся независимыми, освобождаясь от масс», — происходит «разделение на руководящее меньшинство и руководимое большинство» и концентрация власти в руках правящего меньшинства (Михельс, 1990, с. 55–60). Необходимо отметить, что в условиях Советской России, где весь социум стал одной централизованной и иерархически выстроенной организацией, процессы бюрократизации и олигархизации управления достигли своего наивысшего развития.

Таким образом, можно сказать, что советский строй, в котором однопартийный режим накладывался на социалистический тип социально-экономической организации общества, породил невиданную ранее бюрократизацию и централизацию власти, создав беспрецедентную по своим масштабам и возможностям административную систему. В основе данной системы лежала концентрация всей полноты власти в высших партийных инстанциях (Политбюро, Секретариате ЦК), составлявших ядро системы политического управления и осуществлявших политическое руководство посредством своеобразного административного пояса, включавшего множество государственных и общественных органов (ВЦИК, СНК, ОГПУ, ВЦСПС, ВЛКСМ и т. д.). В результате подобного сращивания государства, партии и ряда общественных организаций (профсоюзы, комсомол, кооперация и т. д.) произошло формирование единой властно-управленческой иерархии, построенной на принципах жесткого централизма и позволявшей руководящим партийным органам посредством партийных, государственных и общественных организаций распространять свое влияние на все сферы жизни общества и охватить административно-бюрократическим контролем практически каждого человека.

Всепроникающий, тоталитарный характер системы политико-административного управления в СССР поддерживался в первую очередь благодаря тому, что большевики, национализировав подавляющую часть средств производства и отказавшись от рынка как универсального механизма обмена результатами хозяйственной деятельности, установили под видом социализма архаический редистрибутивный (по К. Поланьи) тип организации экономической системы общества, основанный на «натуральном неэквивалентном продуктообмене “по вертикали”, когда происходит изъятие центральной властью прибавочного и части необходимого продукта внеэкономическими, то есть властно-политическими методами с целью его последующего перераспределения в соответствии с приоритетными целями данного социума, а также с целью его паразитического или престижного присвоения властвующей элитой» (цит. по: Стариков, 1991, с. 107),

уничтожив тем самым традиционные формы социальной стратификации (сословия, классы) и подменив гражданское общество тотальной административно-бюрократической пирамидой.

Можно было бы предположить, что фактическое упразднение автономных общественных корпораций (сословий, классов и т. д.) приведет к ликвидации всех форм общественных противоречий и любых партикулярных групп интересов, однако, охватив все общество и ликвидировав прежние социальные антагонизмы, система партийно-бюрократического централизма воспроизвела социальные противоречия внутри себя в форме противопоставления между различными элементами управленческо-бюрократического аппарата (ведомствами, отраслями, регионами, предприятиями и т. д.), вокруг которых и возникли многочисленные партикулярные группы интересов, органически вписанные в механизм тотальной властно-управленческой системы.

Одним из первых на роль групп интересов в политическом процессе СССР обратил внимание Г. Скиллинг, который, полагая крайне важным «изучение процессов артикуляции и агрегации интересов в условиях, когда советская политика уже не была направлена на революционное преобразование общества, однако автономная политическая мобилизация, свобода слова и свобода организации отсутствовали», утверждал, что «индустриализация породила в Советском Союзе разнообразные организованные и неорганизованные интересы, взаимодействие которых на политической арене необходимо принимать во внимание при объяснении политической борьбы и ее исходов» (цит. по: Бреслауэр, 1997, с. 267).

Наиболее последовательным сторонником исследования советской политики сквозь призму теории групп интересов являлся Дж. Ф. Хог. Данный ученый полагал, что в центре советского политического процесса лежал «бюрократический конфликт», участниками которого выступали специфические группы интересов — «комплексы», состоявшие из «специализированного партийного, государственного, общественного и научного персонала, работающего в пределах соответствующих областей политики», к числу которых он прежде всего причислял ведущие министерства и ведомства, утверждая при этом, что они в большинстве случаев действовали совместно с их «естественными союзниками» — контролировавшими их работу подразделениями аппарата ЦК. Дж. Хог, признавая, что «окончательная власть была сконцентрирована в высших органах Коммунистической партии», тем не менее считал, что партийные лидеры не действовали «волюнтаристски», а в целом вынуждены были следовать советам специализированных комплексов в соответствующих их профилю областях политики, ограничивая себя «посредничеством в конфликтах», которые возникали среди данных комплексов и практически делегируя указанным комплексам полномочия в процессах выработки политических решений, оставляя за высшими органами партии лишь роль «заключительных арбитров в системе» (Hough, 1979, p. 524, 526, 444–446, 549, 526, 435).

Современные отечественные исследования в целом подтвердили и развили основные тезисы, приведенные в трудах Г. Скиллинга и Дж. Хога. Так, в работе «Лоббизм в

России: этапы большого пути» отмечается, что «реальная система управления», существовавшая в СССР, «накладывала на высшие структуры, и в первую очередь на аппарат ЦК и Политбюро КПСС, функции высшего арбитра и контролера» (Лоббизм в России, 1995, с. 10), в результате чего в рамках данной «довольно сложной и сбалансированной системы управления» «вопросы приоритета региональных или общегосударственных интересов, или же конфликты между отраслями, Совмином СССР, Госпланом СССР и обкомами КПСС решались и разрешались на уровне ЦК КПСС» (Там же). При этом авторы данного доклада подчеркивают, что «потребности определения общегосударственных целей и распределения приоритетов невольно подтолкнули систему к созданию довольно мощных лоббистских структур» (Там же) и выделяют в качестве наиболее влиятельных групп интересов следующие отраслевые комплексы: военно-промышленный (девять основных военно-промышленных министерств), строительный (семь общесоюзных министерств, Госстрой СССР, республиканские строительные и специализированные ведомства), горно-металлургический (два общесоюзных министерства и несколько самостоятельных Главков), топливно-энергетический (четыре общесоюзных министерства, Миннефтегазстрой и строительные организации Минэнерго), химический (три союзных министерства), аграрный (четыре союзных министерства и одно ведомство), машиностроительный, транспорт и связь, отдельно указывая, что остальные министерства и ведомства, «включаящие в себя организации и предприятия по выпуску товаров народного потребления, медикаментов и так далее», не проявляли себя в качестве эффективных лоббистов (Там же, с. 11). Авторы доклада отмечают, что помимо отраслевого существовал и региональный лоббизм, где первые места занимало партийно-государственное руководство Москвы и Ленинграда, значение же прочих регионов «определялось наличием тех или иных производственных предприятий и их удельного веса в экономике страны», и «если Свердловская область имела всегда приоритетное значение благодаря связям с лоббистскими структурами ВПК и тяжелой промышленности, то Вологодская область во всех постановлениях ЦК фигурировала как отрицательный пример реализации «планов Партии и Правительства»» (Там же, с. 13). При этом особым положением в системе регионального лоббизма, по мнению авторов доклада, обладали Крым, Краснодарский и Ставропольский края, что объяснялось концентрацией в этих регионах мест отдыха партийной и советской элиты, благодаря чему «руководители данных областей имели хотя бы раз в год прямой доступ к власти поддерживающим для решения собственных вопросов в обход сложившихся правил» (Там же).

Аналогичные сведения приведены в работе В. Лепехина, который указывает, что группы интересов в СССР «формировались в основном на базе отраслевых и региональных, а не социально-политических интересов» (Лепехин, 1995, с. 10–11), выделяя при этом в качестве наиболее влиятельных лоббистов «отраслевые и межотраслевые объединения предприятий, сформировавшиеся на базе монополий ВПК, машиностроительного комплекса, с 1960-х годов — нефтегазовой, а с 1970-х годов — атомной и автомобильной промышленности» (Там же, с. 18), подчеркивая, что принятие многих об-

щегосударственных решений осуществлялось «в интересах отраслевых кланов, ряд которых... был фактически неподконтролен даже Политбюро» (Там же, с. 19).

Одной из наиболее ценных современных теоретических разработок, направленных на объяснение специфики отношений групп интересов и государства в СССР, является основанная на синтезе теоретических подходов, выработанных в 1960–1990-е годы зарубежными учеными, и опирающаяся на данные современных российских исследований концепция бюрократического корпоративизма, предложенная С. П. Перегудовым. Данная концепция исходит из признания того, что принципы выработки и принятия социально-экономических решений в СССР, основанные на согласовании («торге») между представителями организованных интересов и центральной партийно-государственной властью, в наибольшей степени соответствуют корпоративной модели взаимодействия групп интересов и государства. При этом специфической особенностью советского корпоративизма, по мнению С. П. Перегудова, был его ярко выраженный бюрократический характер, который проявлялся в том, что, во-первых, «сами организованные интересы в доперестроечном СССР были частью государственных (бюрократических) структур», во-вторых, «предметом торга были не просто интересы той или иной группы, организации или комплекса, но и интересы, бюрократически ориентированные» («карьерные устремления участников, их стремление “выбить” максимум материальных и финансовых ресурсов вне зависимости от реальных потребностей производства... настойчивое стремление минимизировать обязательства и отдачу...»), в-третьих, «бюрократически были и правила игры, по которым велся “торг”, достигалось согласие и осуществлялись согласованные решения» (Перегудов, 2003, с. 37–38).

Рассматривая проблему учета различных интересов в процессе выработки политических решений в рамках советской системы политико-административного управления, можно констатировать, что наличие конфликтов интересов не подрывало, а, напротив, в значительной степени консолидировало систему партийно-бюрократического централизма, так как конфликты интересов в подавляющем большинстве случаев протекали в рамках сложившейся иерархии бюрократических структур в форме противоречий между различными элементами управленческо-бюрократического аппарата и носили «распределительный» характер, требуя для своего разрешения «арбитра в лице вышестоящей инстанции» (Афанасьев, 1989, с. 22), т. е. воспроизводства самой системы партийно-бюрократического централизма.

Иерархия системы партийно-бюрократического управления породила и иерархию в системе представительства интересов, где абсолютным приоритетом обладали институциональные группы интересов, связанные с ведущими партийно-государственными структурами (например, ВПК), интересы же широких слоев населения, несмотря на множественность институтов формально их представлявших, учитывались явно недостаточно. Подобное неравенство, усугублявшееся еще и тем, что представительство интересов было возможно лишь по «официальным каналам», создание же самостоятельных ассоциаций с целью защиты своих интересов не допускалось и строжайшим обра-

зом подавлялось, порождало фактическое отчуждение значительной части интересов общества от системы политического управления, которое, по верному замечанию В. Лепехина, представляло собой «гомогенно-рыхлую массу подвижных слоев, не артикулированных и не агрегированных в политическом пространстве» (Лепехин, 1995, с. 11). С уничтожением автономных общественных корпораций конфликты интересов в Советском Союзе проистекали лишь в институциональных разломах системы партийно-бюрократического управления, но указанные конфликты носили достаточно жесткий характер. В этой связи стоит отметить не только очевидные противоречия между различными бюрократическими группами интересов, которые перманентно боролись за перераспределение ограниченных ресурсов (наиболее острыми подобными конфликты были между отраслевыми и территориальными («местническими») группами интересов), но и институционализированный в советской системе политического управления антагонизм между бюрократическими группами интересов, с одной стороны, и центральной партийно-административной властью как носителем общегосударственного начала — с другой.

По мере либерализации политического режима и ослабления властных позиций и авторитета высшего партийно-государственного руководства процесс выработки политико-административных решений в СССР стал все в большей и большей степени определяться специфическим набором правил, обозначенных В. М. Найшулем и С. Кордонским как «административный рынок», который представлял собой «жестко, но многомерно иерархизированную синкретичную систему (где экономический и политический компоненты даже аналитически не могли быть разделены)», установившую негласную практику «обмена-торговли» «не только... материальными ценностями, но и властью и подчинением, правилами и исключениями из них...», осуществляемую «как органами власти, так и отдельными лицами», в которой «социальные статусы и потребительские блага конвертируются друг в друга по определенным, отчасти неписанным правилам, меняющимся во времени» (Кордонский, 2000, с. 11; Найшуль, 1991, с. 31). В результате принятия указанных правил административного рынка, как справедливо отмечает М. Леонтьев, «гигантское тотальное государство, проникающее во все поры общества и пытавшееся всем управлять и руководить» утратило «внутри самое себя» «строгую и жесткую иерархию подчинения, подменив ее системой вертикального торга», где «все обуславливалось сделкой», а такие понятия как «общий закон», «единое правило», «приказ», перестали существовать, причем «не там, где они действительно должны отсутствовать: в экономике, культуре, частной жизни и т. д., — а в коридорах самой власти и в подчиненных ей структурах: в армии, полиции и даже, видимо, в КГБ» (Леонтьев, 1994, с. 158).

Таким образом, в позднем СССР группы интересов были органически вписаны в структуру политического режима и играли доминирующую роль в процессах формирования политического курса, однако специфика советской системы социально-политического взаимодействия заключалась в том, что она представляла собой систему

закрытого (ограниченного) плюрализма, так как влияние на процессы выработки и реализации государственной политики могли оказывать лишь институциональные, сформировавшиеся по линиям разломов административно-командной системы, бюрократически ориентированные группы интересов. По существу, данная система отторгала все, что противоречило социально-политическим интересам многомиллионной государственно-партийно-общественной бюрократии, направленным на перманентную борьбу за перераспределение ограниченных ресурсов советского общества. Непреодолимые преграды возникали на пути как «неорганизованных» интересов, исходивших от широкой общественности, так и многочисленных попыток реформистского совершенствования советской социально-политической системы, исходивших от высшей партийно-государственной власти, но противоречащих интересам ведущих бюрократических структур. Таким образом, межгрупповое социальное взаимодействие в политико-административной системе СССР строилось не на основе партнерского взаимодействия, но на принципах «игры с нулевой суммой», порождая антагонистические конфликты интересов в рамках системы «реального социализма» и превращая данную систему во «всеобщую форму социального паразитизма», законом саморазвития которой стала «убывающая продуктивность» (Афанасьев, 2000, с. 156). В этой связи более чем логичным представляется результат эволюции советской системы политико-административного управления, которая в 1980-х–начале 1990-х годов закономерно завершилась последовательным прохождением таких стадий, как стагнация, кризис и самораспад.

Формирование современного политического режима в России шло на основе либерально-демократической модели, что выразилось в ликвидации партийного (советского) политического монополизма, признании принципа разделения властей и замене контролируемого, иерархически-корпоративного политического представительства системой демократического плюрализма в возможностях влияния различных социально-политических групп на выработку государственной политики. Но при наличии либерально-демократической конституционно-правовой базы современный российский политический режим во многом воспроизвел целый ряд существенных характеристик советской системы политического управления в плане взаимодействия государства и групп интересов в процессах выработки и реализации политических решений. Данное противоречие объясняется особенностями трансформации политического режима в СССР. Так, либерализация тоталитарного механизма управления в послесталинский период привела к относительному ослаблению влияния высшей партийной олигархии и усилению роли институциональных групп интересов (ВПК, АПК, хозяйственных министерств, ведомств и т. д.), которые, сформировавшись внутри управленческого аппарата, начали оказывать все большее влияние на определение политического курса, в результате чего выработка политических решений в 1960-е–1980-е годы строилась уже не столько на волюнтаризме партийных вождей, сколько на основе паритетного взаимодействия наиболее значимых институциональных групп интересов и высших органов партийно-государственной власти.

Таким образом, сверхцентрализованная система партийной диктатуры была замещена системой бюрократического корпоративизма, где принятие политических решений осуществлялось в процессе согласования интересов различных частей бюрократического аппарата, выступавших в качестве привилегированных групп интересов, инкорпорированных в систему политического управления, и центральной партийно-государственной власти в рамках специфических правил советского административного рынка.

Социально-политические процессы конца 1980-х–начала 1990-х годов (крах КПСС, разгосударствление экономики, становление новых демократических политических институтов) подорвали основы системы бюрократического корпоративизма, однако уже в 1994–1996 гг., на исходе «демократической революции», начали формироваться новые привилегированные группы интересов, связанные с так называемыми «олигархами», интегрированными финансово-промышленными группами, крупнейшими банками, различными частями бюрократического аппарата и т. д., беспрецедентно большое влияние которых на выработку политических решений в середине–конце 1990-х годов не осталось незамеченным и зафиксировано во множестве научных исследований (см., например: Лепехин, 1999, с. 66–82; Механик, 1999, с. 39–43; Кива, 2000, с. 18–28, и др.). Именно данные процессы, связанные с формированием новой модели социально-политического взаимодействия, построенной, как и система бюрократического корпоративизма, на основе ограниченного плюрализма в доступе различных социально-политических групп к процессу выработки политических решений, послужили, на наш взгляд, системообразующим фактором, определившим параметры и принципы функционирования современного политического режима в России.

Социально-экономической основой для становления указанных нами привилегированных групп интересов послужили особенности экономической реформы в современной России, и в первую очередь номенклатурный характер отечественной приватизации, которая не только не размыла «систему номенклатурно-бюрократического “рынка власти”», но благодаря своему по преимуществу номенклатурному характеру определила модель взаимоотношений государства и вновь возникшего бизнеса на принципах бюрократического рынка с неразделенностью экономической и политической власти и перманентной конверсией власти в собственность и собственности во власть. И именно данная система, будучи модифицированным вариантом советского административного рынка, привела к формированию на основе экономической олигархии, сконцентрировавшей в своих руках весомую долю национального богатства, и наиболее организованных частей бюрократического аппарата, «приватизировавших» значительный административный ресурс государства, привилегированных групп интересов, обладающих доминирующим влиянием на принятие важнейших политических решений.

Гипертрофированное влияние указанных групп интересов на процессы выработки политических решений определялось двумя социально-политическими факторами: во-первых, десубъективизацией Российского государства (ослаблением государственного аппарата, неспособностью государства устанавливать обязательные для всех юриди-

ческие нормы поведения и осуществлять эффективные санкции против тех, кто данные нормы нарушает, и т. д.) и, во-вторых, слабым развитием институтов гражданского общества (низкой социально-политической активностью россиян, отсутствием гражданской компетентности, неготовностью большей части населения к продуктивному освоению демократических институтов и эффективным коллективным действиям с целью отстаивания своих интересов). Таким образом, в России на фоне десубъективизации государства и слабости гражданского общества сформировалась специфическая система ограниченного плюрализма с точки зрения доступа различных социально-политических сил к системе политического управления, в рамках которой доминирующим влиянием на процессы принятия политических решений стали обладать привилегированные административно-экономические группы интересов, связанные с экономической олигархией, сконцентрировавшей в своих руках колоссальные экономические ресурсы, и наиболее организованными частями бюрократического аппарата, контролирующими значительный административный ресурс. Данный тип системы ограниченного плюрализма с привилегированным доступом отдельных административно-экономических групп, представляющих собой «большие коалиции, построенные вокруг контроля ключевых правительственных позиций, существенных финансовых и индустриальных активов, средств массовой информации, информационных агентств и инструментов принуждения» (Graham, 1999, p. 317), к механизмам выработки и принятия политических решений может, по нашему мнению, быть назван картельной системой социально-политического взаимодействия, так как в его основе лежит, по существу, картельная форма взаимодействия указанных привилегированных групп интересов, имеющая цель монополизировать влияние данных групп на государство, посредством выстраивания «эксклюзивных» отношений с государственными институтами и оттеснения прочих, непривилегированных групп интересов от процессов выработки и принятия политических решений.

Непосредственное возникновение картельной системы социально-политического взаимодействия в России следует отнести к 1995–1996 гг., когда ресурс легитимности пришедших к власти в результате «демократической революции» политико-экономических элит был практически истрочен и со всей актуальностью встал вопрос об обеспечении преемственности существующего режима. Силовому варианту самовоспроизводства ельцинского режима (включавшему разгон Думы, запрет КПРФ, отмену выборов и т. п.) был предпочтен электоральный, который, требуя применения выборных процедур, предполагал также создание таких механизмов, которые обеспечили бы снижение неопределенности результатов выборов. Таким образом, безусловное признание электоральных процедур в 1996 г. не только заложило основы отечественной электоральной демократии, т. е., согласно Л. Даймонду, гражданской, конституционной системы, в которой законодательные и главные исполнительные учреждения заполняются на основе регулярных, соревновательных, многопартийных выборов и всеобщего избирательного права (см.: Diamond, 1999), но и способствовало созданию механизмов для управления результатами выборов, возникновению электоральной политики в фор-

ме «политических машин» как инструмента массовой мобилизации и политического контроля взамен прежнего партийного господства (см.: Вгге, 1997), так как в правящем классе явно ощущалось желание «минимизировать роль демократических процедур» (Shevtsova, 2000, p. 317). Нужно признать, что в России политический режим, по верному замечанию М. Макфола, существенно отличается от либеральной демократии тем, что плюралистические институты, служащие согласованию интересов, слабы, группы интересов, располагающие массовой поддержкой, маргинальны, а институтов, которые способны помочь преодолеть это неравновесие, таких как сильный парламент, эффективная партийная система и независимое судебное производство, все еще нет (см.: McFaul, 1999).

Данные социальные механизмы строились как промежуточная между авторитаризмом и демократией форма социально-политического господства, основанная на монополизации контроля над средствами массовой информации с целью возрождения посредством манипуляционных стратегий мобилизационных форм политического участия. То есть властвующая элита, в условиях утраты авторитарных механизмов управления и отсутствия развитой системы демократических институтов, стала опираться на СМИ как ключевой медиаторный институт, манипуляционное воздействие которого на население способно обеспечить контроль над общественными процессами и установить «электоральную диктатуру». В результате применения данной стратегии в ходе выборов 1996 г. удалось добиться переизбрания Б. Н. Ельцина на второй срок. Однако реализация указанной концепции потребовала активного привлечения финансовых и медийных ресурсов экономической олигархии, которая значительно усилила свой политический потенциал, окончательно утратив статус «клиента власти» и став ее полноправным партнером в рамках новой системы социально-политического взаимодействия, где контроль над важнейшими экономическими и медийными ресурсами стал основой системы социально-политического господства и открыл прямой доступ к системе принятия политических решений. Выборная кампания 1996 г. изменила характер отношений между политической властью и бюрократией. Так, система «управляемых выборов» требовала применения административного ресурса на местах, который после перехода от назначения к избранию глав регионов возможно было получить не столько в результате административного нажима, сколько в процессе торга с региональными элитами, в ходе которого административный ресурс обменивался на льготы и послабления для местного руководства. В том же ключе изменились отношения и с «силовым блоком», лояльность которого гарантировала отсутствие эксцессов в функционировании «управляемой демократии».

Таким образом, в 1994–1996 гг. в России сложилась картельная система социально-политического взаимодействия со слабыми политическими институтами и доминированием привилегированных административно-экономических групп в процессах выработки и принятия политических решений. Об опасности формирования подобных систем предупредил еще А. Пщеворский, указывая, что на основе «пакта элит» (который в российских условиях носил скорее скрытый, негласный характер) возможно появление

«своеобразных “картелей” существующих должностей против соперников», которые «ограничивают конкуренцию, преграждают соперникам путь к успеху и распределяют выгоды, связанные с политической властью, только среди своих», в результате чего «демократия с легкостью превращается в частное предприятие лидеров нескольких политических партий и корпоративных союзов, в олигополию, сговор с целью исключения посторонних» (Пшеворский, 1999, с. 134).

Становление картельной системы социально-политического взаимодействия привело к существенной трансформации российского политического режима в плане изменения характера выработки государственной политики, которая стала формироваться в значительной степени исключительно в процессах взаимодействия основных политических институтов (президент, парламент, правительство) и привилегированных административно-экономических групп интересов. Данный тип политического режима значительно отличается от авторитарных и тоталитарных режимов с монополией определенных групп на принятие политических решений и жесткой, иерархической властной вертикалью, тем, что в нем присутствуют ярко выраженная дисперсия государственной власти (между президентом, федеральным собранием, федеральным правительством, администрацией президента, региональными органами власти и т. д.) и реальная политическая борьба между различными центрами влияния и группами интересов.

Однако указанный режим не соответствует высоким критериям плюралистической демократии, в рамках которой «неопределенное множество сложных, добровольных, конкурирующих, неиерархичных и самоопределяющихся (как относительно типа, так и сферы интересов) образований, которые специально не лицензируются, не признаются, не субсидируются или каким-либо образом не контролируются (в отношении выбора лидерства или выражения интересов) государством и которые не стремятся к монополии репрезентационной активности среди соответствующих образований» (Schmitter, 1974, р. 85–86), конкурируют друг с другом и борются за политическое и общественное влияние в форме «конструктивной деятельности, строящейся на компромиссах с целью достижения удовлетворяющего всех результата» (Что такое демократия, 1992, с. 45), где решения власти есть лишь равнодействующая влияния разных групп, а в случае, если «политическое влияние отдельных групп возрастает несоразмерно с их реальной общественной значимостью, а политика, которую проводит правительство под давлением этих групп, не соответствует воли большинства... автоматически возрастает численность оппозиционно настроенных групп, ставящих правительство перед выбором — либо изменение или корректировка официального курса, либо утрата общественной поддержки и отстранение от власти» (Золотарева, 1999, с. 68), в результате чего формируется политика, совпадающая с волей и интересам большинства общества.

Политический режим, в основе которого лежит картельная система социально-политического взаимодействия, представляет собой скорее гибридный, полудемократический режим, систему ограниченного плюрализма с точки зрения доступа различных социально-политических сил к механизмам политического управления, где, в условиях

слабости государственных институтов, неразвитости партийно-политической системы и структур гражданского общества, наиболее организованные административно-экономические группы, построенные на основе контроля над важнейшими административными, финансовыми, медийными и прочими ресурсами, удерживая доминирующее положение в системе социально-политического взаимодействия, получают привилегированный доступ к системе политического управления и где принятие политических решений становится результатом не столько широкого общественного консенсуса (как в плюралистической демократии), сколько равнодействующей влияний в системе конкурентного и/или партнерского взаимодействия наиболее значимых административно-экономических групп интересов. Таким образом, формирование картельной системы социально-политического взаимодействия привело к существенной трансформации принципов и механизмов функционирования политического режима в современной России, способствовал доминированию тенденции к закрытой государственной политике и определив недемократический (сверхпредставленность привилегированных административно-экономических групп интересов и фактическое игнорирование интересов других групп) и нерыночный (монопольные, необоснованные привилегии экономической олигархии, получаемые благодаря «особым» отношениям с органами государственной власти) характер общественного устройства в современной России. Отдельные меры, направленные на ревизию картельной системы социально-политического взаимодействия и укрепление институтов государственной власти, предпринимались начиная со второй половины 1990-х годов («новый курс» Б. Н. Ельцина 1997 г., усиление технократической тенденции в государственном управлении (введение в правительство А. Чубайса и Б. Немцова, назначение на пост премьер-министра С. Кириенко), создание коалиционного правительства (под руководством Е. Примакова) и т. д.), однако лишь политико-административные реформы В. В. Путина смогли заметным образом изменить параметры политического режима и принципы формирования государственной политики в России.

Предпосылкой для относительно успешной модернизации картельной системы социально-политических отношений явилось то, В. В. Путин «олицетворяя долгожданный Порядок для разочарованного и уставшего от ельцинских встрясок общества» (Shevtsova, 2000, p. 319) и придерживаясь компромиссной идеологической платформы — «радикального центризма» (Саква, 2003, с. 225), подразумевающей сочетание таких базовых элементов, как либеральная экономика, жесткая власть, опора на традицию, патриотизм, открытая, независимая внешняя политика, и характерной для консерватизма в его голлистской разновидности (см.: Никонов, 2003, с. 36–37), сумел занять «макросоциальный центр» (см.: Каспэ, 2001–2002, с. 5–24) и получить беспрецедентно большую и устойчивую поддержку населения (по данным ВЦИОМ, в период с 2000 по январь 2006 г. рейтинг одобрения деятельности В. В. Путина колебался в пределах от 61 до 82%, а рейтинг доверия — от 41 до 52%) (ВЦИОМ, 2003; ВЦИОМ, 2005; ВЦИОМ, 2006), что в условиях суперпрезидентской, в значительной степени делегативной по своим характеристикам, отечественной политической системы создает основу для любых преобразований.

В целом следует сказать, что трансформация политического режима, в основе которого лежит картельная система ограниченного плюрализма с гипертрофированным влиянием привилегированных олигархических и бюрократических групп интересов на процессы выработки и принятия политических решений, к нормальной демократической модели правления может осуществляться по двум несхожим, но взаимосвязанным парадигмальным направлениям: первое предполагает укрепление государственного механизма и отстранение привилегированных групп интересов от приоритетного доступа к центрам политической власти; второе включает стимулирование развития таких институтов гражданского общества, как политические партии, общественно-политические объединения, массовые группы давления и т. д., влияние которых противопоставляется гегемонии привилегированных групп интересов в системе социально-политического взаимодействия. Однако вариант преобразований картельной системы, выбранный В. В. Путиным, предполагал не столько укрепление демократических государственных институтов и развитие институтов гражданского общества, сколько усиление президентской власти и консолидацию политического режима. Так, в рамках консолидации политического режима и построения президентской властно-управленческой вертикали произошла существенная ревизия правил доступа групп интересов к процессам выработки и реализации политических решений. Данная ревизия была задана тремя основными тенденциями.

Первая тенденция вызвана укреплением российской государственности и ограничением возможностей функционирования и влияния бюрократических (в том числе и региональных) групп интересов. Данная тенденция нашла отражение в целом ряде политико-административных преобразований (консолидации центральных политико-государственных институтов, реформе федеративных отношений, административной реформе и проч.) и ознаменовала собой отказ от прежнего типа лидерства, основанного на слабоструктурированном, внеинституциональном характере политического господства, которое выражалось в том, что президент признавался в качестве центра принятия политических решений лишь благодаря своеобразной роли арбитра в перманентном конфликте различных властных группировок, генерировавшемся из принципа «сдержек и противовесов» в форме постоянного противопоставления различных политико-административных институтов и отдельных государственных деятелей (исполнительной и законодательной власти, правительства и администрации президента, центра и регионов и т. д.), и принятие новой модели политико-административного правления, в центре которой находился уже не столько «управляемый конфликт» различных частей государственного аппарата, сколько система иерархического подчинения основных политико-административных институтов президентской власти. Таким образом, указанная тенденция привела к интеграции на корпоративистских началах подавляющего большинства бюрократических групп интересов в единую властно-управленческую вертикаль во главе с президентом страны.

Вторая тенденция обусловлена ограничением и изменением вектора влияния групп интересов крупного российского бизнеса на государственную политику. Данная тенден-

ция проявилась в отстранении ряда представителей олигархических групп от процессов формирования политики (В. Гусинский, Б. Березовский и проч.) и формулировании новых, неформальных правил взаимодействия бизнеса и государства, в соответствии с которыми большой бизнес должен быть лоялен по отношению к государству и должен финансировать экономические, социальные и политические начинания власти, но не имеет права поддерживать очаги конфликта внутри России, обязан принять на себя социальную ответственность за отрасли и регионы, где он является доминантой (см.: Мухин, 2002, с. 4). Таким образом, в результате принятия данных правил произошло не только сокращение возможности политического влияния групп интересов крупного бизнеса, но и фактическая инкорпорация данных групп на основе корпоративистских механизмов в действующую политико-административную вертикаль власти.

Третья тенденция связана с попытками включения во властно-управленческую вертикаль не элитных, массовых групп интересов. Данная тенденция выразилась в создании целого ряда институтов социально-политического взаимодействия (гражданские форумы, общественная палата и проч.), цель которых состоит в инкорпорации наиболее влиятельных общественных организаций для их использования в качестве посредников (агентов) государства в диалоги с обществом. Таким образом, указанная тенденция ведет к тому, что все наиболее значительные массовые группы интересов будут интегрированы в установившуюся в современной России политико-административную вертикаль власти.

В результате консолидации политического режима в современной России произошло ограничение группового плюрализма и встраивание на корпоративистских принципах наиболее влиятельных групп интересов в существующую систему правления в качестве политико-административных и социальных агентов государства. При этом указанные изменения, повысив уровень управляемости социальными процессами за счет отстранения от механизмов принятия политических решений отдельных, наиболее одиозных социально-политических сил и навязывания основной массе значимых бюрократических и олигархических групп интересов новых «правил игры», не затронули сам картельный характер системы социально-политического взаимодействия, так как привилегированные группы интересов все еще остаются центральными контрагентами государства в процессах выработки, принятия и реализации политических решений.

Политико-административные реформы в России после 2000 г., способствовав консолидации политического режима и модификации картельной системы социально-политического взаимодействия, привели к существенной трансформации модели формирования государственной политики, в соответствии с которой, в условиях ограничения политического плюрализма и сосредоточения всей полноты реальной государственной власти в руках президента, выработка политических решений стала осуществляться в рамках «ближнего круга» наиболее влиятельных государственных сановников, с привлечением к данному процессу представителей ограниченного числа привилегированных групп интересов, встроенных на корпоративистских основах во властно-управленческую

вертикаль, возглавляемую главой государства. Но установившийся политический режим лишь модифицировал картельную систему социально-политического взаимодействия, не преодолев при этом ее фундаментальных недостатков, препятствующих становлению в России эффективной политической и экономической системы. Так, в политическом плане данный режим, закрепляя сверхпредставленность отдельных бюрократическо-олигархических групп и не способствуя деятельному включению различных социально-политических сил в процессы формирования государственной политики, сокращает возможности эффективного социально-политического взаимодействия, препятствуя выработке сбалансированной государственной политики и развитию демократических политических институтов. В экономическом плане указанный режим, обеспечивая необоснованные привилегии наиболее влиятельным бюрократическо-олигархическим группам, подрывает основы рыночной конкуренции и замедляет темпы экономического развития.

В заключение статьи следует сказать, что преобразование картельной системы социально-политического взаимодействия и построение эффективного демократического политического режима являются одной из важнейших задач социально-политического развития России на современном этапе. Решение данной задачи связано, прежде всего, с переходом от закрытой (олигархо-бюрократической) к открытой (демократической) государственной политике, необходимыми условиями которого являются как воссоздание субъектности Российского государства, обретение им автономии от чрезмерного влияния административно-олигархических групп интересов, так и освоение широкими массами населения демократических институтов политического участия, результатом чего будет трансформация картельной системы в систему подлинного плюрализма, в рамках которой политические решения перестанут быть равнодействующей в соотношении сил административно-олигархических группировок, а будут совпадать с волей и интересами большинства общества. Причем именно становление эффективной системы социально-политического взаимодействия в процессах выработки и реализации политических решений, определяя возможность формирования сбалансированной государственной политики и разрешения основных социально-политических проблем, следует признать важнейшей основой для консолидации демократического политического режима в России, перехода от этапа «установления демократического правительства» к стадии «эффективного функционирования демократии».

Литература

- Афанасьев М. Н.* Генезис и социальная сущность бюрократии в СССР: Автореф. Канд. дис. М., 1989.
Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 2000.
Борисов В. К. Авторитарно-бюрократическая система: сущность, основы, пути преодоления. М., 1990.
Бреслауэр Дж. В защиту советологии // Современная сравнительная политология: хрестоматия. М., 1997.
Вебер М. Социализм: Речь для общей информации австрийских офицеров в Вене (1918) // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. №3 (7).
ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 24. 20 августа 2003 г. // <http://www.wciom.ru/?pt=9&article=64>
ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 24. 27 января 2005 г. // <http://www.wciom.ru/?pt=9&article=1068>
ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 387. 2 февраля 2006 г. // <http://www.wciom.ru/?pt=9&article=2268>

- Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. М., 2000.
- Дюверже М.* Политические партии. М., 2000.
- Золотарева Е. В.* Группы интересов в политике // Вестник российского Университета дружбы народов. Серия политология. 1999. № 1.
- Каспэ С. И.* Центр и вертикаль: политическая природа путинского президентства // Полития. 2001–2002. № 4 (22).
- Кива А. В.* Российская олигархия: общее и особенное // Общественные науки и современность. 2000. № 2.
- Кордонский С.* Рынки власти: Административные рынки СССР и России. М., 2000.
- Коржихина Т. П.* Основные черты административно-командной системы управления // Формирование административно-командной системы (20–30-е годы): Сб. статей. М., 1992.
- Кураев А. Н.* О подлинной роли Советов в отечественной истории // Кентавр. 1995. № 5.
- Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Изд. 5-е: В 55 т. М., 1958–1965.
- Леонтьев М.* Государство и рынок // Новый мир. 1994. № 12.
- Лелехин В. А.* От административно-политической диктатуры к финансовой олигархии // Общественные науки и современность. 1999. № 1.
- Лелехин В. А.* Лоббизм. М., 1995.
- Лоббизм в России: этапы большого пути. М., 1995.
- Медушевский А. Н.* Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1997.
- Механик А. Г.* Финансовая олигархия или бюрократия? Мифы и реалии российской политической власти // Общественные науки и современность. 1999. № 1.
- Михельс Р.* Социология политической партии в условиях демократии // Диалог. 1990. № 3.
- Мухин А. А.* Новые правила игры для большого бизнеса, продиктованные логикой правления В. В. Путина. М., 2002.
- Найшуль В.* Высшая и последняя стадия социализма // Погружение в трясину: (Анатомия застоя). М., 1991.
- Никонов В. А.* Путинизм // Современная российская политика. М., 2003.
- Пайпс Р.* Русская революция: В 2 ч. Ч. II. М., 1994.
- Партийное строительство: Учеб. пособие. М., 1981.
- Перегудов С. П.* Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений. М., 2003.
- Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 1999.
- Саква Р.* Изменение режима от Ельцина к Путину // Политическая наука. 2003. № 2.
- Стариков Е. Н.* От классового общества к сословному (редистрибутивная экономика и социальная структура) // Бюрократия и общество. М., 1991.
- Что такое демократия? // Полис. 1992. № 3.
- Brie M.* The Political Regime of Moscow – Creation of a New Urban Machine? Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Working Papers. Berlin, 1997.
- Diamond L.* Developing Democracy: Towards Consolidation. Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1999.
- Graham T.* The Politics of Power in Russia // Current History. 1999. October.
- Hough J., Fainsod M.* How the Soviet Union is Governed. Cambridge, Mass., 1979.
- McFaul M.* The Perils of a Protracted Transition // Journal of Democracy. 1999. April. Vol. 10. N 1.
- Schmitter Ph.* Still the Century of Corporatism? // The Review of Politics. 1974. Vol. 36. N 1.
- Shevtsova L.* Yeltsin and the Evolution of Electoral Monarchy in Russia // Current History. 2000. October.