

## Российские элиты в федеральном и региональном аспектах

*А.В. Понеделков<sup>1</sup>, С.А. Воронцов<sup>1</sup>, И.В. Гниденко<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Южно-Российский институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Ростов-на-Дону, Россия).

<sup>2</sup> Департамент администрации Алтайского края по вопросам государственной службы и кадров (Барнаул, Россия)

## The Russian Elite at Federal and Regional Levels

*A.V. Ponedelkov<sup>1</sup>, S.A. Vorontsov<sup>1</sup>, I.V. Gnidenko<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> South-Russian Institute of Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Rostov-on-Don, Russia)

<sup>2</sup> Department of Government Service and Personnel Affairs of the Administration of Altai Region (Barnaul, Russia)

Статья посвящена раскрытию актуальных научных вопросов формирования политических элит в Российской Федерации с учетом социально-экономической ситуацией в стране, интеграционных процессов в современном мире, задач развития гражданского общества. В работе анализируются и обобщаются различные научные подходы к изучению политических элит, влияющих на принятие административно-политических и управленческих решений, непосредственно направленных на реализацию задач управления государством на различных уровнях власти. Предлагаются действенные практические меры и рекомендации специалистам, занимающимся проблемами элитологии, по усовершенствованию данной работы с учетом принципов администрирования и государственного управления, таких как законность, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, открытость, доступность и равный доступ к государственной службе, реализация которых направлена на модернизацию региональных элит, составляющих основу формирования элит федерального уровня.

**Ключевые слова:** элиты, кланы, команды, клубы, власть, политический класс, критерии элитарности, коррупционность, социологический опрос, рекрутинг.

DOI 10.14258/izvasu(2014)4.1-49

На современном этапе развития отечественная политическая наука начинает уделять пристальное внимание изучению политических элит и специфических общественных групп, реально влияющих на приня-

The article is devoted to the examination of the relevant issues of political elites makeover in the Russian Federation in light of the socio-economic situation in the country, current integration processes, the tasks of civil society development. The paper analyzes and summarizes various approaches to the study of political elites, influencing the administrative and political decisions, directly aimed at meet the objectives of the government of the state at different levels. The authors offer practical measures and recommendations to the specialists studying the issues of elitology, to improve of this work taking into account the principles of state management, such as the rule of law, recognition of rights and freedoms of every human being as the supreme value, openness, accessibility and equal access to the civil service. The implementation of these measures is aimed at modernization of the regional elites, that form the core of the federal level elite.

**Key words:** Elite, clans, teams, clubs, power, the political class, the criteria of elitism, corruption, public opinion poll, recruiting.

тие административно-политических и управленческих решений. Одним из ведущих направлений исследования является региональный аспект деятельности элит, ставший предметом углубленного анализа рос-

сийских ученых, принявших участие в Первом всероссийском элитологическом конгрессе с международным участием, прошедшем в октябре прошлого года в Ростове-на-Дону.

Конгресс был организован Южно-Российским институтом управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ЮРИУ РАНХиГС) и филиалом Фонда имени Фридриха Эберга в Российской Федерации. Соучредителями данного мероприятия выступили: Совет по политологии УМО по классическому университетскому образованию Российской Федерации, Правление Национальной коллегии политологов преподавателей, факультет политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (Москва), факультет политологии Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург), факультет политологии ЮРИУ РАНХиГС. В работе Конгресса приняли участие авторитетные специалисты-элитологи, философы, юристы, представители органов государственной и муниципальной власти, деловых кругов и общественных организаций. На приглашение организаторов откликнулись свыше двухсот российских исследователей, а также элитологи Германии, Индии, Украины, Белоруссии, Киргизии.

Программа конгресса включала исследование перспектив развития современной элитологии, вопросов формирования российских элит и совершенствования государственной кадровой политики, взаимодействия элит в отечественном социально-политическом пространстве. Отдельные дискуссионные площадки были посвящены военным элитам, контрэлитам и молодежным элитам.

Основное внимание на конгрессе уделялось политико-административной элите, связанной с властью. Этот сложный для научного анализа объект стал поводом для большого числа критических оценок. Каждый из выступавших по-своему пытался ответить на ключевой вопрос: насколько применим термин «элита» к группе людей, которая наделена в стране властными полномочиями?

Заместитель председателя экспертного совета ВАК Минобрнауки Российской Федерации по политологии, заведующий кафедрой общей политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации профессор Я.А. Пляйс отметил, что основные проблемы России лежат в отсутствии «новой» элиты. На переломном рубеже 80–90-х гг. не появилось элиты, готовой взять на себя новые функции и управлять «по-новому». В результате никакой революции фактически не совершилось, так как элита, пришедшая к власти, приняла на вооружение многие методы советской элиты. Людям с принципиально другой политической ментальностью просто неоткуда было взяться. Системы подго-

товки оппозиционной элиты в СССР не существовало, а постсоветская Россия о необходимости создать новую элиту даже не задумалась [1].

Профессор Я.А. Пляйс сравнил 90-е гг. с «горючей смесью», давшей стране нездоровый синтез политических элит. По его представлению, в этот сложносочиненный тип вошла патриотически настроенная высшая партийная элита, апатриотичная бизнес-элита, а также «темная лошадка» – антиэлита, вообще не заинтересованная в процветании страны. Последнюю профессор Я.А. Пляйс разделил на внутреннюю (российскую) и внешнюю (зарубежную). И та, и другая значительно влияют на политику России. «Антиэлите, безусловно, не место у рычагов власти. На смену ей должна прийти оппозиция, которую мы обязаны воспитать», – заключил профессор Я.А. Пляйс [2].

По мнению заместителя директора ЮРИУ РАНХиГС профессора А.М. Старостина, в переходных обществах, каким продолжает оставаться российское, вообще не может идти речи об элите. Существуют лишь некие предпосылки для ее появления, исходный материал, или протоэлита. На образование элит уходит минимум четыре-пять поколений. А значит, даже за время существования Советского Союза политическая элита не успела сложиться. Тех, кто пришел на смену советским представителям властных кругов, нельзя по существу причислять к элите, так как они не выполняют основной ее функции – не формируют «повестку дня» общества. Их главная и единственная цель – удержаться у власти [3].

«Политическая элита России развивается не по законам элитологии», – на этот парадокс обратил внимание заведующий кафедрой политологии Астраханского госуниверситета, профессор П.Л. Карабущенко. – В стране есть политический класс, но нет элиты, так как ее содержание не соответствует форме. Это ключевая элитологическая тема, требующая обсуждения. Кроме того, пора создать четкие критерии, которым должна соответствовать политическая элита» [4].

Профессор кафедры процессуального права ЮРИУ РАНХиГС С.А. Воронцов привел анализ критериев элитарности, определяющих совокупность личных и деловых качеств человека, рекрутируемого в элиту, которые нашли отражение в религиозных, правовых и военных документах различных исторических эпох. Он подчеркнул, что правящую элиту некорректно характеризовать, как *хорошую* или *плохую*. Она является производной от уровня развития общества и ситуации, объективно существующей в конкретный исторический период в социально-экономической и политической сферах государства.

В постсоветский период, отметил С.А. Воронцов, произошло расхождение между элитарностью, понимаемой в традиционном смысле понятия, и обла-

данием реальной политической властью. Резко возросли роли принадлежности к «команде» первого лица и личной преданности лидеру, а также значение высокой материальной обеспеченности кандидата в элиту, источники которой практически не имеют значения. Это предопределило низкую компетенцию значительного числа фигур, попавших в элиту, привнесение ими в элитарный слой коррупционных механизмов деятельности, отсутствие у них побуждений к самосовершенствованию [5, с. 109–114]. Подобное положение сложилось вследствие слабости гражданского общества, широкого использования властью административного ресурса и информационных технологий в процессе реформирования элит, ограничения участия общественности в контроле за деятельностью правящей элиты. Фактически элитный рекрутинг стал внутренней функцией высшего сегмента правящей политической элиты, а процесс формирования и обновления элит превратился в самовоспроизводство правящего класса, практически утратив связи с гражданским представительством. Чтобы исправить положение и вернуть элитологию из разряда прибыльного бизнес-проекта в науку, по мнению С.А. Воронцова, необходимо повысить уровень транспарентности власти, выработать объективные критерии элитарности и усилить контроль общества за формированием и обновлением правящей элиты.

Заместитель директора ЮРИФ РАНХиГС профессор А.В. Понеделков сообщил, что в рамках подготовки конгресса были проведены исследования «Современные региональные элиты» в республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Коми, Чеченской Республике, Алтайском, Краснодарском, Ставропольском краях, Ростовской, Калининградской, Курганской, Рязанской, Челябинской, Читинской и Астраханской областях. Результаты указанных исследований, позволяющие сравнить взгляды населения с мнением экспертов из числа самой элиты, показывают, что за последние 20 лет региональная элита существенно обновилась. По экспертным оценкам, доля управленцев с советской закалкой снизилась (сейчас их примерно 30%), а доля «новых» возросла до 35%. Показательно, что серьезно ослаблены составляющие технократического влияния на региональное управление. Численность представителей элиты с базовым гуманитарным образованием превысила число тех, кто имеет техническую и естественно-научную подготовку.

Несколько расходятся позиции населения и экспертов в оценках перспектив взаимодействия элит между собой и с гражданами страны. Если у народа надежда на то, что к его запросам и пожеланиям правящие элиты будут внимательно прислушиваться, еще не исчезла (на это надеется около 40% опрошенных), то для экспертов более существенными прояв-

лениями выступают лояльность режиму и профессионализм. При этом в опросах 2013 г. эти позиции изменились: «лояльность» пошла вверх, а «профессионализм» – вниз.

В оценках позитивных характеристик элит, которые выставляет население, обращает на себя внимание парадокс: значительно выше ценится способность «разрулить» сложную ситуацию, нежели профилактика и недопущение чрезвычайных ситуаций. Также странно, что чуткость к проблемам населения и умение патронировать развитие местного бизнеса кажутся респондентам наименее важными качествами.

А.В. Понеделков подчеркнул, что, по мнению и экспертов, и населения, элита должна отвечать четырем главным требованиям: профессионализм, образованность, высокая нравственность, патриотизм. Однако народ отводит профессионализму гораздо больший удельный вес (около двух третей опрошенных), нежели эксперты (22%).

Направлением улучшения качественного состава элит и респонденты, и эксперты называют необходимость введения конкурсного отбора на основе профессионализма и компетентности, повышение образовательного уровня, ведение продуманной кадровой политики под контролем центра и администрации федерального округа.

По мнению заслуженного деятеля науки, директора Института государственной службы и управления персоналом РАНХиГС при Президенте России (Москва) профессора А.И. Турчинова, образование – это далеко не все. Элиту недостаточно просто «выучить», она должна вырасти на традициях народа. Отлаженный механизм участия народа в формировании состава политической элиты – залог ее качества. Но для этого гражданам нужно предоставлять полную и правдивую информацию о кандидатах на управленческие места. Система назначения министров и других невыборных должностных лиц должна находиться под контролем независимого экспертного сообщества. Это в корне изменит современный принцип комплектования органов власти, при котором правительственные кресла могут занимать совершенно неизвестные обществу фигуры, появляющиеся как «черт из табакерки» [6].

«Чтобы открыть путь в руководящие органы одаренным людям, нужно “включить” социальные лифты, – уверен руководитель аппарата компании «Новое инвестиционное решение» В.Т. Белоусов. – В СССР такие лифты работали – комсомол, партия, армия. Сегодня у тех, кто не имеет материальной базы, социальной поддержки и семейного положения, шансы пробиться в элиту почти равны нулю. В результате, во власти находятся «средняки» из второго и третьего эшелонов советской элиты, от которых бессмысленно ждать креатива» [7].

В поиске путей модернизации отечественной элиты участники конгресса исследовали зарубежный

опыт. История содержит немало примеров успешной деятельности элит, сумевших вывести свои страны и тяжелого политического и экономического кризиса. Достаточно много написано о «японском экономическом чуде», выходе из послевоенного кризиса Германии, «народном капитализме» М. Тэтчер, впечатляющем «великом прыжке» китайской экономики.

А.В. Понеделков и С.А. Воронцов проанализировали опыт модернизации американской политической элиты, обеспечившей выход США из затяжного социально-экономического кризиса в первой половине прошлого века, и опыт реформирования национальной элиты Республики Корея, сумевшей вывести страну из глубокого кризиса в послевоенный период [8, с. 201–207].

Этот опыт показывает, что когда традиционные меры разрешения кризиса не приносят сколько-нибудь видимой пользы, на первый план выходят компетентные национальные лидеры, способные дать объективный анализ ситуации в стране, реформировать политические элиты и мобилизовать население на достижение поставленных ими целей [9; 10].

Слова Ф.Д. Рузвельта, сказанные в инаугурационном обращении много десятилетий назад, актуальны для сегодняшней обстановки в России и созвучны словам Президента России В.В. Путина: «Наше бедственное положение происходит не от недостатка материальных средств... Те, кто руководит обменом продуктов человеческого труда, потерпели поражение из-за собственного упрямства и некомпетентности, признали свое поражение и умыли руки. Наша нация требует действий и действий немедленных. Я готов, согласно обязанностям, возложенным на меня Конституцией, рекомендовать меры, в которых нуждается пораженная болезнью нация в пораженном болезнью мире. Есть много способов облегчить ситуацию, но простыми разговорами мы точно ничего не добьемся. Мы должны действовать и действовать быстро».

В «Новом курсе», который провозгласил Ф.Д. Рузвельт, эффективность и ответственность административно-управленческой элиты в лице федеральных органов власти США была существенно усилена, что позволило расширить ее реальное влияние на американское общество. Основной акцент был сделан на формирование профессиональной государственной службы, которая в целях повышения ее эффективности была выведена из-под давления оппозиционных политических сил, противодействующих с позиций государственной власти курсу, реализуемому политической элитой. Следуя данной логике, в 1939 г. Конгрессом США был принят закон Хэтча, в соответствии с которым вводился запрет на участие государственных служащих в организации избирательных кампаний и использование служебного положения в интересах какой-либо партии. В результа-

те исполнительная власть стала включать в себя два вида чиновников лояльных власти: департизированных карьерных служащих и политических назначенцев правящей элиты [11].

«Южнокорейское чудо» стало возможно благодаря тому, что политические лидеры этой страны, прежде всего генерал Пак Чжон Хи и президент Республики Корея Ким Дэ Чжун, смогли не только создать экспортные отрасли промышленности в виде многопрофильных концернов – «чэболи», которые, опираясь на иностранные инвестиции и новейшие технологии, организовали выпуск товаров, востребованных на ведущих мировых рынках, но и сумели изолировать чиновничью элиту от произвольного вмешательства в экономику, обеспечить прозрачность деятельности административно-управленческой элиты, сформировать действенные инструменты антикоррупционного контроля, работающие и по сей день [12].

А.В. Понеделков и С.А. Воронцов подчеркнули, что зарубежные подходы не могут быть механически перенесены на российскую почву. Но этот опыт не может быть и просто отброшен как чуждый российской ментальности. Политико-административная элита России должна использовать в зарубежном опыте выхода из кризисных ситуаций все, что может дать положительный эффект на отечественной почве. Разумеется, сделать это с учетом наших условий и традиций. Тогда отечественная элита из элиты привилегий сможет перерасти в элиту ответственности и завоевать уважение граждан России [13].

Обобщая возможные направления модернизации российской политической элиты, участники приняли итоговую резолюцию, в которой отметили:

- мероприятия, связанные с организацией и проведением конгресса, стали новым этапом в исследовании современных проблем отечественной элитологии, практик элитообразования в России, обобщении и оценке достигнутого уровня элитологических исследований, что нашло адекватное отражение в опубликованных к конгрессу научных работах;

- за годы развития российской элитологии ею был достигнут заметный прогресс, который выразился в значительном количестве защищенных по данной тематике диссертаций, опубликованных научных исследований, сформировавшемся корпусе элитологов, зародившихся элитологических школах, центрах и лабораториях;

- несмотря на достигнутые результаты современный уровень отечественной элитологии недостаточно адекватно отвечает потребностям как политической науки, так и политической практики, прежде всего в части исследований многочисленных проблем транзитного общества и государства, к числу которых по-прежнему относится Россия.

В Резолюции конгресса отражены следующие рекомендации:

1. Российским политологам следует уделять элитологии повышенное внимание. Формирование теоретического фундамента российской элитологии должно быть рационально увязано с проблемами транзитного состояния нашего общества и государства. Фактически речь должна идти о создании нового направления в развитии элитологии – элитологии транзита. При этом следует иметь в виду, что у подобного транзита могут быть реверсные и девиантные отклонения, которые также должны стать предметом исследований.

2. Элитологические исследования прикладного характера рекомендуется основывать на широкомасштабных полевых работах, охватывающих не только различные регионы страны, но и различные уровни и сегменты общества и элиты. Особую роль в этих исследованиях могли бы сыграть элитологические центры и лаборатории, специально создаваемые для мониторинга состояния отечественных элит, прежде всего политико-административных, а также выработки практических рекомендаций по совершенствованию механизмов и процедур элитообразования.

Такие центры и лаборатории рационально формировать не только на базе действующих факультетов и отделений политологии, но и при органах власти с соответствующей профилизацией их работы в целях решения задач, стоящих перед этими органами власти. При них предлагается создавать автоматизированные банки данных, в которых рекомендуется сосредоточить наиболее значимые материалы по ключевым проблемам элитологии.

Особое внимание необходимо уделять международным элитологическим исследованиям. Результаты исследований можно было бы публиковать в специальном журнале «Элитология», регулярный выпуск которого целесообразно организовать на базе РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

3. Академические курсы по элитологии рекомендуется сделать базовыми в учебных программах студентов-политологов, в системе как бакалавриата, так и магистратуры.

4. Систематическое и регулярное обновление российских элит, прежде всего политическо-административных, осуществляемое на конкурсной основе и исходя из критериев высокого профессионализма и фундаментальной образованности, следует считать не только актуальной задачей власти, но и нормой политической жизни, равно как системную подготовку такой элиты и работу социальных и других лифтов.

5. Конгресс считает целесообразным рекомендовать российским элитам, в том числе интеллектуальной элите, способствовать развитию межэлитарных отношений стран СНГ. Учитывая евразийский приоритет внешней политики России, целесообразно разработать систему элитных коммуникаций на постсоветском пространстве, включающую выездные лекции российских

элитологов, обмен студентами, взаимодействие с преподавателями российских славянских университетов.

6. Признать необходимым проведение элитологического конгресса «Элитология России: современное состояние и перспективы развития» на регулярной основе – один раз в три года. Рекомендовать провести Второй конгресс осенью 2016 г. Место и время его проведения определить не позднее осени 2015 г.

7. В процессе подготовки Второго конгресса создать Оргкомитет, которому поручить проработать вопрос об учреждении Российского общества элитологов и 2-м переработанном издании энциклопедического словаря «Элитология».

8. Направить данную резолюцию и материалы конгресса в органы государственной власти, органы местного самоуправления, научные и образовательные организации, в средства массовой информации и научные издания.

Участники конгресса призвали элитологов России к осознанию значимости их труда и социальной ответственности за будущее Отечества, а также призвали органы государственной и муниципальной власти, политические партии и общественные организации рассматривать элитологию в качестве необходимого инструмента прогрессивного развития личности, общества, государства.

Материалы научного форума изданы в трех томах. Также вышли из печати обзор диссертационных исследований отечественных политологов под редакцией Я.А. Пляйса, монография С.А. Воронцова «Взаимоотношения политических и религиозных систем: философско-правовой анализ» и информационно-аналитические материалы «Современные региональные элиты (социологический анализ), отражающие отношение населения к составу и деятельности региональных элит» [9–14].

Обобщая изложенное, необходимо отметить, что на современном этапе развития российского общества роль элит в повышении уровня жизни граждан не вызывает сомнений. Сегодня поступательное развитие всех сфер жизни в Российской Федерации и устойчивость избранного курса во многом определяются работой органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые составляют современные элиты. В этих условиях важнейшей задачей научных школ, учреждений профессионального образования, а также всего управленческого сообщества становится разработка инструментария по формированию и развитию региональных элит на основе принципов законности, демократии, признания человека, его прав и свобод высшей ценностью; открытости, доступности и равного доступа к государственной службе; научности и профессионализма. Реализация сформулированных рекомендаций обеспечит высокую эффективность, а также единые подходы к процессу и оценке результатов формирования региональных элит.

### Библиографический список

1. Пляйс Я.А. Политология в контексте переходной эпохи в России. – М., 2009.
2. Пляйс Я.А. О состоянии и особенностях современного этапа развития политической науки в России // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. – 2007. – №5.
3. Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит (Критерии оценки и анализ состояния в современной России) : дис. ... д-ра полит. наук. – Ростов-на-Дону, 2003.
4. Карабущенко Н.Б. Психология российских элит: теоретико-обобщенная и реальные модели. – М., 2009.
5. Воронцов С.А., Михайлов А.Г. О роли средств массовой информации в противодействии коррупции // Философия права. – 2012. – №2(51).
6. Турчинов А.И. Образование и кадровая безопасность как фактор устойчивого развития России в условиях глобализации // Известия Российской академии образования. – 2012. – №2(22).
7. Элитология России: современное состояние и перспективы развития : материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием (7–8 октября 2013 г.). – Ростов-на-Дону, 2013. – Т. 1.
8. Воронцов С.А., Понеделков А.В. Об использовании зарубежного опыта в реформировании политико-административной элиты России // Элитология России: современное состояние и перспективы развития : материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием (7–8 октября 2013 г.). – Ростов-на-Дону, 2013. – Т. 2.
9. Пляйс Я.А. Элиты России: обзор диссертационных исследований отечественный политологов. – Ростов-на-Дону, 2013.
10. Воронцов С.А. Взаимоотношения политических и религиозных систем: философско-правовой анализ : монография. – Ростов-на-Дону, 2013.
11. Рудой В.В., Шутов А.Ю., Понеделков А.В., Старостин А.М., Воронцов С.А., Черкасова Т.П., Змяк С.С., Кузина С.И., Ляхов В.П. Современные региональные элиты (социологический анализ) : информационно-аналитические материалы. – Ростов-на-Дону, 2013.
12. Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит (Критерии оценки и анализ состояния в современной России) : дис. ... д-ра полит. наук. – Ростов-на-Дону, 2003.
13. Элитология России: современное состояние и перспективы развития // Материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием (7–8 октября 2013 г.). – Ростов-на-Дону, 2013. – Т. 2.
14. Философия элитологии. – Ростов-на-Дону, 2013. – Т. 3.