

Е. В. Охотский

доктор социологических наук, профессор

АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА В КАДРОВОЙ СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

E. Okhotsky

THE ADMINISTRATIVE-POLITICAL ELITE IN THE CADRE STRUCTURE OF STATE ADMINISTRATION

The paper deals with the topical theoretical and practical issues of elite study, the essence, structure, laws of formation, development and work of the ruling elite of a modern Russia. The author lays special emphasis on the analysis of the professional and personal features of members of the elite, dwells upon the impediments of forming

a truly democratic elite, of clearing it from such weaknesses as law nihilism, corruptibility, and irresponsibility. Elite is a **result of a long historic development and it may emerge only in the context** of dramatic economic, social, cultural and ideological transformations of Russian society.

В отечественном обществоведении и в практике государственного управления постепенно преодолеваются долгие годы доминировавшие в нашей стране идеологизированные формы эгалитаризма. Предпринимаются небезуспешные попытки раскрыть содержание понятия «правящая элита», представить ее основные статусно-функциональные и структурно-кадровые характеристики. Правда, большинство научных исследований носят социолого-политологический характер и в значительно меньшей степени затрагивают существо вопроса с точки зрения права и государственного управления, что делает очевидной необходимость познания сущности административно-политической элиты как субъекта государственного управления, углубленного анализа ее качественных характеристик, механизмов формирования и функционирования применительно к современной российской действительности.

Решить эту задачу непросто, но и каких-то особых трудностей, с нашей точки зрения, на этом пути нет. Тем более, что истоки элитаристских теорий восходят к философии Конфуция, Платона и Аристотеля, социолого-политическим трудам Т. Мора, Т. Кампанеллы, Н. Макиавелли, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббса, А. Токвиля, других мыслителей прошлого, сумевших не только приоткрыть завесу тайны над верховной властью, но и

отразить в своих трудах мечту людей о мудрых правителях, о рациональном и справедливом государстве, где правят закон, знания, человечность и гуманизм.

В конце XIX — начале XX в. итальянские политологи Г. Моска, В. Парето и Р. Михельс, основываясь на теоретических посылах Г. Гегеля, М. Вебера, М. Я. Остроградского, П. А. Сорокина, сформулировали социально-философскую концепцию элиты. Им удалось представить цельную систему взглядов на тот социальный слой, который в силу обладания наибольшим количеством позитивных (политических, материальных, социально-психологических, моральных) статусов и качеств, занимает самые влиятельные позиции в социальной и властно-управленческой иерархии общества. Господство элиты, доказывали они, — это закон общественного бытия. Без элиты общество существовать не может в принципе. Любое общество делится на господствующее меньшинство — политический класс, который правит, и зависимое управляемое большинство — массу, которой управляют.

В свою очередь элита делится на три основные составляющие части: *правящую* элиту, играющую в данный момент решающую роль в политике и государственном управлении; *контр-элиту* — политически активную, но оппозиционно настроенную и настойчиво продвигающуюся к

власти; *неправящую интеллектуально-культурную* элиту — талантливую и наиболее социально продвинутую часть научной, творческой, хозяйственно-экономической интеллигенции, которую составляют достаточно подготовленные в политическом отношении люди, смелые, решительные и социально активные бизнесмены, ученые, учителя, врачи, писатели, художники, музыканты, журналисты, театральные деятели. Непосредственно решающей роли во власти и государственном управлении они не играют, но их влияние на умы и поведение общества огромно, и игнорировать этот факт, по меньшей мере, безграмотно и недальновидно.

Подавляющее большинство современных ученых-элитаристов рассматривает правящую элиту как сравнительно небольшую группу лиц, занимающую «командное положение» в кадровых системах политической, административно-управленческой, экономической, военной и духовно-культурной сферах общества. Это достаточно закрытые страты, состоящие из людей, обладающих высшим социально-правовым статусом, соответствующей профессиональной подготовкой, жизненным опытом, авторитетом и нравственно-волевым (харизматическим) превосходством над остальной массой населения. И главное — это люди, обладающие полномочиями, позволяющими контролировать властные структуры, определять вектор внутренней и внешней политики государства, оказывать решающее влияние на общество, на жизнь и деятельность его членов. Не случайно в западной литературе их называют «policy-maker», т. е. «принимающие решения». Они активны в общественной жизни, ориентированы на власть и, занимая ключевые посты в государстве, имеют реальные возможности принимать решения общегосударственного и, как правило, и международного значения.

Не теряют своей научной актуальности также теории «цикличности развития» и «циркуляции» элит: элиты возникают в низших слоях общества, в ходе нелегкой социально-политической борьбы поднимаются в высшие страты и, закрепляя там свои позиции, расцветают, более или менее успешно реализуют свои замыслы и интересы. На этом этапе исторические судьбы всех элит схожи. Далее же ситуация в каждом конкретном случае, в каждой конкретной стране складывается по-разному. Итоговый же результат тем не менее у каждой из них один — даже самая авторитетная, сильная и гибкая элита в какой-то момент начинает загнивать, профессионально и политически деградирует, замыкается в себе, сдавая одну позицию за другой, теряя конструктивную социальную активность, в конечном итоге покидает политическую арену.

Замыкаясь в своем комфортном мирке, элита, как говорят, «окукливается», отрывается от общества, бюрократизируется, сначала попадает в зону социально-политического риска, а затем и в поле социального отторжения. Общество в свою очередь входит в период социальных потрясений и политических переворотов. Развитие политических процессов в СССР, позже в Грузии, Киргизии, на Украине — наглядное тому подтверждение.

Кругооборот и циркуляцию элит В. Парето и его сторонники считали универсальным законом общественного развития. История любой страны представлялась им историей преемственности политических лидеров и привилегированных меньшинств во власти. Элиты зарождаются в недрах общества, развиваются, набирают нужный опыт политической борьбы, приходят к власти, а затем, теряя нужные элитные качества, уступают место другой элите. Элита «лис» сменяется элитой «львов», затем к власти снова приходят «лисы» и так далее. Правда, формы этой преемственности различны. Основа же циркуляции одна — демократия, политический плюрализм, **конкурентный способ** формирования правящего класса и кадрового состава высшего государственно-управленческого слоя. Причем плюрализм и конкурентная борьба не только в политико-идеологической и экономической, но и социальной, культурной, научной и других сферах общественного бытия.

Этот закон хорошо знают не только философы и социологи, но и политики и их советники. На то, что закон циркуляции элит рано или поздно в очередной раз «сработает» в России, рассчитывают многие российские оппозиционные силы, предрекающие через пять-шесть лет подобие «оранжевой» революции и в нашей стране, мечтающие о приходе к власти под напором оппозиционной контр-элиты «истинных демократов».

Нельзя не обращать внимания на еще одну немаловажную закономерность: закрытость элиты непременно порождает ее искусственное внутреннее единство и господство «посредственностей», ведет к ухудшению качества государственного управления, резкому падению авторитета власти. Подлинная сила и мудрость элиты состоит не в том, чтобы удержаться во власти любой ценой, не в том, чтобы «китайской стеной» отгородить себя от общества, тем более от оппозиционных неэлитных слоев, а в том, чтобы, укрепляя демократические ценности и проводя социально ориентированную политику, создавать благоприятные условия для эффективного политического роста наиболее достойных людей и так регулировать «лифты» социальной мобильности, чтобы сохранять оптимальные пропорции между верхним слоем общества (Т. Заславская), суперэлитой (Л. Шевцова) или «топ-элитой», как пишет

О. В. Криштановская¹, и ее новым (даже оппозиционно, но конструктивно настроенным) пополнением. Не менее важно и то, в каком направлении — демократическом или авторитарном, и с какой скоростью — стремительно или постепенно, осуществляется обновление элит. Все это крайне важно знать. И понимать, что это не какие-то наукообразные конструкции, а объективная база поддержания стабильности власти и должной (под ее руководством) динамики общественного развития.

Для глубокого осознания сущности, места и роли правящей элиты в современном демократическом обществе особый интерес представляют идеи многих русских философов, юристов и политиков прошлого. В этом смысле обращают на себя внимание труды М. А. Бакунина, Н. А. Бердяева, А. А. Богданова, В. М. Грибовского, Л. Н. Гумилева, И. И. Ильина, М. М. Ковалевского, Н. М. Коркунова, П. И. Новгородцева, Г. В. Плеханова, М. П. Сперанского, Л. А. Тихомирова, Б. Н. Чичерина, внесших немалый вклад в разработку теории государства, научное решение проблем демократии, роли господствующих классов и выдающихся личностей в истории. Все они понимали, что попытки создать систему прямого властвования «трудящейся массы», по крайней мере, на современном этапе исторического развития — утопия, что попытки построить общество всеобщего социального равенства на основе власти рабочих и крестьян могут обернуться огромными потрясениями и бедами. Куда важнее было выяснить, как устроена и в какой форме проявляется управленческое воздействие властвующего меньшинства, чьи интересы выражает и какими методами элита реализует эти интересы, как добиться того, чтобы правление элиты без социальных потрясений и войн было максимально эффективным и в интересах большинства населения.

Отсюда объективно вытекает основная задача кадровой политики государства: **не борьба с элитарностью**, как это было (по крайней мере декларативно) в советские времена, **а последовательное формирование авторитетной, результативной, нравственно-здоровой и полезной обществу элиты**. Сильная, мудрая, постоянно обновляющаяся элита — неременное условие эффективного функционирования власти и устойчивого государственного управления. Всякое же отрица-

ние элиты в конечном счете приводит не к упразднению элиты и утверждению социального равенства (что в принципе и невозможно), а к приходу к власти профессионально малоэффективной, аморальной, быстро деградирующей элиты. Такая элита дорого обходится людям, порождая провалы в экономике и политике, неисчислимые социальные, физические и нравственные страдания людей.

Немалый интерес для нынешней практики государственного управления представляют также выводы современных отечественных и зарубежных разработчиков элитологической проблематики — Г. В. Атаманчука, Г. К. Ашина, М. С. Восленского, М. Джиласа, А. А. Зиновьева, О. В. Криштановской, В. Н. Лысенко, Р. Миллса, А. В. Оболонского, А. В. Понеделкова, В. А. Сулемова, Ж. Т. Тощенко, Б. С. Эбзеева и др.² Их теоретико-методологические подходы, выводы и научные рекомендации вызывают немалые споры, особенно по поводу оценок советской номенклатуры и нынешней российской элиты. Многие исследователи сомневаются в справедливости утверждений, что в условиях современного цивилизованного общества правящая элита может быть представлена как самая профессионально и нравственно подготовленная кадровая прослойка государственного управления, которая однозначно «обеспечивает прогрессивное продвижение общества вперед», всегда стремится к эффективной реализации общественных интересов. Она однозначно играет решающую роль в принятии важнейших государственных управленческих решений.

Нормативно это действительно так, но в реальной жизни это далеко не всегда так. Хотя понятно (и с этим никто не спорит), что элита — политически наиболее влиятельная социальная прослойка общества. По рейтингу такой влиятельности в России, по социологическим данным журнала «Эксперт», на первых позициях сегодня находятся В. В. Путин, Д. А. Медведев, В. Ю. Сурков, С. С. Собянин, Ю. М. Лужков, М. Е. Фрадков, И. И. Сечин, Б. В. Грызлов, Г. О. Греф, А. Л. Кудрин, С. Б. Иванов. Среди губернаторов своей влиятельностью и «лоббистской пробиваемостью» выделяются В. И. Матвиенко, Ю. М. Лужков, А. М. Тулеев, М. Г. Рахимов, А. Н. Ткачев, В. М. Кресс. Весьма влиятельны в политике и в решении государственных проблем многие круп-

¹ См.: Криштановская О. В. Анатомия российской элиты. М., 2003. С. 60.

² См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2004; Ашин Г. К. Элитология: Учебное пособие. М., 2005; Ашин Г. К., Охотский Е. В. Курс элитологии. М., 1999; Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избр. произв. М., 1990. С. 644—707; Восленский М. С. Номенклатура: господствующий класс Советского Союза. М., 1991; Джилас М. Лицо тоталитаризма. М., 1992; Криштановская О. В. Анатомия российской элиты; Лысенко В. Н. Губернаторы в Российской Федерации. М., 2006; Миллс Р. Правящая элита. М., 1959; Охотский Е. В., Смольков В. Г. Бюрократия и бюрократизм. М., 1996; Оболонский А. В. Мораль и право в политике и управлении. М., 2006; Сулемов В. А. Государственная кадровая политика в современной России. М., 2005; Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005; и др.

ные хозяйственники. Среди них выделяются Р. А. Абрамович, В. Ю. Алекперов, А. Б. Миллер, В. О. Потанин, О. В. Дерипаска, М. М. Фридман, С. В. Чемизов, А. Б. Чубайс³.

Но, говоря об элите, мы имеем в виду не только влияние тех или иных высокопоставленных лиц на принятие государственных управленческих решений, а о качестве и социальной направленности этих решений, их стратегической выверенности. Главная функция элиты — интеграция и субординация различных социальных интересов и целей; обеспечение органически действенных связей между властью, бизнесом, военно-промышленным комплексом, СМИ и народом; обеспечение стабильности социальной системы⁴. Вопрос в том, насколько и какими способами реализуются эти функции, во имя чего, за счет кого и с помощью каких ресурсов достигаются те или иные цели.

В самом общем плане элита — это **относительно самостоятельная, привилегированная группа ведущих политиков и высших руководителей государственного управления, в большей или меньшей степени обладающая высокими профессиональными, социальными и психологическими качествами, обеспечивающими им участие в принятии политических и государственно-управленческих решений**. Ее ведущие характеристики: а) относительная самостоятельность по отношению к обществу; б) высший социально-правовой статус, престижность положения и высокий авторитет в обществе; в) сопричастность к принятию важнейших государственных управленческих решений; г) относительная внутренняя сплоченность и сбалансированность интересов; д) реальная возможность управлять, прямо или опосредованно распоряжаясь экономическими, материально-техническими, интеллектуальными и людскими ресурсами; е) групповое самосознание, относительное совпадение взглядов на базовые проблемы внутренней и внешней политики.

Не менее значимы и профессионально-личностные признаки элиты:

— властность (стремление к власти и любовь к власти, понимание механизмов властвования и роли этого властвования в социальной целостности). Это доминантная черта каждого, кто стремится к власти и вершинам государственного управления и того, кто уже достиг этих манящих высот. Правда, если мы имеем в виду идеалы демократического правового социального государства, то речь идет о властности «в меру». Авторитаризм, а тем более честолюбие и безбрежная амбициозность, несут лишь порок и беззаконие, выводят на влиятельные посты не тех, кто умнее,

принципиальнее и достойнее, а тех, кто хитрее, гибче и нахальнее. На ключевых постах оказываются не те, кого уважают, а те, кого боятся, против кого не желают голосовать даже во время тайного волеизъявления;

— харизматичность, тяготение к лидерству, сильные морально-волевые качества. Честность, профессионализм, порядочность и даже трудолюбие — неперенные качества успешного политика и управленца, но и они не способны поднять на вершину иерархической государственной лестницы человека без соответствующей харизмы;

— решительность и способность взять на себя ответственность за непопулярные решения. Причем решения не только тактического, но и стратегического, судьбоносного общегосударственного значения. Ярким примером может служить элита Б. Н. Ельцина в первые годы радикальных реформ, когда в условиях тяжелейшего постперестроечного социально-экономического кризиса пришлось принимать крайне непопулярные меры с тем, чтобы вывести страну на рыночный путь развития, не допустив при этом гуманитарной катастрофы и не поставив ее вслед за СССР на грань системного разрушения;

— интеллект и профессионализм, неординарность мышления. В данном случае речь идет не об обладании определенной суммой знаний, умений и навыков, а о системном, органически едином наборе конкретных компетенций эффективного решения общественно значимых задач. Такая компетентность включает в себя фундаментальную научно-теоретическую, функциональную и личностно-этическую компетенции, которые обеспечивают высокопрофессиональное решение государственных задач в динамично изменяющихся условиях с учетом возможных выгод и издержек.

Применительно к внешнеполитическому ведомству речь идет о таких компетенциях, как глубокое понимание целей, задач и особенностей внешнеполитического курса России; способность демонстрировать высокий уровень политической и гражданской убежденности в отстаивании национальных интересов; способность к стратегическому мышлению и предвидению последствий предпринимаемых действий; умение грамотно и убедительно выражать свои мысли; знание современных информационных технологий, тем более, что уже наработана прочная правовая база политического, экономического и гуманитарно-культурного сотрудничества между народами на новой постсоветской основе. Дипломатическая служба — это дело компетентных и грамотных специалистов, людей с глубокой научной подготовкой, немалым жизненным опытом, готовых достойно и авторитетно представлять интересы

³ См.: Независимая газета. 2007. 30 марта, 25 апр.

⁴ См.: Ашин Г. К. Элитология: Учебн. пособие. М., 2005. С. 260—261.

России на международной арене. Дипломат должен до тонкостей знать принципы и особенности внешней политики государства, быть профессионалом в международных делах, владеть языком и диалектами страны пребывания, уметь выступать не только на официальных переговорах и конференциях, но и на частных приемах, находить общий язык с артистами, писателями, учеными;

— культура, интеллигентность, прочность духовно-нравственных качеств. Говоря о дипломатической части элитного слоя, внимание обращается, прежде всего, на такие качества, как проциательность, стрессоустойчивость, организованность, умение устанавливать и поддерживать доверительные деловые отношения с окружающими, обладание, наконец, хорошей памятью, крепким здоровьем, физической выносливостью.

Представленная модель элиты, конечно, идеал, а не реально существующая в тех или иных условиях элита. О такой элите можно только мечтать, но стремиться к этому идеалу необходимо. Демократия, законность и социальная справедливость тоже идеалы, но человечество к ним стремится и, надо сказать, многого на этом пути добилось.

Истинная элита — это своеобразная «душа» общества, источник государственной мудрости и профессионального авторитета власти. Она выражает духовно-нравственный облик общества и уровень свободы человека в нем. Она является носителем и хранительницей базисных традиций и моральных ценностей народа. На формирование именно такой элиты и направлена государственная кадровая политика нынешнего российского государства в рамках проведения политической, административной, судебной и других реформ.

Что же представляют собой нынешняя административно-политическая элита и высший кадровый состав государственного управления современной России?

1. Прежде всего, **это элита трудно нарождающегося демократического общества**, в значительной степени отражающая все те противоречия, которые характеризуют современную российскую действительность. Дать ей однозначную оценку практически невозможно. Элита находится в постоянном развитии и перманентном изменении. Даже между тем, что было в первые годы рыночно-демократических преобразований, и тем, что мы наблюдаем сегодня, — огромная дистанция. Так уж сложилось, что сегодня в ее рядах в основном те, кто больше заботится о корпоративных интересах власти, и мало «агентов народа», тех, кто серьезно задумывается над тем, «как нам обустроить Россию», кто искренне верит в идеалы демократии и возможность построения цивилизованного рынка (конечно, не за 500 дней).

В ее среде больше прагматиков, людей с четкими целевыми установками на личный успех и благополучие. Таких людей, естественно, мало волнуют коррупция, круговая порука, безответственность, беды и тревоги простых людей, другие, не менее опасные для общества явления.

2. С точки зрения статусного признака правящая элита включает всех тех, кто занимает высшие позиции в политической системе общества и в аппарате государственного управления. Речь идет о политических лидерах и руководителях следующих подсистем государственного управления:

— *подсистема органов, организаций и учреждений президентской вертикали* — ключевой центр власти в стране: Президент РФ, Государственный Совет РФ, Совет Безопасности РФ, Администрация Президента РФ, Управление делами Президента РФ (федеральное агентство), Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство); полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, руководство Академии государственной службы при Президенте РФ, ее подведомственные учреждения, другие президентские структуры. Эта подсистема во главе с Президентом РФ определяет внутреннюю и внешнюю политику государства, стратегию и основные направления государственной политики, координирует взаимодействие различных ветвей и уровней власти, контролирует ход реализации президентских программ, по сути, определяет партийно-политическую конфигурацию предвыборных кампаний и выборов мероприятий;

— *подсистема органов законодательной (представительной) власти* — депутаты Федерального Собрания РФ, законодательных органов субъектов РФ; представительных органов местного самоуправления; Счетная палата РФ. Указанные органы принимают законы, утверждают и контролируют исполнение соответствующих бюджетов, в рамках своих полномочий решают задачи формирования политического пространства государственного управления, осуществляют контроль деятельности исполнительной власти;

— *подсистема федеральных структур исполнительной власти* — основа, «несущий стержень» организационной структуры государственного управления. Она включает Председателя Правительства РФ и его заместителей, руководителей федеральных министерств, служб и агентств, начальников ведущих управлений и департаментов органов исполнительной власти. Кроме того, осуществляя государственно-управленческие функции, Правительство РФ тесно взаимодействует с Центральным банком РФ, Сбербанком, Внешторгбанком, Агентством по страхованию вкладов, такими негосударственными

ми организациями, как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд занятости; Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Академией народного хозяйства при Правительстве РФ, Финансовой Академией при Правительстве РФ и другими учреждениями. Следовательно, руководство указанных организаций также может быть отнесено к элитному административно-управленческому слою страны;

— *руководящее звено государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации* — президенты республик, руководство администраций краев, областей и автономных образований, которые обеспечивают осуществление общих для данной территории задач социально-экономического развития, исполнение законов Российской Федерации, актов Президента и Правительства РФ, связь между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Далее идут кадры высшего звена региональных министерств, служб и агентств, подведомственных им учреждений;

— *руководство органов местного самоуправления* — председатели и члены представительных органов муниципальных образований, главы муниципальных образований, руководители исполнительно-распорядительных и контрольных органов (администраций) муниципальных образований, иные назначаемые и выборные руководящие работники местного самоуправления, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

— *руководители судебных органов и прокурорского надзора* — судьи судов различных ветвей, уровней, полномочий и инстанций, прокуроры системы прокуратуры Российской Федерации;

— *лидеры политических партий и общероссийских общественных объединений*, интеллектуалы, вырабатывающие политические идеи и концепции.

Важным структурным звеном элитного слоя является также окружение тех, кто реально властвует на высшем уровне государственного управления (элитное окружение), — помощники, консультанты, советники, эксперты, аналитики, юристы, работники служб по связям с общественностью. Это люди, занимающие в иерархии государственного управления высшие и главные должности. Они облечены обширными полномочиями и реальными властными возможностями воздействия на процесс принятия и проведения в жизнь управленческих решений по всем важнейшим вопросам жизни страны. К этой группе можно также отнести наиболее авторитетных журналистов и политических обозревателей, коммента-

торов радио, телевидения, печатных и других средств массовой информации. Околоэлитное окружение в России насчитывает примерно семь тысяч человек.

3. Ведущими факторами, обеспечивающими вхождение в правящий слой в годы демократических преобразований, были политические ориентации, депутатство в Верховном Совете РСФСР, отношение к ГКЧП и событиям 1991 и 1993 гг. Позже больше внимания стало обращать на наличие управленческого опыта, в том числе в органах исполнительной власти и крупных хозяйственных структурах.

Но женщин в элитном слое по-прежнему очень мало — всего 1,7%. Среди первых руководителей федеральных министерств, служб и агентств они отсутствуют совсем. Среди заместителей федеральных органов исполнительной власти — их только шесть. Среди губернаторов и глав администраций субъектов РФ и их заместителей женщин всего 28. На должностях государственной гражданской службы категории «советники» женщин насчитывается чуть больше 18%. На высших должностях — 2,4%; на главных — 6,3%. Правда, тенденция по этому показателю просматривается обнадеживающая — сейчас женщин на руководящих постах в системе государственного управления значительно больше, чем было еще три-четыре года назад. Тем не менее, говорить, что приток женщин в элитный слой управления существенен и будет динамично увеличиваться, пока не приходится.

4. Большинство членов нынешней российской правящей элиты — это люди, родившиеся в 60-е годы. Средний возраст составляет 48,5 года, что, к нашему общему удовлетворению, на 15—17 лет меньше тех показателей, которые характеризовали возраст элиты застойного советского периода. А вот молодежи до 30 лет в этом звене государственного руководства по-прежнему практически нет. Каждый второй федеральный министр вошел в предпенсионный и пенсионный возраст. Лишь 14% губернаторов пришли на указанный ответственный пост в возрасте до 40 лет и более 17% — в пенсионном возрасте. Значительная часть нынешнего высшего руководства наиболее значимый опыт руководящей работы получила в советских, партийных, комсомольских и хозяйственных структурах СССР. Большинство из них достаточно легко отказались от прежних политико-идеологических ориентиров и стали прочной опорой современной власти. Четко просматривается тенденция выхода на политический Олимп военных и представителей спецслужб.

5. Одна из важнейших позитивных перемен, которые характеризуют процесс формирования современной правящей элиты России, является **замедление темпов ее спонтанного обновления**. Те лихорадочные, часто не совсем продуманные

кадровые перемещения, чистки с громкими отставками, компроматами и уголовным преследованием, назначениями на «почетные должности», которые были характерны для периода правления Б. Н. Ельцина, сменились заметной стабилизацией кадров и устойчивостью структуры административно-управленческих связей. В. В. Путин осуществляет обновление элиты, как говорится, «в ручном режиме». Перемещения стали более осмысленными и планомерными. Увольнения осуществляются спокойно и, как правило, с предоставлением нового места работы того же элитного уровня. Оживилась практика ротации и даже возврата во власть. Все происходит более цивилизованно, по крайней мере, не так, как это было в советские времена, когда отставка однозначно означала «политическую смерть».

В стране очень медленно, но все-таки создаются условия для эффективной вертикальной мобильности наиболее энергичных, образованных, радеющих за страну людей. Им предоставляется реальная возможность удовлетворить свои здоровые карьерные амбиции в политике и государственном администрировании, хотя «давление нереализованных энергий»⁵ не снижается. «Социальная стоимость» входного билета в правящую элиту слишком высока. Выдвижение в государственный аппарат и карьерное продвижение поэтому нередко осуществляются с нарушениями официально принятых процедур и требований, без учета уровня личностно-психологической подготовки человека к исполнению ответственных государственных полномочий. В системе карьерного продвижения доминируют не демократические конкурсные механизмы, а прямое назначение.

6. Сегодня практически все ключевые должности в государственном и хозяйственном руководстве федерального уровня занимают земляки главы государства. Таких, по некоторым подсчетам, уже более 30%. В несколько раз во власти увеличилось количество выходцев из бизнеса (их прослойка составляет приблизительно 12%), военного ведомства и спецслужб (более 25%)⁶. Последний показатель в восемь раз больше, чем в годы перестройки и в два с половиной раза больше, чем в 1993 г. Значительное число «бывших» нашли себя в качестве депутатов Государственной Думы, сенаторов верхней палаты российского парламента. Немало и таких, которые из сферы федерального руководства переместились в кресла первых руководителей субъектов Федерации, причем практика рекомендаций на эти должности из Федерального центра усиливается.

В технологиях формирования элитного слоя государственного управления по мере ухода от советской номенклатурной системы появилось еще одно новое явление — **административный ресурс**. Как показывает практика, это достаточно удобная форма обеспечения победы в борьбе за власть путем манипуляционного воздействия на избирателей и противоправного ограничения конституционных прав граждан на участие в решении кадровых вопросов. Административный ресурс стал ныне одной из важнейших составляющих «управляемой демократии». Использование такого ресурса позволяет подключить к решению кадровых проблем огромные финансовые возможности государства и бизнеса. С помощью юридических манипуляций, административного шантажа и мелкого подкупа легко организовать «давление» на избирателей, снизить накал конкурентной политической борьбы до нужного уровня, направить избирательный процесс в «нужное русло» и обеспечить запланированное кадровое решение.

Побеждает в борьбе за влиятельное место в элите тот, кто «должен» победить. Предпочтение отдается крупным хозяйственникам, руководителям акционерных обществ, влиятельным чиновникам, членам партии «Единая Россия». Прошло то время, когда во власть направлялись известные политики разной идеологической ориентации, авторитетные представители науки и творческой интеллигенции, юристы, журналисты, опытные работники социальной сферы. С конца 90-х годов практически прекратился доступ в элиту представителей неэлитных слоев: рабочих, крестьян, представителей среднего класса, даже по линии партий левой ориентации. В элиту попадают нужные, часто не самые достойные люди, не те, на кого рассчитывает общество, а те, которые располагают большими, чем их оппоненты, материально-финансовыми, медийными и родственно-дружескими ресурсами. Таким образом, элита «лис» все больше и больше тяготеет к закрытости и безраздельной власти по стандартам элиты «львов».

7. Своими особыми чертами российская элита отличается и с точки зрения ее **профессионализма**. Ошибаются те, кто считает, что государственное управление — прерогатива только политиков. Хотя понятно, что для многих представителей высшего звена государственного управления публичная политика действительно является профессией, но профессией особого рода. В государственном управлении главное состоит не в публичном политическом противоборстве, а в продуцировании общезначимых проектов, в своевременном и высокопрофессиональном решении

⁵ См.: Семенов В. Наши элиты. Проблемы творчества // Независимая газета. 2007. 27 марта.

⁶ См.: Криштановская О. В. Режим Путина: либеральная милитократия? // Pro et contra. 2002. Том 7. № 4. С. 158—180.

конкретных проблем жизни общества, что требует особых профессиональных навыков. Не случайно из 239 руководителей субъектов РФ, по данным профессора В. Н. Лысенко, из хозяйственных структур в государственное правление пришло более 46%; из промышленности — 42, сельского хозяйства — 41, строительства — 17, бизнеса — 10 человек и лишь четверть представляют гуманитарную сферу.

Нынешняя политико-административная элита страны включает 39,8% специалистов с гуманитарным и социально-экономическим образованием. На высших и главных должностях государственной службы работников с таким образованием 34,4%. За последние 10—15 лет «технократический сектор» правящей элиты сократился почти наполовину, среди губернаторов их осталось лишь 15%; из года в год сокращается и число специалистов с сельскохозяйственным образованием. Зато резко увеличилась прослойка юристов, экономистов и менеджеров. Практически каждый второй представитель высшего управленческого слоя имеет ученую степень доктора или кандидата наук. На высших должностях гражданской службы их 49,4%, на главных должностях — 35,5%. Среди губернаторов насчитывается 11 докторов и 13 кандидатов наук. Немало их среди министров, высокопоставленных чиновников и банкиров, депутатов и лидеров политических партий. Очевидно, научная степень является не только показателем высокого профессионализма, но и становится своего рода модным статусным признаком принадлежности к элите, неотъемлемым фактором успешности политической и служебной карьеры.

Тем не менее, даже несмотря на неплохие статистические данные, ситуация с профессионализмом кадров высших эшелонов административно-политического руководства далека от благополучной. В отличие от западных государств, где стратегия политической социализации определяется социальным происхождением человека, его образованием, принадлежностью к влиятельной партии, «сильными» индивидуальными личностно-психологическими качествами, в российских условиях ведущую роль играют иные критерии: умение устанавливать и поддерживать дружеские отношения с наиболее влиятельными людьми, «своевременный» переход в партию власти, так называемая командность. Не последнюю роль играют и коррупционные связи.

⁷ См.: Основные индикаторы кадрового потенциала органов государственной власти в России. М., 1997, С. 31; Российские вести. 1997. 19 марта.

⁸ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

⁹ В соответствии с установленным порядком каждый гражданский служащий РФ должен проходить обучение по системе дополнительного профессионального образования (в форме профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки) не реже одного раза в три года.

¹⁰ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апр.

С огромным трудом преодолеваются и проявления протекционизма, решения кадровых вопросов на основе землячества и лично-родственных связей. Образование и профессиональный опыт нередко играют второстепенную роль. Примерно четверть первых руководителей министерств и ведомств исполнительной власти, около 30% их заместителей не имеют базового профильного образования и не продолжают своего образования; диссертации защищаются по тематике, весьма далекой от предмета профессиональных интересов соискателя ученой степени. Среди государственных гражданских служащих, занимающих высшие и главные должности, лишь 40% имеют соответствующую послевузовскую подготовку⁷. И это несмотря на то, что наличие соответствующего профессионального образования — непереносимое квалификационное требование к должностям гражданской службы, установленное законом⁸. Между тем никто по итогам аттестации по признаку отсутствия необходимого дополнительного профессионального образования освобожден от занимаемой должности и наказан по дисциплинарной линии не был⁹.

8. Не следует также забывать и о том, что по мере концентрации власти в руках «властного сословия» происходит существенная деформация его мотивации в сторону меркантильных интересов. Приобретение собственности, узурпация властных полномочий, барский образ жизни становится самоцелью и чуть ли не главным стимулом пребывания во власти и на государственной службе. Для чиновничьей карьеры человека с предпринимательской хваткой, как правило, характерна триада: на первом этапе — ревностно-добросовестное служение, затем на приоритетные позиции выходит власть и, наконец, — материальное благополучие, собственность. Приобщаясь же к собственности, он еще больше тянется к власти и рассматривает власть как свою собственность, а собственность как фактор получения еще большей власти. Некоторые идут по более простому, хотя и преступному, пути — оставаясь на государственной службе, фактически переходят «в услужение мафиозным формированиям»¹⁰. Результат — сращивание государства с предпринимательскими структурами, рост коррумпированности должностных лиц, нравственное перерождение кадров.

Такие кадры не нужны в принципе. На руководящих постах должны быть не приспособленцы, а профессионалы с основательной правовой, экономической, политологической и управленческой подготовкой, прочными навыками планирования стратегической эффективности, обеспечения устойчивости социального развития на различных этапах развития страны. Только таких лидеров народ уважает, понимает и подчиняется им без специального внешнего принуждения. От их зрелости и профессиональной культуры зависит успех решения всех политических и социально-экономических задач. Без их плодотворных усилий, по словам В. В. Путина, нам не научиться жить по «нормальной человеческой логике».

Сегодня особую ценность приобретает профессиональная компетентность правящей элиты в области права (так считают более 56% опрошенных представителей государственного аппарата), экономики и менеджмента (26%), социальной психологии и кадроведения (19%). Не говоря уже о профессиональных качествах, которые определяют:

— *когнитивную компетенцию*, предполагающую использование не только **теоретических** знаний, полученных в вузе, но «скрытых знаний», приобретенных в процессе накопления практического опыта в системе управления;

— *функциональную компетенцию* (умения и ноу-хау), т. е. то, что государственный деятель должен не только знать, но и **уметь делать** в сфере своей профессиональной деятельности. Речь идет о компетентности в области политического менеджмента, правовых методов управления, контролинга, технологий управления людскими ресурсами, экономического анализа, государственных и муниципальных финансов и т. д.;

— *ситуативную компетенцию* как готовность и способность решать конкретные проблемы и задачи государственного и муниципального управления;

— *интеллектуальную компетенцию* как способность к восприятию событий и явлений в мониторинговом режиме, прогнозированию процессов, разработке различных вариантов решений и реализации наиболее эффективных из них;

— *личностную компетенцию* как наличие прочных нравственных качеств, ораторских, коммуникативных и интегративных способностей, умений работать «в команде», готовности к сотрудничеству с оппонентами и разрешению конфликтов.

Названные качества, конечно, проявляются в разных условиях различно. Наиболее яркие и ра-

циональны они у молодых политиков и государственных менеджеров. Не случайно именно молодежь сегодня становится зоной особого внимания политической общественности, именно молодежь представляет собой основную социальную базу формирования правящей элиты будущей России. Существенный вклад в ее формирование вносят многие учреждения элитного образования, в том числе и МГИМО(У) МИД России, который активно включился в рамках национального проекта «Образование» в реализацию инновационной программы «Формирование системы компетенций для профессиональной деятельности в международной среде в интересах укрепления позиций России».

Вывод из сказанного один: на проблемы работы с кадрами государственного управления, повышения уровня их правовой, управленческой и нравственной компетентности все больше переносится центр внимания государственного строительства. Только на такой основе можно рационально созидательную энергию общества направить на устойчивое социально-экономическое развитие страны, укрепление ее единства, суверенитета и безопасности.

Сегодня в России у руководства еще пока не стоит элита в научном ее понимании, что вполне понятно. Элита — **это результат длительного естественно-исторического развития** в русле серьезной экономической, социокультурной и мировоззренческой трансформации общества. Потребуется еще немало сил и времени, чтобы преодолеть родимые пятна авторитаризма (номенклатурной закрытости, популизма, демагогии и манипулирования общественным сознанием), негативные порождения рынка, такие, как коррупция, казнокрадство, барство. Нам еще предстоит научиться властвовать на уровне лучших мировых демократических стандартов.

Научимся, и в стране обязательно появится элита настоящих лидеров, действительно талантливых политиков и грамотных управленцев государственного масштаба. Одних волевых качеств, преданности делу и даже порядочности для такой элиты мало. Нужна высокая правовая, управленческая и духовно-нравственная культура. Только элита, состоящая из людей таких качеств, в тесном союзе с теми, кто добился успехов в науке, культуре и бизнесе, сможет обеспечить безопасность страны и достойную жизнь людей, успешно бороться с коррупцией и терроризмом, гарантировать неуклонное укрепление роли России в международных делах¹¹.

¹¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2007. 27 апр.