
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 32.01
ББК 66.04

DOI 10.22394/1682-2358-2018-3-122-129

A.V. Samusevich, 1st category specialist of Leningrad Region Administration for Organization and Control of Waste Management Activities, master's student at the Public Administration Department, North-West Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

THE RELATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ELITE: TO THE QUESTION OF CONCEPTS DEFINITIONS

The theoretical grounds for defining the concepts "political elite" and "administrative elite" from the perspective of linguistics and political science are considered. The author puts forward the thesis about the independence of the "administrative elite" as a category of political analysis, and the need to study public administration outside the framework of the concept of a dichotomy of political and administrative elites.

Key words and word-combinations: administrative elite, political elite, state administration.

А.В. Самусевич, специалист 1-й категории Управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами, магистрант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: timudgin11@gmail.com)

СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭЛИТЫ: К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЙ

Аннотация. Рассматриваются теоретические основания дефиниции понятий «политическая элита» и «административная элита» с точки зрения лингвистики и политической науки. Автором выдвигается тезис о самостоятельности административной элиты как категории политологического анализа и необходимости изучения государственной администрации вне рамок концепции дихотомии политико-административных элит.

Ключевые слова и словосочетания: административная элита, политическая элита, государственная администрация.

Изучение дисфункций и барьеров повышения эффективности системы государственной службы невозможно без исследова-

ния властных групп, механизмов и институтов формирования «управляющей верхушки», принципов и законов ее функционирования. Динамический характер управленческой элиты вместе с постоянным усложнением социальных взаимосвязей является детерминирующим фактором постоянного изменения институтов государственного управления. В настоящее время этот процесс характеризуется отсутствием строгих номенклатурных границ уровней принятия решений и ветвей власти, появлением множества качественно новых групп интересов, изменением системы целей и ценностей различных элитарных групп.

Один их наиболее дискуссионных аспектов изучения данных вопросов — отождествление политической и административной элит в теоретическом поле и их диффузия в практическом. Насколько результативно с исследовательской точки зрения рассматривать административные властные группы в совокупности с политическими элитами при проведении анализа, оценки и прогнозирования процессов функционирования государства и общества?

При рассмотрении генезиса процесса принятия государственных решений в первом приближении определение четких границ ситуаций, где имеется исключительно политическое, а где — административное управление, представляется весьма затруднительным. Специфика системы государственной гражданской службы в современной России, закрепленная нормами права, разделяет политические и административные компетенции в деятельности акторов управления государством: чиновники напрямую не принимают политических решений, при реализации своих полномочий они обязаны соблюдать принцип политической нейтральности и не руководствоваться положениями программ и позиций политических партий и общественных движений.

Однако сегодня диспозиция сторон в поле «real politics» в России свидетельствует о наличии у административных групп роли субъекта политического влияния и, более того, роли центров принятия решений массового общественного воздействия. Ключевая роль законодательства в политическом процессе обуславливается предметом взаимодействия и противостояния различных групп интересов: нормативный правовой акт есть инструмент политического управления. Исполнительная власть по «идеальной» системе Дж. Локка, не определяющая правила функционирования общества, — главный законодатель Российского государства в настоящее время. Об этом можно судить по статистике законопроектной деятельности отдельных субъектов: в Ленинградской области в среднем в 80% случаев официально авторство областных законопроектов 2017 г. принадлежит органам исполнительной власти, в Санкт-Петербурге — 56% [1–3]. Таким образом, актуализируется исследовательский вопрос о необходимости определения государственной администрации и ее элементов как отдельного объекта исследования элитологии и о применении методологии социальных наук к изучению административных элит.

В научном сообществе несколько десятилетий ведутся активные дискуссии о возможности применения понятия «политическая элита» в исследованиях

властных отношений и социально-политических процессов в целом. На протяжении весьма длительного периода можно наблюдать отсутствие единого определения данного понятия — в зависимости от контекста многие исследователи вкладывают в его содержание различные сущности. К ключевым и наиболее актуальным дискуссионным вопросам можно отнести следующие:

- содержание качественных характеристик «элитный», «элитарный» и их применимость к современным властным группам;
- выделение критериев отнесения индивидов или социальных групп к категории элитных;
- место института государственной службы и его представителей в системе элитных групп.

Рассмотрим более детально содержание смысловых конструкций понятия «элита» и его производных.

Лингвисты отмечают факт отсутствия слова «элита» в русском языке до первой половины XX в. В «Толковом словаре живого великорусского языка» В. Даля (период составления и дополнений: 1863—1882 гг.) [4] заметок и статей о данном слове либо же о лексически схожих словах или синонимах нет. Впервые слово «элита» упоминается в словаре Д.Н. Ушакова второй четверти XX в. преимущественно в значениях селективной отрасли сельского хозяйства: «лучшие, отборные экземпляры каких-нибудь растений или животных, отличающиеся такими качествами, которые обеспечивают богатое воспроизводство» [5]. Направленность слова элита в сторону именно социального значения обозначилась лишь во второй половине XX в. [6].

Несмотря на первоначальную специализацию в значении слова и довольно длительную трансформацию, смысловая нагрузка термина «элита» семантически всегда относилась к понятиям «лучший», «избранный». Кроме того, нельзя не отметить сильное влияние на значение понятия «элита» процесса селекции, направленного на закрепление лучших свойств предмета [7, с. 69—79]. Зарубежные лингвистические источники также дают отсылку к действию по оценке и отбору лучшего: *eligere* (лат.) — выбирать, избирать [8]; *élire* (франц.) — избирать [9].

Результаты работ лингвистов показывают, что активное вовлечение слов «элита», «элитный», «элитарный» в общественный лексикон началось только с конца 1980-х годов, постепенно смещаясь от бытового в сторону художественного, а затем публицистического дискурса. При этом контексты использования этих слов в смысловом аспекте оттягивают понятие «элита» от качественно-ценностных характеристик объекта к констатации его принадлежности к категории «лучших». Исследователи отмечают «выветривание» в семантике слова «элита» смысла «лучшие представители общества и социальной группы» и выход на первый план значения «высшее положение в социальной иерархии» как критерия элитности. Сегодня можно отметить также появление следующих оснований для выделения групп в социуме, квалифицируемых элитой: превосходство по каким-либо качествам; наличие властных ресурсов (государственная власть, политическая сила); принадлежность к верхним уровням социальной иерархии.

Принадлежность к элитному слою общества выражают, соответственно, характеристики «элитный» и «элитарный», смысла которых различен. Первое имплицитно означает «предназначенный для людей и групп, занимающих высокое положение в иерархии»; второе относится к характеристике человека как принадлежащего к лучшим представителям определенных групп [7, с. 75–79].

Следовательно, с позиции лексико-семантического анализа понятие «элита» подтверждает принадлежность к высшим кругам экономических и политических сфер и делает акцент на властном компоненте. Исходя из смыслового конструкта слова «элита» в современном общественно-политическом дискурсе, опираясь на перечисленные критерии определения элитности групп и учитывая имеющийся у государственной администрации статус и властный ресурс, исследователи имеют все основания относить представителей институтов государственной администрации к элите.

Несмотря на относительную «молодость» элитологии как отдельного направления политологического знания, основа элитарного мировоззрения была заложена еще в IV в. до н.э. в трактатах Платона в рамках описания системы социальной стратификации в «идеальном государстве». Здесь основным критерием отнесения отдельных групп к элите выступает именно наличие властного ресурса.

В вопросах деления общества на элитные и неэлитные слои с идеями Платона перекликаются идеи классиков элитологической мысли XX в.: Г. Моска (теория господствующего и подчиненного классов); Г. Лебон (теория вождей и толпы); В. Парето (концепция социального равновесия). При этом ученые не сходятся в определении понятия «элита», ее генезиса, а также процессов функционирования, «жизненного цикла» категорий элитной группы. Дополнительная трудность в однозначной трактовке понятий элитологии заключается в различных методологических основаниях. В текстах исследователей элита представлена с различных «точек обзора»: социологии, политологии, социальной психологии и т.д.

Г. Моска определяет элиту как *политический*, господствующий класс и описывает динамику элит исходя из абсолютного действия *политического* фактора: борьбы правящего и нового класса за власть в социуме. В. Парето рассматривает феномен элиты шире — с точки зрения *антропологии и психологии* (в контексте рассмотрения процессов принятия решений). Не определяя конкретных качественных критериев отнесения тех или иных индивидов или групп к ней, он «ограничивается» следующим определением: люди, обладающие наиболее высокими показателями в той или иной области деятельности [10]. Его анализу больше подвергается структурно-функциональный аспект взаимодействия различных социальных слоев и групп, в результате которого В. Парето формулирует идею циркуляции элитных групп как фактора общественного развития — сменяемости двух типов элит («львы» и «лисы») [11, с. 18–26; 12, с. 36–40]. Напротив, Г. Лебон подходит к процессу формирования группы управляющих (предводителей)

с точки зрения *психологии* масс. Основной критерий идентификации вождя среди «толпы» — готовность к действию, решительность, полная преданность общей идее и, по мнению исследователя, главное качество лидера — обаяние [13, с. 1—15]. Именно харизматичность и другие яркие морально-психологические черты личности являются критериями определения «правлящих групп» в общей социальной массе.

Во всех рассматриваемых концепциях взаимозависимость политического управления и администрирования проследить достаточно трудно: процессу формирования и развития административных групп при становлении правящих политических элит практически не уделяется внимания. Г. Моска проводит структурно-функциональный анализ политических групп, не затрагивая аспекты административных процессов при принятии решений. В. Парето проводит оценку моделей исключительно политического лидерства и различных характеров воздействия элиты на общество, постепенной трансформацией и сменой которых описываются процессы общественного развития. Администрирование упоминается Г. Лебоном вскользь и носит характер «констатации факта»: лидер организует толпу, оказывая на нее управляющие воздействия одним или несколькими приемами.

Впервые оценка роли административных элементов в формировании и становлении правящей политической группы была проведена в работах немецкого социолога Р. Михельса. Сформулированный им «закон олигархических тенденций» напрямую связывает процессы организации централизованной политической власти с процессом становления административного аппарата. Р. Михельс пишет о неизбежности возникновения номенклатурной и административной структуры, упорядочивающей систему взаимоотношений активной политической группы как с внутренней средой (порядок взаимодействия элементов), так и с внешней (обществом). Правящая группа консолидируется и отрывается от народных масс через возникновение управленческого аппарата, закрепляя не только систему органов власти, но и нормы его функционирования в социальной среде [14]. Все это свидетельствует о неотделимости принятия политических решений от реализации процессов административного управления.

Идеи Р. Михельса и Г. Моска получили развитие в работах Ш. Эйзенштадта в 1960-е годы, где впервые была предложена концепция совместного рассмотрения политических и административных элит и различные варианты взаимодействия политиков и чиновников в виде нескольких моделей политико-административной дихотомии [15, с. 47—72]. Данный подход получил развитие в 1980-е годы в трудах Дж. Эбербаха, Р. Патнема и Б. Рокмана [16] в рамках структурно-функционального подхода к взаимодействию политиков и чиновников в процессе принятия и реализации государственных решений.

В дальнейшем анализ элитных групп развивался в сторону изучения форматов взаимодействия и соподчиненности политических групп и администрации [17, с. 603—625]. Этот аспект рассматривается и в трудах российских

исследователей (А.В. Лифанов, А.И. Степанов): углубление в конкретизацию уровня управления, на котором функционируют политико-административные элиты, поиск структурно-функциональных, процессных, культурно-исторических (О.В. Гаман-Голутвина) различий и границ между политическими и административными элитами [18; 19]. Однако при детальном рассмотрении данных положений прослеживается тезис о возможности развития административных групп в самостоятельную элитарную группу, их отделения от политической элиты, что противоречит концепту политико-административных элит как единой дефиниции.

Проблема подходов к изучению политических и административных элит, предложенных в данных исследованиях, основывается, по нашему мнению, на не совсем удачной попытке понятийного, аналитического и сущностного разведения политической элиты и чиновничества в рамках политико-административной дихотомии. К примеру, предложенные С.Е. Кургиняном определения политической (сообщество, наделенное способностью усвоить сущность политической игры и эффективно ориентироваться в ней) и административной (сообщество, обладающее средствами политической игры и способное эффективно использовать данный игровой ресурс) элит [20, с. 10–36] не позволяют в исследовательском плане абстрагироваться от их рассмотрения в качестве единой исследуемой категории. При этом сужение понятия политико-административной элиты до масштаба представителей исключительно высшего уровня государственного управления, принимающих стратегические решения, не позволяет сделать вывод о полноценности и системности как самого анализа государственной администрации и политических групп, так и его результата.

Вместе с тем анализ современной повестки дня в контексте государственного управления в России подтверждает высокую степень взаимосвязи деятельности государственной администрации и состояния «политического климата» общества: прямое влияние органов государственной власти на показатели социальной напряженности и уровень общественной активности, формирование вектора политического развития государства. В подтверждение данного тезиса можно привести несколько аргументов. Во-первых, деятельность государственных служащих напрямую связана с принятием решений по распределению государственных ресурсов (бюджетное финансирование сфер общественной жизни, реализация проектов и программ, налоговые ставки и льготы и т.д.). Во-вторых, принципы и механизмы организации взаимодействия государства и общества определяются государственной администрацией (каналы коммуникации, формы и порядок переписки с органами государственной власти, категории служебной информации и открытости данных и др.). В-третьих, принципы, цели, задачи и методы регулирования (в том числе реформирования) отдельных сфер общественной жизни, а также ключевые показатели затрат и итоговых результатов определяются государственной администрацией. В-четвертых, ключевые документы стратегического планирования принимаются уполно-

моченными органами государственной администрации и носят нормативный характер. В-пятых, значительная часть законодательных актов принимается на основании проектов, составленных исполнительными органами государственной власти.

Принимая во внимание факт сильной взаимосвязи и даже взаимовключенности административного и политического управления, тем не менее отождествление и / или совмещение административной и политической элиты не совсем верно в силу отсутствия теоретических, практических (в том числе нормативно-правовых) оснований.

Так, с позиции лексико-семантического анализа понятия термин «элита» в значении «принадлежность индивида к высшим социальным группам, реализующим властные отношения», состоятелен как самостоятельная категория элитологических и социально-политических исследований. Более того, как показали результаты проведенного анализа, качественно-ценностные основания не являются ключевым индикатором отнесения той или иной социальной группы к рангу «элитных». Оценка эффективности деятельности элит, в том числе их ценностных ориентаций, будет показателем качества элиты, вектора их трансформации, наличия или отсутствия деформации социальной структуры и политической нестабильности.

Содержание целей, задач, специфики функционирования института государственной службы, отсутствие общих закономерностей, правовых основ деятельности с политическими группами выступают следующим ключевым результатом, позволяющим выделить государственную администрацию в отдельную аналитическую категорию «административная элита».

Рассмотрение частных аспектов реализации публичного управления в Российской Федерации с практической точки зрения подтверждает актуальность данного исследовательского выбора. Понятийное включение административных элит в политические элиты не позволяет провести качественный релятивный анализ государственных решений и эффективности государственного управления. Все это подтверждает тезис о состоятельности административной элиты в качестве самостоятельного объекта исследования при изучении вопросов публичного управления и взаимодействия власти и общества.

Библиографический список

1. Банк законопроектов. Официальный сайт Законодательного собрания Санкт-Петербурга. URL: http://www.assembly.spb.ru/law_spb/projects
2. Проекты областных законов. Официальный сайт Законодательного собрания Ленинградской области. URL: <http://www.lenoblzaks.ru/static/single/-rus-common-zakact-/loprojects>
3. Сколько стоит разок принять закон. Официальный сайт информационного портала «47 новостей». URL: <http://47news.ru/articles/127619/>
4. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. СПб., 1903–1909.
5. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1935–1940.
6. Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А.П. Евгеньева. М., 1957–1961.
7. Резанова З.И. Элита, элитный, элитарный: семантика и функционирование // Язык и культура. 2009. № 2 (6). С. 69–79.

8. *Дворецкий И.Х.* Латинско-русский словарь. 4-е изд. М., 1996.
9. Словарь, иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной, Ф.Н. Петрова, Л.С. Шаумяна. 12-е изд. М., 2005.
10. *Pareto V.* Sociological writings / Sel. and introd. S. E. Finer. N.Y., 1966.
11. *Елин С.П.* Особенности взгляда Парето на роль элит в системе социального равновесия общества // Вестник КемГУКИ. 2012. № 20. С. 18–26.
12. *Ашин Г.К.* [и др.]. Основы политической элитологии. М., 2015.
13. *Окатов А.В.* Теория толпы г. Лебона в контексте изучения современного гражданского общества // Наука. Общество. Государство. 2015. № 1. С. 1–15.
14. *Михельс Р.* Социология политической партии в условиях демократии // Диалог. 1990. № 3.
15. *Eisenstadt S.N.* Tradition, Change and Modernity. N.Y.: John Wiley & Sons, 1973. P. 47–72.
16. *Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A.* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. London: Harvard University Press, 1981.
17. *Peters B.G.* After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities // Croatian and Comparative Public Administration (НКЈУ – ССРА), 2011. Вр. 3. P. 605–625.
18. *Лифанов А.В., Степанов А.И.* Политическая элита либерально-демократического типа: структурно-функциональная модель. Новосибирск, 2007.
19. *Гаман-Голутвина О.В.* Метафизические измерения трансформаций российских элит // Вестник аналитики. 2013. № 3.
20. *Кургина С.Е.* Роль элит в смене парадигм социально-экономического развития России // Роль элит в смене парадигм социально-экономического развития России (1991 г., 2000 г., 2008 г. –?): материалы научного семинара / под ред. В.И. Якунина. М., 2008. Вып. 2 (16). С. 10–36.