

ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭЛИТА В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Аверин Александр Николаевич, профессор, доктор философских наук, профессор кафедры философии философско-социологического факультета Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).
e-mail: anaverin1947@mail.ru

Аннотация: в статье раскрывается содержание элиты, рассматриваются её основные виды, уровни и состав политико-административной элиты на уровне Российской Федерации, её субъекта, муниципального образования. Особое внимание уделяется рассмотрению путей формирования политико-административной элиты на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, лидерства элиты.

Ключевые слова: элита, виды элиты, политико-административная элита, уровни политико-административной элиты, состав политико-административной элиты, формирование политико-административной элиты, лидер.

Averin A.N. Political and executive elite in Russian society

Annotation: The article contains description of elite, its main grades, levels, structure at the level of the Russian Federation, subjects and municipal districts. A special attention is devoted to the ways of formation of political and executive elite at the federal, regional and municipal levels, leading role of elite.

Key words: elite, grades of elite, political and executive elite, levels of political and executive elite, structure of political and executive elite, public post, municipal post, formation of political and executive elite, leader.

В современном российском обществе постоянно происходит смена политико-административной элиты Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований. На всех уровнях власти существует её дефицит. В этой связи представляет научный интерес рассмотрение уровней, состава, процесса формирования и лидерства политико-административной элиты.

Элиту представляет собой высший социальный слой, верхнюю страту общества, состоящую из людей, занимающих высокое об-

щественное положение. Она обладает властью, собственностью, богатством, наивысшим социальным статусом, высоким престижем, занимает привилегированное положение, имеет значительное влияние на все стороны общественной жизни, общественное мнение, осуществляет управленческую деятельность, принимая важнейшие решения и контролируя их выполнение. По своему составу элита неоднородна. Её можно рассматривать в вертикальном и горизонтальном разрезе. Вертикальный разрез даёт основание выделять виды элиты в соответствии с уровнем территориальной организации страны - федеральная, региональная и местная элита.

В горизонтальном плане можно выделить виды элиты в соответствии с основными областями общественной жизни. Существует экономическая, культурная, научная, религиозная, партийная, профсоюзная, военная, политико-административная элита. Экономическая элита представляет собой высший слой господствующего класса – крупной буржуазии. Это собственники организаций, крупные бизнесмены, владельцы и руководители банков, финансово-промышленных групп, высшие менеджеры. Выдающие представители творческой интеллигенции, деятели культуры, искусства, литературы, владельцы и руководители средств массовой информации составляют основу культурной элиты. В научной сфере существует научная элита, состоящая из крупных учёных, внёсших значительный вклад в развитие науки и признанных научным сообществом, в том числе мировым. Религиозная элита состоит из руководителей религиозных конфессий, высших лиц религиозных организаций. Так, религиозная элита в Русской Православной Церкви включает Патриарха Московского и всея Руси, руководителей входящих в неё Автономных и Самоуправляемых Церквей, Экзархатов, Митрополичьих округов, митрополий, епархий, викариатств, синодальных учреждений, благочиния, приходов, монастырей, братств, сестричеств, духовных учебных заведений, миссий, представительств и подворий.(1). Она состоит из епархиальных и викарных архиереев, благочинных, настоятелей храмов, руководителей синодальных учреждений и других общецерковных учреждений, епархиальных структур, духовных образовательных учреждений. Руководители органов политических партий входят в состав партийной элиты. Если они замещают государственные и муниципальные должности, то могут входить в политико-административную элиту. К профсоюзной элите относятся руководители общероссийских и межрегиональных, профсоюзов, общероссий-

ских, межрегиональных и территориальных объединений (ассоциаций) профсоюзов, территориальных организаций профсоюзов. Военную элиту составляет руководящий состав Вооружённых Сил - Президент как Верховный Главнокомандующий, Министр обороны и его заместители; руководители силовых структур, главнокомандующие видами Вооружённых Сил, командующие военными округами, флотами, армиями, высшее руководство крупных воинских формирований, военных научных и образовательных организаций.(2). Высшее командование Вооружённых Сил назначает Президент.

Ведущее место в российском обществе занимает политико-административная элита, существующая на федеральном, региональном и муниципальном уровне управления. На федеральном и региональном уровне она представлена людьми, занимающими государственные должности. На 1 октября 2013 года государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации замещали 38805 человек, в том числе в органах законодательной власти – 1974, исполнительной власти – 1705, судебной власти и прокуратуры – 33712, других государственных органах – 1414.(3). Государственные должности Российской Федерации предусмотрены Конституцией и федеральными законами. В федеральных государственных органах государственные должности Российской Федерации замещали 27421 человек, из них в органах законодательной власти - 609, органах исполнительной власти – 28, судебной власти и прокуратуры – 26754, других государственных органах – 30.

Перечень наименований государственных должностей утверждён Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации».(4). Государственной должностью является должность Президента. В Правительстве к государственным должностям относятся должности Председателя, первого заместителя, заместителя Председателя - полномочного представителя Президента в федеральном округе, заместителя Председателя, заместителя Председателя - руководителя Аппарата, министра - полномочного представителя Президента в федеральном округе, министра - руководителя Аппарата, федерального министра. Государственными должностями являются должности чрезвычайного и полномочного посла, постоянного представителя при международной организации в иностранном государстве.

В Федеральном Собрании государственные должности вклю-

чают должности председателя, первого заместителя, заместителя председателя Совета Федерации, Государственной Думы, председателя, заместителя председателя, члена комитета (комиссии) Совета Федерации, Государственной Думы, председателя подкомитета комитета Государственной Думы. Государственные должности замещают председатель, заместитель председателя, судья-секретарь и судья Конституционного Суда, председатель, первый заместитель, заместитель председателя, судья Верховного Суда. Государственными должностями являются должности генерального прокурора, председателя Следственного комитета, секретаря Совета Безопасности, уполномоченного по правам человека, руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, председателя, заместителя председателя и аудитора Счетной палаты, председателя Центрального банка, председателя, заместителя председателя, секретаря и члена (замещающего должность на постоянной основе) Центральной избирательной комиссии, председателя, заместителя председателя и судьи федерального суда, генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде.

Политико-административная элита на федеральном уровне формируется путём избрания или назначения. Президент и депутаты Государственной Думы избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации - от законодательного (представительного) и от исполнительного органа государственной власти. Законодательный (представительный) орган на основе волеизъявления избирателей и Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) осуществляют наделение соответственно своего представителя полномочиями члена Совета Федерации. Кандидатом для наделения полномочиями от законодательного (представительного) органа может быть только депутат этого органа. Кандидатом для наделения полномочиями от исполнительного органа может быть депутат Государственной Думы, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории региона. Кандидатом для наделения полномочиями может быть член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа го-

сударственной власти субъекта Российской Федерации, который получит поддержку не менее 10 % от числа представительных органов муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Президент назначает в Совете Федерации представителей Российской Федерации, которых должно быть не более 10% от числа представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Председатели Совета Федерации и Государственной Думы и их заместители избираются в соответствующих палатах.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.(5). Кандидаты на эту должность выдвигаются политическими партиями. Президент по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на данную должность, а также с кандидатами, выдвинутыми на эту должность в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований или избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований региона. Конституцией, уставом, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что Высшее должностное лицо избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти. Президент из предложенных ему кандидатур представляет трёх кандидатов для избрания на должность Высшего должностного лица в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Президент назначает на должность Председателя Правительства с согласия Государственной Думы, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров по предложению Председателя Правительства. Он назначает на должность полномочных представителей Президента, представителей Российской Федерации в Совете Федерации, дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях. Президент назначает на должность судей федеральных судов, прокуроров субъектов Российской Федерации по представлению Генерального прокурора, согласованному с субъектами Российской Федерации, иных прокуроров, кроме прокуроров городов,

районов и приравненных к ним прокуроров. На должность прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров осуществляет назначение Генеральный прокурор. Президент формирует Совет Безопасности. В его состав входят Председатель, которым по должности является Президент, секретарь, постоянные члены и члены Совета Безопасности. Постоянные члены, в том числе секретарь входят в его состав по должности, члены назначаются Президентом. Президент формирует Администрацию Президента, которая является государственным органом, обеспечивающим его деятельность и осуществляющим контроль за исполнением его решений. Президент назначает на должность Председателя, заместителей Председателя Следственного комитета, руководителей главных следственных управлений, следственных управлений по субъектам Российской Федерации, их первых заместителей и заместителей, приравненных к ним руководителей и их заместителей, иных должностных лиц, для должностей которых предусмотрены высшие специальные звания.

Совет Федерации по представлению Президента назначает на должности Председателя, заместителей Председателя, судей Конституционного суда, Председателя, первого заместителя Председателя, заместителей Председателя - председателей коллегий, судей Верховного суда, Генерального прокурора и его заместителей, заместителя Председателя Счётной палаты и половину состава её аудиторов.

Государственная Дума осуществляет назначение на должность Председателя Центрального банка, Уполномоченного по правам человека, Председателя Счётной палаты и половину состава её аудиторов по представлению Президента.

Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями, депутатами. Пять членов назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Пять членов назначаются Президентом. Члены Центральной избирательной комиссии избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря. Генеральный директор Судебного департамента назначается на должность Председателем Верховного Суда с согласия Совета судей Российской Федерации.

Государственные должности субъектов Российской Федерации

замещали 11384 человека, в том числе в органах законодательной власти – 1365, исполнительной власти – 1677, судебной власти и прокуратуры – 6958, других государственных органах – 1384.(3). На региональном уровне государственной власти перечень типовых государственных должностей утверждён Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации».

(6). В органах законодательной власти к государственным должностям относятся должности председателя, первого заместителя, заместителя председателя законодательного (представительного) органа, председателя, заместителя председателя комитета (комиссии), депутата законодательного (представительного) органа государственной власти. Замещение данных должностей осуществляется на основе выборов. Депутаты избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутаты избирают председателя, первого заместителя, заместителя председателя законодательного (представительного) органа, образуют комитеты и комиссии, избирают их председателей и заместителей председателя.

В региональных органах исполнительной власти государственными должностями являются должности первого заместителя, заместителя Высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), члена высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Он назначает на государственные должности первых заместителей, заместителей руководителя, членов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственными должностями являются должности председателя, заместителя председателя, секретаря, члена с правом решающего голоса Избирательной комиссии, председателя, заместителя председателя, аудитора, члена контрольно-счетного органа, мирового судьи. Законодательный (представительный) орган государственной власти осуществляет формирование контрольно-счетного органа и назначение на должность председателя, заместителя председателя, аудитора Счетной палаты; назначение на должность мирового судьи. Он назначает на должности половину членов Избирательной комиссии, другую половину назначает Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти). Региональным

законодательством могут учреждаться государственные должности председателя, заместителя председателя, судьи конституционного или уставного суда, уполномоченного по правам человека, ребенка, коренных малочисленных народов. Законодательный (представительный) орган государственной власти осуществляет назначение на эти должности.

Местная политико-административная элита существует в муниципальном образовании – городском и сельском поселении, муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, внутригородском районе либо внутригородской территории города федерального значения. Она представлена людьми, замещающими муниципальные должности. На 1 октября 2013 года муниципальные должности в муниципальных образованиях замещали 21631 человек, в том числе в представительных органах – 3138, муниципальных администрациях – 17994, контрольно-счётных органах – 332, иных органах местного самоуправления – 17, избирательных комиссиях – 150.(3).

В структуру органов местного самоуправления входят представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, выступающая в качестве исполнительно-распорядительного органа, контрольно-счётный орган, выборные должностные лица местного самоуправления.(7). Выборным должностным лицом является должностное лицо, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Членами представительного органа поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения являются депутаты, избираемые на муниципальных выборах. Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в его состав, и из депутатов представительных органов поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Он может избираться на муниципальных выборах. Представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться путём избрания из состава представительных органов внутригородских районов; может избираться на муниципальных выборах. Высшим должностным

лицом муниципального образования является его глава, который наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Местной администрацией руководит глава местной администрации. Главой местной администрации может быть глава муниципального образования либо человек, назначаемый на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение данной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации должности председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям.

Политико-административная элита, управляя государством, регионом, муниципальным образованием должна ориентироваться соответственно на государственные, региональные и местные интересы. Вместе с тем она представляет собой относительно замкнутый социальный слой, находящийся на вершине социальной стратификации. Политико-административная элита отстаивает свои интересы, одновременно выражает интересы экономической элиты, поскольку вместе с ней входит в состав высшего класса. Политико-административная и экономическая элиты не однородны. Внутри их существуют различные группы, имеющие разные политические и экономические интересы. Отстаивание групповых интересов в элите, борьба в ней за власть, собственность, ресурсы, доходы не способствуют выражению общегосударственных и общественных интересов. В социально-территориальной структуре общества региональная и местная политико-административная элита вынуждена ориентироваться на интересы социально-территориальных общностей в регионах и местных сообществ в муниципальных образованиях. Одной из причин является то, что население принимает участие в выборах ряда представителей элиты.

Сложной проблемой является ориентация политико-административной элиты на интересы национально-этнических общностей и формирование национальной политико-административной элиты. Россия – многонациональная страна. При Всероссийской переписи населения в 2010 году было указано 188 национальных принадлежностей, среди которых 116 национальных принадлежностей относится к народам нашей страны и 72 национальной принадлежности - к народам, проживающим в других странах. (8). Сложность проблемы формирования национальной полити-

ко-административной элиты обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, не все народы имеют свои национально-государственные образования. Во-вторых, представители одного народа проживают в разных регионах. В-третьих, наряду с 22 многочисленными народами, насчитываемыми от 0,44 млн до 142,86 млн человек, имеется 47 коренных малочисленных народов, проживающих на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающих менее 50 тыс. человек, осознающих себя самостоятельными этническими общностями. Представители коренных малочисленных народов также проживают в разных регионах, например, сойоты проживают в одном регионе, эвенки оказались наиболее расселенными в десяти регионах. Коренные малочисленные народы значительно различаются численностью населения. Ненцев насчитывается 44 тыс. 640 человек, кереков - 4. Национальная политико-административная элита формируется в регионах, прежде всего в республиках и автономных округах, муниципальных образованиях, в которых сосредоточено население коренных национальностей. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре Дума состоит из депутатов, избираемых населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. (9). Выборы проводятся по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями; по одномандатным избирательным округам. По мажоритарной системе по многомандатному избирательному округу, которым является территория автономного округа, избираются три депутата, представляющие коренные малочисленные народы в законодательном (представительном) органе государственной власти автономного округа. Депутаты, избранные по многомандатному избирательному округу, составляют Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера, её председатель является заместителем Председателя Думы автономного округа. Председателем Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа избран председатель Совета старейшин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Ранее он был Президентом Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Люди, занимающие государственные и муниципальные должности, автоматически не становятся лидерами политико-адми-

нистративной элиты на уровне страны, региона и местного сообщества, хотя для этого они имеют значительные предпосылки. Существует формальное и неформальное лидерство в политико-административной элите. При формальном лидерстве влияние лидера на элиту осуществляется с использованием административного ресурса, при неформальном лидерстве данный ресурс используется в незначительной степени, например, лидер оппозиционной политической партии, не участвующий в работе органов государственной власти или местного самоуправления. В иерархической пирамиде лидер находится на её вершине. В качестве лидера политико-административной элиты выступает личность, которая пользуется признанным, заслуженным авторитетом и обладает значительным влиянием и воздействием на других людей. Два обстоятельства следует учитывать при оценке лидера политико-административной элиты. Во-первых, он должен обладать выдающимися личностными способностями, качествами, свойствами, которые позволяют ему влиять на других людей, объединить, интегрировать, организовывать их для совместной эффективной работы, предотвращать конфликты между разными социальными группами, способствовать их разрешению, обеспечивать согласие. Лидер активно воздействует на общественное сознание, участвует в формировании общественного мнения. Во-вторых, должна существовать потребность в лидере политико-административной элиты, его признание со стороны элиты и населения страны, региона или местного сообщества. Элита и население должны поддерживать лидера, выражать ему доверие.

Литература

1. Устав Русской православной церкви // <http://www.patriarchia.ru/db/text/133115.html>.
2. Бродкин И.Я. Военная элита российского общества: методология и теория исследования // Вестник Военного университета. 2007. № 1 (9).
3. Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию. Статистический бюллетень. 2013 // <http://www.gks.ru>.
4. Указ Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации» от 11 января 1995 года № 32 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 173; 2014. № 30, (часть II). Ст. 4286.
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2010. № 23. Ст. 2800.

6. Указ Президента Российской Федерации «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» от 4 декабря 2009 года № 1381 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 49, (часть II). Ст. 5921.
7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики, www.gks.ru.
9. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 года // <http://constitution.garant.ru>.