

УДК 323.2

Институциональная динамика политической элиты современной России в контексте повышения эффективности государственного управления

Меркулов Павел Александрович

Доктор исторических наук,
профессор кафедры «Политология и государственная политика»,
Среднерусский институт управления (филиал), Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5-А;
e-mail: politgmu@mail.ru

Бакалдина Елена Сергеевна

Кандидат политических наук,
доцент кафедры «Политология и государственная политика»,
Среднерусский институт управления (филиал), Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5-А;
e-mail: bakaldinae07@mail.ru

Аннотация

Изучение проблематики институциональной природы политической элиты современной России в контексте повышения эффективности государственного управления связано с формированием перед исследователем новых вызовов и подходов, соответствующих требованиям современного политического времени. Рассматривая правящую часть общества как лучшую, следует отметить, что ее значение как референтной группы проявляется во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и в соблюдении общих этических норм и критериев нравственности. При этом основным критерием нравственности политической элиты является ее служение национально-государственным интересам. Предмет данной статьи – определение пределов и возможностей политической элиты как актора политической власти в современной России. В части определения ключевых параметров институциональной динамики политической элиты использован метод интерпретации конструкта, что проявляется в использовании методики оценки эффективности политического актора. В процессе трансформации политической и эко-

номической систем в Российской Федерации продолжается поиск эффективной модели политического развития. В методологическом пространстве осмысления проблемы институциональной динамики политической элиты при осуществлении полномочий по управлению Россией представлены различные подходы и концепции, отсылающие преимущественно к двум теоретическим традициям: институциональной и неоинституциональной, из которых приоритетной выступает последняя как наиболее адекватная протекающим в политическом пространстве современной России процессам и явлениям. Авторы обращаются к исследованию социальных параметров политической элиты и приходят к выводу о возрастании ее роли в этом процессе в условиях модернизации российского общества.

Для цитирования в научных исследованиях

Меркулов П.А., Бакалдина Е.С. Институциональная динамика политической элиты современной России в контексте повышения эффективности государственного управления // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Т. 6. № 3А. С. 186-194.

Ключевые слова

Политическая элита, политическая власть, политический институт, государственное управление, Российская Федерация, государственная служба, эффективность государственного управления, общественное развитие, российское общество, регионы Российской Федерации.

Введение

Исследование институциональной природы политической элиты предполагает ее исследование в строгом соблюдении характера институциональной природы и среды конкретного общества на определенном этапе исторического развития с его специфическими социокультурными характеристиками [Ястребова, 2015, 148], ментальными особенностями, спецификой протекания социальных и политических процессов на уровне региона. Так, по мнению О.Н. Яницкого, современное российское общество живет в «турбулентные времена» [Яницкий, 2011, 157] вследствие резкого внедрения рыночных отношений, которые за прошедшие с момента начала реформ десятилетия привели к тому, что в стране наблюдается коллапс базовых институтов общества, а также фиксируются социальное расслоение, значительно превышающее размеры расслоения в дореформенный период, резкое снижение человеческого потенциала, колоссальные демографические потери при полной неопределенности перспектив дальнейшего общественного развития. По сути, «турбулентность» символизирует крайнюю степень нестабильности экономической и политической системы современного мира, которому угрожают разрушение и деградация по причине нового этапа

передела мира, роста конфликта культур, сопровождающегося военными конфликтами и столкновениями. Однако повышение стабильности любой системы связано, прежде всего, с качеством управления этой сферой, а если точнее – с качеством государственного управления. Само по себе государственное управление в самом первом к нему приближении может пониматься нами как профессиональная деятельность. В юридической литературе государственная служба определяется как деятельность, связанная с профессиональным осуществлением по поручению государства общественно полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях [Галимова, Шелудченко, 2016].

Институциональная динамика политической элиты современной России

Институт политической элиты, призванный обеспечивать национальные интересы и решение социальных проблем, в условиях глобализации политики и экономики теряет свой функциональный потенциал и становится зачастую бессильным перед глобальным масштабом возникающих проблем, особенно если власть имеет такую социокультурную природу, как российская, которая, если отталкиваться от идей А.Н. Олейника о «русской власти», характеризуется тем, что находит обоснование в самой в себе, т. е. она формируется сама из себя и, более того, существует для себя (власть как самоцель) для достижения целей тех, кто ею обладает [Олейник, 2010]. Особую сложность представляет повышение эффективности государственного управления на уровне регионов Российской Федерации. Здесь мы сталкиваемся с решением двуединой задачи, определенной еще в «Основах государственной региональной политики в Российской Федерации»: с одной стороны, это выравнивание социально-экономического развития регионов России, с другой – сохранение территориального единства Российской Федерации. Трудно представить себе более масштабные задачи. Однако политическая воля политической элиты позволяет их эффективно решать. Данные официальной статистики свидетельствуют о постепенном выравнивании показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Безусловно, мы и не можем говорить об их ближайшей или полной гомогенности. Тем не менее уже в указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» доходы работников бюджетной сферы регионов привязаны к средней заработной плате в данных регионах. А что касается задачи сохранения территориального единства Российской Федерации, то и здесь политическая воля не может быть недооценена с учетом присоединения к Российской Федерации двух новых субъектов – города федерального значения Севастополя и Республики Крым (см. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»).

Именно таким является основной атрибут «русской власти», которая, помимо этой характеристики, отличается насильственными техниками навязывания воли, высокой неравномерностью, асимметричностью распределения прав и обязанностей и отсутствием системы обратных связей [Розов, 2011, 29]. Политическая элита, которая не ориентируется на общественные потребности, стабильное и эффективное развитие, не может рассматриваться как институционально эффективная основа для противостояния системным кризисам и глобальным разрушительным явлениям, которыми наполнена «турбулентная эпоха». В основе такой институциональной природы власти находятся авторитарные ценности и соответствующая им структура организации социальных и политических отношений, в системе которых демократические ценности играют декоративную роль [Там же, 34]. Опасность природы «русской власти» заключается в том, что, как пишут исследователи, ради сохранения власти ее обладатели готовы принести любые жертвы социального, гуманистического, экономического, территориального, экологического характера [Там же, 35].

Если мы проведем аналогию с современной историей российского государства и поведением правительства, то увидим, что ничего, собственно, не изменилось со времен Ивана Грозного и Петра I. Ценность человеческой жизни, природы, территории никогда не ставилась выше ценности власти, ради достижения и сохранения которой приносились в жертву люди и все остальное, что составляло «русский мир». Именно эти атрибуты политической власти, заложенные в социокультурной и ментальной природе российского общества, определяют статический характер ее институциональной природы, за рамки которой она не может выйти даже в условиях радикальных преобразований, ознаменовавших распад СССР, что, в свою очередь, определяет деструктивный характер институциональной динамики политической власти в современной России и ее неэффективность с точки зрения обеспечения потребностей общественного развития.

Следует подчеркнуть, что институциональная система современного российского общества динамично развивается в направлении, заданном эпохой глобальных высокоскоростных перемен, в которой нет места определенности, стабильности, устойчивости и безопасности. На данный процесс свой отпечаток накладывает специфика развития современного российского общества, которое, вступив в период масштабных и кардинальных изменений с момента распада СССР, с трудом находит себя в новой системе социально-политических и экономических координат, словно маятник, раскачиваясь по траектории, заданной советским прошлым и рыночным настоящим. В этой неопределенности, определяемой институциональной зависимостью настоящего от прошлого [Норт, 1997] и стремительными темпами социокультурной динамики как результата развития современных глобализационных процессов, институциональное развитие политической власти в России приобретает черты противоречивости, неопределенности, исторической инерционности и, в силу этого, рискогенности. С этих позиций признается целесообразным использовать теоретические положения неинституционализма в исследовании институциональной динамики политической власти в России.

В рамках неоинституционализма признается определенная преемственность социальных институтов, что часто становится препятствием для развития инноваций, модернизационного прорыва и качественного перехода к иной структуре норм и правил поведения, к эффективному функционированию социальных институтов. С позиций теории институциональных матриц эта зависимость настоящего от прошлого [Кирдина, 2001, 108], определяемая спецификой российской X-матрицы, стала причиной чрезвычайно болезненного перехода к демократическому политическому режиму, соответствующему обществам западного типа с доминирующей Y-матрицей, и вызвала серьезную социокультурную травму [Штомпка, 2001, 4].

Таким образом, власть как один из важнейших социальных институтов, регулирующих поведение людей в рамках выработанных в ходе социальной практики ограничений, обладающих своей спецификой применительно к конкретному обществу, выступает в качестве механизма социального контроля. Этот механизм функционирует на основе совокупности формальных и неформальных норм, стандартов поведения в сфере власти, изменение которых становится фактором динамики института политической власти. Основными акторами институциональных изменений в сфере власти, т. е. «игроками», становятся, прежде всего, субъекты политической деятельности – политическая элита общества, которая, обладая институциональными ресурсами и потенциалом влияния в области принятия властных решений, способна своей деятельностью изменять конфигурацию статусов и норм, политических символов и смыслов. В современной же России она становится, по сути, единственным политическим актором, драйвером трансформации властных институтов [Абелинской, 2014]. Именно от деятельности этой элиты зависит вектор институциональной трансформации в политической сфере, который сейчас, если опираться на мнение В.Э. Абелинской, реализуется в виде неформальной институционализации, когда формальные нормы (институты) приводятся в соответствие с неформальными практиками представителей элиты [Там же].

Специфика российского общества заключается в том, что оно имеет тенденцию к порождению базовых форм самоорганизации общности, основывающихся на неформальных связях, которые и образуют особый тип организации общественного порядка, в науке получивший название «социум клик» [Патрушев, 2011, 124]. Воспроизводство «социума клик» в современной России является источником формирования политического пространства, в котором становится чрезвычайно сложно «увязывать» социальные идентичности, формировать эффективные политические образования (партии, движения), так как политическое согласование, необходимое для нормального институционального развития политической сферы, формирования гражданского общества, заменяется иными процессами (силовыми, административными, бюрократическими). Этот самый сложный социальный процесс формализуется, прежде всего, на уровне регионов Российской Федерации.

Заключение

В существующем методологическом пространстве осмысления проблемы институциональной динамики политической элиты при осуществлении полномочий по управлению Россией представлены различные подходы и концепции, отсылающие преимущественно к двум теоретическим традициям: институциональной и неинституциональной, из которых приоритетной выступает последняя как наиболее адекватная протекающим в политическом пространстве современной России процессам и явлениям.

Библиография

1. Абелинские В.Э. Трансформация властных институтов в современной России: тренды и драйверы // Пивоваров Ю.С. (ред.) Россия: тенденции и перспективы развития. М.: ИНИОН РАН, 2014. Вып. 9. Ч. 2. С. 10-11.
2. Галимова Э.Ф., Шелудченко Э.Ю. Особенности отбора персонала на государственную службу // Бюллетень науки и практики. 2016. № 1. С. 359-362.
3. Кирдина С.Г. Теория институциональных матриц: в поисках новой парадигмы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. Т. IV. № 1. С. 101-115.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
5. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституц. закон Рос. Федерации от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 23.06.2016): одобр. Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.03.2014: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 21.03.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160618/
6. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601. URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>
7. Олейник А.Н. Русская власть: конструирование идеального типа // Политическая концептология. 2010. № 1. С. 76-77.
8. Патрушев С.В. Кликократический порядок как институциональная ловушка российской модернизации // Полис. 2011. № 6. С. 120-133.
9. Розов Н.С. Специфика «русской власти», ее ментальные структуры, ритуальные практики и институты // Полис. 2011. № 1. С. 29-41.
10. Штомпка П. Культурная травма в посткоммунистическом обществе (статья вторая) // Социологические исследования. 2001. № 2. С. 3-12.
11. Яницкий О.Н. «Турбулентные времена» как проблема общества риска // Общественные науки и современность. 2011. № 6. С. 155-164.

12. Ястребова И.И. Социокультурные характеристики современного российского общества // Власть. 2015. № 8. С. 146-150.

The institutional dynamics of the political elite of modern Russia in the context of improving the effectiveness of public administration

Pavel A. Merkulov

Doctor of History,
Professor at the Department of political science and state policy,
Central Russian Institute of Management,
Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
302028, 5-A Pobedy blvd, Orel, Russian Federation;
e-mail: politgmu@mail.ru

Elena S. Bakaldina

PhD in Politics,
Associate Professor at the Department of political science and state policy,
Central Russian Institute of Management,
Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
302028, 5-A Pobedy blvd, Orel, Russian Federation;
e-mail: bakaldinae07@mail.ru

Abstract

Exploring the problems of the institutional nature of the political elite of modern Russia in the context of improving the effectiveness of public administration is associated with new challenges and approaches that meet the requirements of the modern political time. Viewing the ruling part of society as the best one, one should remember that its significance as a reference group manifests itself in all spheres of life, including the observance of general ethical norms and criteria of morality. The article aims to determine the limits and possibilities of the political elite as a political actor in modern Russia. The authors use the method of construct interpretation in order to determine the key parameters for the institutional dynamics of the political elite of modern Russia, which manifests itself in the use of the technique for assessing the effectiveness of a political actor. In the methodological space for understanding the problem of the institutional dynamics of the political elite in exercising the powers relating

to governing Russia, there exist different approaches and concepts, referring mainly to two theoretical traditions called institutional and neo-institutional, the latter being the priority one because it is more adequate for processes and phenomena in the political space of modern Russia. The authors point out that the role of the political elite in this process is increasing under conditions of the modernisation of Russian society.

For citation

Merkulov P.A., Bakaldina E.S. (2017) *Institutsional'naya dinamika politicheskoi elity sovremennoi Rossii v kontekste povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya* [The institutional dynamics of the political elite of modern Russia in the context of improving the effectiveness of public administration]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6 (3A), pp. 186-194.

Keywords

Political elite, political power, political institution, public administration, Russian Federation, public service, public administration efficiency, social development, Russian society, regions of the Russian Federation.

References

1. Abelinskaite V.E. (2014) *Transformatsiya vlastnykh institutov v sovremennoi Rossii: trendy i draivery* [The transformation of power institutions in modern Russia: trends and drivers]. In: Pivovarov Yu.S. (ed.) *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya* [Russia: trends and prospects for development], Vol. 9-2. Moscow: Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, pp. 10-11.
2. Galimova E.F., Sheludchenko E.Yu. (2016) *Osobennosti otbora personala na gosudarstvennyu sluzhbu* [The peculiarities of personnel selection in the public service]. *Byulleten' nauki i praktiki* [Bulletin of science and practice], 1, pp. 359-362.
3. Kirdina S.G. (2001) *Teoriya institutsional'nykh matrits: v poiskakh novoi paradigmy* [The theory of institutional matrices: toward a new paradigm]. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii* [The journal of sociology and social anthropology], IV (1), pp. 101-115.
4. North D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. (Russ. ed.: North D. (1997) *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki*. Moscow: Fond ekonomicheskoi knigi "Nachala" Publ.)
5. *O prinyatii v Rossiiskuyu Federatsiyu Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossiiskoi Federatsii novykh sub"ektov – Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya: feder. konstituts. zakon Ros. Federatsii ot 21.03.2014 № 6-FKZ (red. ot 23.06.2016): odobr. Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.03.2014: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr.*

- Ros. Federatsii 21.03.2014* [On the accession of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the formation of new constituent entities within the Russian Federation – the Republic of Crimea and the city of federal significance Sevastopol: Federal Constitutional Law of the Russian Federation No. 6-FKZ of March 21, 2014 (as amended on June 23, 2016)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160618/ [Accessed 28/04/17].
6. *Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya: ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 07.05.2012 № 601* [On the main directions in the improvement of the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation No. 601 of May 7, 2012]. Available at: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> [Accessed 28/04/17].
 7. Oleinik A.N. (2010) *Russkaya vlast': konstruirovaniye ideal'nogo tipa* [Russian power: the construction of an ideal type]. *Politicheskaya kontseptologiya* [Political conceptology], 1, pp. 76-77.
 8. Patrushev S.V. (2011) *Klikokraticeskii poryadok kak institutsional'naya lovushka rossiiskoi modernizatsii* [The cliquocratic order as an institutional trap for Russian modernisation]. *Polis* [Political studies], 6, pp. 120-133.
 9. Rozov N.S. (2011) *Spetsifika "russkoi vlasti", ee mental'nye struktury, ritual'nye praktiki i instituty* [The specificity of "Russian power", its mental structures, ritual practices and institutions]. *Polis* [Political studies], 1, pp. 29-41.
 10. Sztompka P. (2001) *Kul'turnaya travma v postkommunisticheskom obshchestve (stat'ya vtora-ya)* [Cultural trauma in post-communist society (Article 2)]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological studies], 2, pp. 3-12.
 11. Yanitskii O.N. (2011) *"Turbulentnye vremena" kak problema obshchestva riska* ["Turbulent times" as a problem of risk society]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social sciences and modernity], 6, pp. 155-164.
 12. Yastrebova I.I. (2015) *Sotsiokul'turnye kharakteristiki sovremennogo rossiiskogo obshchestva* [Socio-cultural characteristics of modern Russian society]. *Vlast'* [Power], 8, pp. 146-150.