УДК [316.344.42:35](477)

Сурай И.Г.,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
профессор кафедры парламентаризма и политического менеджмента;
кандидат наук по государственному управлению, доцент (Украина, г. Киев)

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЭЛИТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЙ

В статье обозначены основные научные подходы к определению понятий: стратификационный, альтиметрический, аксиологический, монистический, дано авторское определение понятий: "элита в государственном управлении", "высшая управленческая элита в государственном управлении", "формирование элиты в государственном управлении", "развитие элиты в государственном управлении".

Ключевые слова: государственное управление, элита в государственном управлении, формирование элиты в государственном управлении, развитие элиты в государственном управлении.

Развитие государства и общества в большой степени зависит от элиты в государственном управлении. Формирование национально ориентированной элиты является архиважным для современной Украины, поэтому подготовка качественно новой элиты в государственном управлении – это одно из первоочередных заданий государства. Практическую реализацию этого задания усложняет нерешенность ряда вопросов формирования и развития элиты в государственном управлении как научной проблемы. К ним относится и определение понятий.

Анализ научных источников показал, что разные вопросы элиты, в том числе и определение используемых при этом основных понятий, раскрывают ученые таких сфер науки, как политология, социология, философия, история, экономика, государственное управление. Это работы Ашина Г.К., Бебика В.М., Васильевой Л.Н., Вовканич С.Й., Войтович Р.В., Воронька О.А., Гаман-Голутвиной О.В., Гончарук Н.Т., Гошка А.О., Дмитренка Г.А., Крюкова О.И.,

Нижник Н.Р., Пирен М.И., Понеделкова О.В., Токовенко В.В., Шахова В.А. и других ученых. И все же определение понятий "элита в государственном управлении", "формирование и развитие элиты в государственном управлении" остается сегодня актуальным.

На основании проведенного нами исследования основных теоретических подходов к раскрытию сущности и определению понятия "элита в государственном управлении" установлено, что современные исследователи из таких сфер науки как политология, социология, философия, государственное управление, не имеют единого мнения относительно понятия "элита" и его составляющих. Иногда эти мнения противоречат друг другу [4, с. 97 – 120]. Неопределенность понятия "элита" прямо связана с дискуссионностью относительно его сущности и разных подходов при ее определении, и эта дискуссия еще не окончена. Нами выделены такие основные теоретические подходы к раскрытию сущности и определению понятия "элита в государственном управлении": стратификационный, альтиметрический, аксиологический, монистический.

Так, при раскрытии сущности понятия элиты в государственном управлении и исследовании вопросов ее формирования и развития следует исходить из стратификационной теории как наиболее близкой среди социологических [1, с. 103] для достижения цели исследования. Основанием стратификации (дифференциации) общества на элитные и неэлитные группы будет их разное положение относительно власти, а также неодинаковая мера участия в принятии стратегически важных для общества решений. Мы считаем, что исследования элиты в государственном управлении должны опираться на толкование власти как способности влиять на принятие решений, поскольку для определения элиты по существу мы выделяем функцию влияния на стратегические для общества решения, а затем определяем позицию, должность в системе государственного управления. Этот подход можно также назвать десизийно-позиционным или функционально-структурным, но мы называем его более общим термином "альтиметрический". При этом функциональный признак является первичным по отношению к структурному – месту в структуре (иерархии) системы государственного управления.

Отметим, что альтиметрический подход указывает на принадлежность к элите по факту владения индивидуумами реальной властью и влиянием без прямой (обязательной) связи с их интеллектом и морально-этическими качествами [4, с. 101]. Аксиологический (ценностный) подход базируется на начальном смысле понятия "элита" (то есть "лучшее"). Имеется в виду, что индивидуумы, которые относятся к элите, владеют высшим интеллектом, талантом, способностями, компетентностью, а также высшей моралью и нравственностью по сравнению со средними показателями конкретного социума [4, с. 166]. Считаем, что сегодня аксиологический подход включает в себя и критерий заслуги (a merit criterion).

Наша концептуальная позиция: обеспечение эффективности государственного управления в современных условиях требует обязательного соблюдения альтиметрического и аксиологического подходов при формировании, развитии, циркуляции элиты и перемещениях лиц из проэлитных групп в элитную группу. Применение только одного из этих подходов ведет к нарушению общественного равновесия, в частности некомпетентность, потеря ценностных ориентиров влечет кризисные явления в обществе. "Настоящая" элита в государственном управлении предусматривает обязательное одновременное соответствие альтиметрическому и аксиологическому критериям [4, с. 165].

Для определения понятия "элита в государственном управлении" мы используем понятие "государственное управление" в широком понимании как целенаправленное, организующее, регулирующее влияние государства (через систему ее органов и должностных лиц в них) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей [4, с. 139 – 140].

По нашему определению, "*элита в государственном управлении*" – это неотъемлемая и важная часть общества, которая возникает в результате его социально-политической дифференциации, наделена

официальными полномочиями и владеет правом и возможностями принимать управленческие решения относительно жизнедеятельности общества, организовывать их внедрение, координировать деятельность всех ключевых институтов общества и, таким образом, занимает руководящее место в государстве и обществе [4, с. 145] и при этом отвечает аксиологическому критерию элитности.

Элита в государственном управлении (альтиметрический критерий элитности) является составляющей системы субъектов государственного управления, ее наивысшим уровнем (в силу полномочий, возможности влияний на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей); сложная иерархизованная структура, которая обеспечивает целостное функционирование государства и его институтов. К элите системы субъектов государственного управления в Украине следует отнести тех, кто занимает наивысшие должности в государстве, органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В результате исследования, используя альтиметрический критерий элитности, автором предложена классификация элиты в государственном управлении, которая выделяет два вида службы государству: гражданскую и военную.

Гражданская служба включает такие уровни и подуровни: 1) общегосударственный уровень: высший и центральный; 2) территориальный уровень: региональный (АР Крым, области) и местный (район, город, село, поселок). В ней выделяются такие типы государственных должностей: политические (политических деятелей); судебной системы; прокурорского надзора; государственной службы; дипломатической службы; должности службы в органах местного самоуправления. При этом в системе государственного (публичного) управления мы выделяем государственные должности и должности местного самоуправления.

При классификации должностей системы государственной гражданской службы как подсистемы государственного (публичного) управления следует выделять должности:

• политических служащих (в отличие от должностей политических деятелей) – это должности, которые испытывают политическое давление – прямое влияние политических деятелей;

• административные (служебные).

При классификации должностей системы местного самоуправления как подсистемы государственного (публичного) управления следует выделять должности:

• представительские – выборные должности (на которые избирают территориальным сообществом или соответствующим советом);

• административные (служебные) [4, с. 150 – 163].

Из представленной классификации нами выделена *высшая управленческая элита в государственном управлении Украины*. Это небольшая группа украинской национальной элиты, которая занимает высшие руководящие должности в системе государственного управления и имеет высокий социальный статус, официальные полномочия, владеет правом и возможностями принимать управленческие решения, организовывать их внедрение в жизнь, может контролировать деятельность всех ключевых институтов общества [2, с. 15]. Нами уточнено: занимает высшие руководящие должности в системе государственного управления, которые сегодня относятся к первой и второй категориям должностей государственной службы общегосударственного уровня. Специфичность государственно-управленческой деятельности на этих должностях накладывает свой отпечаток на необходимые (как требование) качественные и ценностные характеристики лиц, которые их занимают [4, с. 150 – 163].

Современные общественные трансформации требуют (предопределяют) изменение базовых параметров и принципов функционирования современных организационных структур, управленческих влияний, моделей поведения, процессов, мировоззренческих принципов и ценностей как основы управленческой деятельности.

Считаем, что формирование элиты в государственном управлении Украины и циркуляция ее в системе государственного управления должны рассматриваться с при-

менением монистического подхода, то есть элита в государственном управлении должна быть единой правящей властной группой, которая объединяет лидеров в разных сферах государственного управления единой целью государства, государственного управления; национальными интересами, национальной идеей; подобной ментальностью, психологическим родством, наилучшей профессиональной подготовкой. Благодаря этому люди, которые занимают и претендуют на должности элиты в системе государственного управления, будут составлять монолитную, унифицированную, дисциплинированную элиту в государственном управлении.

Циркуляция элиты в системе государственного управления Украины должна происходить постоянно, а вход в систему государственного управления и продвижение к должностям элиты при условии соблюдения компетенционно-меритократического подхода должны быть открытыми. При демократическом режиме элитные группы общества являются открытыми, а циркуляция элиты является демократическим механизмом, который препятствует монополизации власти. При этом должно обеспечиваться соблюдение ценностных характеристик лиц, которые займут элитные позиции в системе государственного управления.

Сегодня исследования формирования и развития элиты в государственном управлении должны базироваться на широком понимании понятия эволюции как процесса развития природы и общества, которое происходит в форме постепенных и скачкообразных, количественных и качественных превращений. В нашем понимании революция не выступает антиподом эволюции, а является ее частью, во время которой происходят быстрые, скачкообразные изменения.

В контексте растущей сложности общественных систем эволюция (развертывание, развитие) должна рассматриваться с помощью многолинейного похода [5, с. 15, 337 – 354]. При этом имеет смысл говорить не о линиях эволюции, а о непрерывном эволюционном поле, где возможным является движение как одинаковой силы в любом направлении, так и разной, а по некоторым направлениям определенное время может вообще не быть движения [3, с. 24 – 83; 4, с. 134 – 137].

Как известно, формирование современной эволюционной мегапарадигмы связано с междисциплинарными наработками ученых и специфическим предметом эволюционистики, который предопределяет единство эволюционной мегапарадигмы, – процессами. Имеются в виду направленные процессы качественной трансформации объектов и структур, в результате которых медленно или стремительно возникают принципиально новые, ровные организации материи с небывалыми свойствами, возможностями и перспективами. Среди таких направленных процессов – формирование и развитие элиты в государственном управлении, которые, по нашему мнению, следует считать эволюционными. Их исследования должны происходить в контексте исследований эволюции общества. Однако для конкретизации предмета исследования мы используем понятие "формирование и развитие" элиты в государственном управлении, а не более широкое и неоднозначно воспринимаемое учеными понятие "эволюция".

Элита в государственном управлении рассматривается нами, в свою очередь, как эволюционный ресурс для эволюции государства и общества в целом. Постоянное развитие элиты в государственном управлении, циркуляция элит необходимы для обеспечения динамического равновесия общества.

История Украины подтверждает постепенность (эволюционность) процессов, которые проявляются в цикличности периодов неравновесия и относительного равновесия. При этом относительно привлечения граждан к государственной службе прослеживается тенденция движения от открытости в кризисные периоды к относительной закрытости (со свойственным ростом энтропии) в периоды некоторой стабилизации украинского общества. Как известно, стабильность, доведенная до своего максимума, прекращает любое развитие. Также следует отметить, что ряд ученых считают главными идеями теории циркуляции элит то, что социальная система стремится к равновесию и при выведении ее из этого состояния со временем возвращается к нему;

процесс колебания системы и приведения ее к "нормальному состоянию" равновесия образует социальный цикл. Течение цикла зависит от характера циркуляции элит.

По нашему мнению, значительная продолжительность элитоформирующих процессов указывает на то, что формирование элиты в государственном управлении в современной независимой Украине находится на начальной стадии. Этот процесс требует времени, научно обоснованных практико направленных разработок, создания соответствующего правового поля и утверждения духовно-ценностных принципов.

Формирование элиты в государственном управлении – это целенаправленный процесс создания личности с заведомо определенными признаками, который предусматривает действия, направленные на ее развитие, и включает ее сознательное саморазвитие.

Развитие элиты в государственном управлении – это специфический, прогрессивно направленный, социально обусловленный процесс изменений личности как общественного существа, результатом которого является возникновение качественно новых аксиологических характеристик личности и в результате которого формируется "новая" личность.

По нашему мнению, развитие элиты в государственном управлении Украины должно быть целенаправленным (в первую очередь направленным на эффективность государственного управления), что позволит ускорить процесс формирования элиты с необходимыми качествами и сделает невозможными проявления регрессивных или кризисных явлений в обществе.

Формирование и развитие элиты в государственном управлении – взаимосвязанные процессы. В процессе развития элиты в государственном управлении происходит превращение, формирование элиты, а целенаправленное формирование обязательно предусматривает развитие личности. В системе государственного управления необходимо предусмотреть (планировать) механизмы циркуляции элиты, а также перемещения лиц из проэлитных групп в группу элиты в государственном управлении.

Дальнейшие научные исследования должны конкретизировать механизмы формирования и развития элиты в государственном управлении.

Библиографический список:

1. Гаман-Голутвина О. Определения основных понятий элитологии // Полис. — 2000. — № 3. — С. 97—103.

2. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: Монографія. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.

3. Коротаев А.В., Крадин Н.Н., Лынша В.А. Альтернативы социальной эволюции (вводные замечания) / Альтернативные пути к цивилизации: Кол. монография. — М.: Логос. —2000. — 386 с. — С. 24—83.

4. Сурай І.Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика: Монографія. — К.: ЦП "КОМПРИНТ", 2012. — 332 с.

5. Эволюция: Дискуссионные аспекты глобальных эволюционных процессов / Отв. ред. Л.Е. Гринин, И.В. Ильин, А.В. Коротаев, А.В. Марков. — М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. — 368 с.

Surai I.G., e-mail: in128@ukr.net
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, professor of the department of parliamentary and political management, candidate of sciences in public administration, associate professor (Ukraine, Kiev)

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE ELITE IN PUBLIC ADMINISTRATION: DEFINITION OF TERMS

The paper outlines the key scientific approaches to the definition of concepts: stratification, altimeter, axiological, monistic, the author's definition of concepts «elite in government," a "higher managerial elite in government," "the formation of elites in government," "the development of elite in government» is given.

Key words: public administration, the elite in government, the formation of the elite in government, the development of the elite in government.