



На правах рукописи

Косовская Ирина Игоревна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ**

23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы
и технологии (юридические науки)

1 0 ДЕК 2009

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мордовцев Андрей Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Иванов Владимир Дмитриевич;
доктор философских наук, профессор
Щеглов Борис Сергеевич

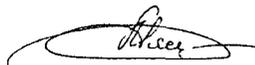
Ведущая организация: федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Ростовский государственный экономический университет “РИНХ”»

Защита состоится 24 ноября 2009 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011 01 по юридическим наукам при федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России» по адресу 344015, Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России»

Автореферат разослан 23 октября 2009 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Мясников А.П.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется спецификой реформирования современной российской государственности, имеющими место противоречиями, связанными с демократическим обновлением национальной правовой и политической системы, принципов формирования государственного аппарата на федеральном и региональном уровнях, а также муниципальных структур, изменившимся составом властных элит, эволюцией их ценностных ориентиров, институциональных форм и способов взаимодействия с населением в отечественном политико-правовом пространстве

В ходе постсоветского реформирования, трансформации нормативно-правовой основы функционирования институтов публичной власти обозначились явления, крайне негативно влияющие на систему государственной и муниципальной власти, обуславливающие процессы делегитимации ее институтов, стимулирующие отчуждение интересов человека, общества и государства. В такой ситуации вряд ли можно вести речь о стабилизации основных сфер российской государственности

Весьма своеобразное проявление закона смены политических элит, полузакрытый, «клановый» характер и невысокая мобильность российской властной элиты, сохраняющиеся и в постсоветский период, в полной мере способствуют развитию и укреплению таких институциональных искажений, как коррупция, «клиентизм», nepотизм и др.

К сожалению, в настоящее время в России отсутствует эффективный политико-правовой механизм обновления властных структур, что, естественно, ведет к бюрократизации государственного и муниципального секторов публичной власти, к численному росту управленческого аппарата, предельному ослаблению правового контроля над чиновниками, огромному числу злоупотреблений своими властными полномочиями, слиянию интересов политической (в том числе и партийной) и экономической элиты и государственной бюрократии, их практически ничем не ограниченное взаимопроникновение. Последнее имеет место и в общефедеральном, и в региональном, и в муниципальном масштабе.

Разрушение постсоветскими политическими элитами национальной правовой системы позволило реализовать олигархический проект приватизации, который не только поставил на грань выживания

большинство населения, но и привел к существенным деформациям в системе государственной и муниципальной службы, обозначил новые ценностные ориентиры и поведенческую мотивацию представителей высших эшелонов государственной власти, корпоративные интересы которых коренным образом отличались от публичных интересов и первоочередных задач демократического государственного строительства

В этом плане очевидно, что вопрос о создании политико-правового механизма формирования национальных (федеральных, региональных и муниципальных) элит, проблема изменения системы обновления органов публичной власти теснейшим образом связаны и с трансформацией характерной для российской бюрократической революции 1990-х гг. модели управленческой деятельности, которую и реализовали (и отчасти реализуют в настоящее время) прежние политические элиты

Поэтому в рамках современной юридической науки необходимо направить усилия на выявление особенностей политико-правовой институционализации различных элит, определение способов государственно-правового и общественного воздействия на эти сложные процессы

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы, связанные с властными элитами, их местом и ролью в системе институтов публичной власти, имеют давнюю традицию рассмотрения, начало которой положено еще в диалогах Платона, трудах Аристотеля и Цицерона. Соотношение политической и церковной элиты показано в работах Марсилия Падуанского и Фомы Аквинского. Позже эта тема получает развитие в эпоху Возрождения и Новое время. Н. Макиавелли представляет ее институционально-политический и социально-психологический аспекты, Ж. Боден, Т. Гоббс и Дж. Локк в своих работах проводят политико-правовой и философский дискурс вопроса, рассматривают особенности властных элит в условиях абсолютной и ограниченной монархии, представители западноевропейской и американской правовой науки XIX в. особое внимание уделяют институционально-правовому и организационно-политическим аспектам элитогенеза, анализируя основные элементы механизма воздействия на политические элиты со стороны государственной власти и институтов гражданского общества, данная проблема рассматривалась и в немецкой философской традиции конца XVIII – первой половины

XIX в., в частности, в фундаментальных трудах И. Канта, в «Философии права» Г. В. Ф. Гегеля, а также у таких либерально ориентированных авторов, как Р. фон Мольте, К. Велькер, И. Х. Фрайхер фон Аретина и др.

Однако первые классические теории элит были разработаны только в конце XIX – начале XX в. Г. Моской, В. Парето, Р. Михельсом, А. Ортегой-и-Гассетом.

Значительное место проблемам элитологии уделено в монографических исследованиях и научных статьях западных юристов и политологов XX в., специалистов в области теории политической системы, демократического процесса и др. Особо следует отметить работы М. Вебера, Р. Даля, Р. Драйера, Е. Манхейма, Р. Пайпса, К. Поппера, Г. Радбурха, Ш. Ривера, Л. Фуллера, К. Хьюбнера, Ю. Хабермаса, К. Шмитта и др.

Российская парадигма осмысления элитогенеза имеет истоки в трудах Илариона и Владимира Мономаха, которые искали незыблемые, нравственные критерии, определяющие оценку деятельности главы христианского государства, русской аристократии, их отношений с подвластным населением. Дальнейшее свое развитие проблема места и роли национальных элит в системе государственной власти получает в воззрениях Ивана Грозного и А. Курбского, в идеях сторонников просвещенной абсолютной монархии (С. Полоцкого, Ф. Прокоповича и др.) и их оппонентов.

В правовом, политическом и духовно-религиозном контекстах процессы и формы институционализации национальных элит рассматривались в трудах российских консерваторов и евразийцев, а также представителей русского национально-охранительного направления второй половины XIX – начала XX в. В этом плане особое значение имеют идеи Н. Н. Алексеева, К. П. Победоносцева, П. И. Новгородцева, И. А. Ильина, Л. А. Тихомирова, М. Н. Каткова, К. Н. Леонтьева, М. О. Меньшикова, И. Л. Солоневича и др.

В постсоветской России объектом исследований многих правоведов, политологов, социологов стали разного рода институциональные деформации в системе публичной власти и управления, так или иначе связанные с особенностями формирования и деятельности отечественных политических элит. Несомненный интерес вызывают труды Л. Васильева, Е. Т. Гайдара, В. Гуторова, С. А. Денисова, Ю. А. Левады, Ж. Тощенко, С. Благоволина, О. В. Гаман-Голутвиной, В. А. За-

тонского, В В Лунеева, С В Максимова, А В Малько, В В Навроцкого, М И Пискотина, В Л Римского, Г А Сатарова, О Н Смолина, В Е Чиркина и др

С элитологической проблематикой связаны и общетеоретические исследования различных коррупциогенных практик и иных злоупотреблений властью в современной России А А Малиновского, О И Цыбулевской, В И Емельянова, И Н Игошина, В И Крусс, Л В Щенниковой и др Отдельные аспекты поставленной в диссертации проблемы рассматривались в работах П П Баранова, А М Величко, В Ю Верещагина, А Г Дугина, В Я Любашица, А Ю Мордовцева, А И Овчинникова, А С Панарина, О.Г Румянцева, М Б Смолина, В Д Соловья и иных современных юристов, политологов и философов

Тем не менее в отечественной юридической и политической науках обнаруживается явная недостаточность комплексных монографических работ, в которых изучаются формы институционализации элит в условиях конвергенционной правовой и политической системы, способы государственно-правового воздействия на различные виды элитогенеза в России, место и роль в этом процессе институтов гражданского общества

Объектом диссертационного исследования являются политические элиты в отечественном правовом пространстве, а его **предметом** – институционально-правовые формы элитогенеза в период демократического транзита

Цель диссертационного исследования – выявить и проанализировать особенности механизма государственно-правового и общественного воздействия на процессы институционализации политических элит в современной России

Реализация поставленной цели осуществляется решением следующих исследовательских задач

– выделить и проанализировать основные подходы к пониманию сущности элитогенеза в национальном политико-правовом пространстве,

– выявить функции элит, их место и роль в правовой и политической жизни,

– определить институционально-правовые и конфликтологические характеристики процесса институционализации элит в условиях глобализации,

- концептуализировать процесс и проанализировать особенности политико-правовой институционализации элит в истории отечественной государственности,
- показать значение политических элит в формировании и осуществлении правовой политики в современной России,
- критически оценить развитие института государственной службы в контексте формирования национальной элиты в государстве переходного типа,
- провести конфликтологический анализ политико-правового и организационно-институционального обеспечения постсоветского регионального и муниципального элитогенеза

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования включает в себя классические разработки в области теории элит, принадлежащие отечественным и зарубежным исследователям, работы, авторы которых фокусируют свое внимание на правовых и политических аспектах элитогенеза, а также различных институциональных деформациях в этой сфере

Предмет, цель и задачи исследования обусловили его методологию, обеспечивающую сочетание всеобщих (философских), общенаучных (диалектический, логический и исторический, системно-структурный анализ, институциональное и аксиологическое измерения и др.) и специальных методов исследования (сравнительно-правовой, историко-правовой и др.)

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена самой постановкой проблемы, сформулированной целью, намеченными задачами и состоит в следующем

- охарактеризованы различные подходы к пониманию сущности и особенностей элитогенеза в контексте современного политико-правового познания,
- выделены основные функции элит, обозначено их место и роль в национальном государственно-правовом пространстве,
- определены основные факторы, влияющие на содержание и результат политико-правовой институционализации элит в условиях эскалации глобализационных процессов,

– выявлены и классифицированы особенности институционализации элит в отечественной государственно-правовой традиции,

– обоснована сопряженность эффективности правотворческой, правоприменительной, доктринальной и иных форм реализации российской правовой политики и основных качественных характеристик постсоветской элиты,

– дана критическая оценка институтам государственной и муниципальной службы, проведен конфликтологический анализ государственного и муниципального элитогенеза, отмечены перспективы его политико-правовой трансформации

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Понимание элитогенеза в современном политико-правовом пространстве связано с ценностной и функционально-плюралистической концепциями. В рамках первого подхода национальные политические и экономические элиты всегда рассматриваются в качестве конструктивного элемента системы институтов публичной власти, гражданского общества, способного оказывать положительное влияние на важнейшие направления правовой политики государства и сферы жизнедеятельности граждан. По мнению сторонников функционально-плюралистической теории элитогенеза, единой и относительно сплоченной политической элиты в современном государстве не существует, однако имеет место множество функциональных элит, влияние которых ограничено, во-первых, специфической для них областью общественных отношений, реализуемой деятельностью, во-вторых, содержанием и уровнем правового (конституционно-правового) контроля со стороны соответствующих властных институтов, а также базисных групп (политических, экономических), которые она представляет.

2 В контексте функционально-плюралистической модели осмысления национальных элит необходимо различать политические (включающие государственные) и экономические элиты, высшие (принимающие решения общегосударственного уровня), средние (функционирующие на федеральном, региональном и местном уровнях, призванные в рамках своих полномочий реализовывать намеченные стратегии государственно-правового и социально-экономического развития), административно-бюрократическую (государственные и муниципальные чиновники – исполнители, служащие, управленцы низового звена). Данная классификация элит основана на получившем кон-

ституционное и законодательное оформление их особом правовом статусе, сохранение которого является обязательным условием иерархии элит и определяет вектор, значимость их рекрутирования

3 Политико-правовая институционализация элит, ее содержание и результаты теснейшим образом сопряжены с их основными функциями, важнейшими, взаимосвязанными направлениями воздействия высших, средних и бюрократических элит на государственно-правовую реальность а) интегративно-стабилизационной (объединение различных политических сил, регулирование важнейших общественных отношений, сглаживание имеющих место противоречий, разрешение конфликтов, локализация конфликтогенных зон с помощью существующего и изменяющегося правового и политического механизма), б) идеологической (формирование системы взглядов, идей, доктрин, содержание которых направлено на сохранение ценностей и приоритетов высших политических и экономических элит в диапазоне от консерватизма и реформизма до революционности), в) информационной (создание и поддержание представителями различных функциональных элит необходимого для сохранения своего влияния информационного «фона», по необходимости, ведение информационных «войн» и т д), г) контролирующей (в сфере производства и распределения материальных благ, а также вышестоящих элит за деятельностью нижестоящих) Изменение функциональной природы национальных элит в современном государственно-правовом пространстве неизбежно ведет к возникновению или усилению контрэлит, а, кроме этого, к серьезным институциональным деформациям, являющимся источником затяжных системных кризисов

4 Политико-правовая институционализация элит в условиях эскалации глобализационных процессов в любом современном государстве имеет свои особенности, выражающиеся в институционально-правовых и конфликтологических характеристиках а) влияние международных структур обуславливает дифференциацию национальных элит на «державно-патриотические» (опирающиеся на развитие национальных правовых и политических институтов, соответствующих экономических структур) и «компрадорские» (выполняющие посреднические функции между международными, иностранными финансовыми, экономическими и политическими организациями и национальным государством), интересы и деятельность которых существенным образом отличаются, б) и одни, и другие элиты осуществ-

ляют лоббистскую деятельность как в рамках действующего законодательства, так и в теневых (нелегальных) формах, в) законодательно оформленный механизм правового регулирования государственной службы (ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2007 г., ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г.) не в полной мере учитывает современную ситуацию в сфере национального элитогенеза. В постсоветской России еще не сложились необходимые институционально-правовые «фильтры», формальные требования к национальным лидерам, на первый план вышли неформальные элементы их легитимации.

5 Процесс формирования и развития национальных элит в России следует оценивать сквозь призму соотношения двух моделей их рекрутирования: антрепренерской (открытой) и гильдейской (закрытой). В условиях переходного государства и конвергенционной правовой и политической системы ни одна из них не может решить задачу преодоления номенклатурного прошлого, создания политико-правового механизма рекрутирования результативной и подконтрольной элиты, что соответствовало бы принципам демократизации российского общества. Поэтому необходим поиск смешанных форм институционализации национальных элит, когда приход молодых лидеров и разного рода институциональных нововведений, соответствующих динамизму современной правовой, политической и экономической жизни, высокая конкурентность личностей и идей не приведут к утрате преемственности, гармонии и консенсуса, столь необходимых в условиях утверждения новой государственно-правовой парадигмы.

6 В современном государстве артикуляция интересов национальных (политических и экономических) элит происходит в правотворческой, правоприменительной и доктринальной формах реализации правовой политики. В этом плане взаимосвязь ценностей, приоритетов и интеллектуальной направленности политических, экономических элит на общефедеральном и региональном уровнях очевидна. В постсоветской России это получило свое отражение в Конституции РФ (имеются весьма существенные расхождения между юридической и фактической конституциями, т.к. первая зафиксировала либерально-правовые ценности и принципы, присущие первому поколению российских реформаторов, а вторая отражает принципиально отличающий-

ся жизненный уклад отечественного социума); в процессе приватизации (следовательно, пакете приватизационных законов и соответствующей им правоприменительной практике), специфике развития российской правовой и политической наук, ориентированных в целом на обоснование заимствованных в первое десятилетие реформ правовых и политических институтов, а не на обстоятельный анализ отечественного государственно-правового опыта

7 Возникшие в ходе постсоветского периода элитогенеза на федеральном и региональном уровнях институциональные деформации, естественно, привели и к появлению ряда негативных явлений в системе государственной и муниципальной службы, а также в процессе формирования и функционирования институтов представительной власти. К их числу в первую очередь следует отнести сохраняющийся и приобретающий разные формы nepoтизм (ст. 16 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2007 г. и иные нормативно-правовые акты не могут стать действенным «институциональным фильтром», препятствовать этому явлению), фиктивный характер института муниципальных выборов (глав муниципальных образований, городских дум и др.), связанный чаще всего с неограниченностью административного ресурса как на местном, так и на иных уровнях публичной власти, а также с усиливающимся в настоящее время партийным влиянием на ход и результаты избирательных кампаний, как правило, низкий профессиональный уровень муниципальных (региональных) служащих. В итоге наблюдается отчуждение местных сообществ и местных элит, делегитимация муниципальной и региональной власти.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Материалы и выводы диссертационной работы раскрывают перспективы дальнейшего научного исследования проблемы институционализации национальных элит в политико-правовом пространстве современной России

Полученные в работе результаты дополняют и развивают соответствующие разделы теории государства и права, конституционного права, политологии, политической регионалистики, юридической антропологии и могут быть использованы при чтении различных спецкурсов в рамках государственно-правовой специализации студентов-юристов, подготовки магистрантов, а также для оптимизации процесса принятия общественных, государственных и иных решений, при

осуществлении законотворческой и правоприменительной практики, представляют интерес в контексте разработки стратегии отечественных институциональных реформ в политико-правовой сфере

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования отражены в 8 публикациях автора общим объемом 2,5 п.л., в том числе в статье, опубликованной в издании, рекомендованном ВАК Минобрнауки России, а также представлены в научных докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России

Структура диссертационной работы обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность и выбор темы исследования, определяется степень ее разработанности по ряду основных направлений, ставятся цель и задачи, излагаются методы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов

В первой главе **«Национальная элита в институционально-правовом измерении»**, состоящей из трех параграфов, рассматриваются основные подходы к проблеме политико-правовой институционализации элит в национальном политико-правовом пространстве, анализируются различные позиции относительно определения сущности элитогенеза, приводится типология элит в зарубежной и отечественной политико-правовой традиции

В первом параграфе **«Генезис и функции элит в политико-правовом пространстве»** проанализированы зарубежные и отечественные подходы к пониманию сущности, генезиса и функций элит в правовой и политической жизни

В начале параграфа диссертант отмечает, что элитные группы российского общества стали в последнее десятилетие объектом внимания не только политологов, но и правоведов, а также исследователей смежных областей социально-гуманитарного знания. В частности, Ю Левада считает, что для определения элитарности общественных слоев и групп следует указывать на такие признаки, как социальные ресурсы (обладание специальными знаниями, благами, возможностями влияния, доступом к публичной власти), обособленность от других групп (престиж, «избранность»), характер деятельности, функции (поддержание порядка, репродукция образца, адаптация или сопротивление изменениям) Поскольку понятие элит, а также сущность сегмента элитарности в политико-правовом пространстве последних десятилетий существенно трансформировались, необходимо учитывать и перенесение (проекцию) более ранних характеристик (например, партийная номенклатура, интеллигенция и пр) на современный институт национальных элит

Далее соискатель указывает, что национальная (политическая и экономическая) элита всегда внутренне дифференцирована, это служит основанием для выделения различных видов элит, например, пра-

вающей, которая обладает ресурсами государственной власти, так называемая политическая элита власти и оппозиционная ей контрэлита, а также административная элита, состоящая из класса служащих-управленцев, т.е. бюрократов, можно выделить политические элиты и в партиях, классах и т.д.

Таким образом, иерархический порядок в условиях стратифицированного общества, предполагающий выделение элит и внеэлитных групп, – это веками сложившаяся норма. Поэтому для демократического государства первостепенную значимость имеет не борьба с элитарностью, а решение проблемы формирования наиболее квалифицированной, результативной и полезной для общества политической элиты, своевременного ее качественного обновления, предотвращения тенденции отчуждения от народа и превращения в замкнутую господствующую привилегированную касту. Иными словами, речь идет о необходимости формирования адекватного глобалистским модернизационным рискам механизма политико-правовой институционализации элит в национальных государствах.

Отдельно в параграфе рассматривается политическая элита как большая социальная группа, обладающая определенным уровнем политического влияния и являющаяся основным источником руководящих кадров для институтов власти того или иного государства или общества. Она охватывает наиболее влиятельные круги и группировки экономически и политически господствующего класса. Это люди, которые сосредоточили в своих руках большие правовые и материальные ресурсы, технико-организационные средства, средства массовой информации. Это профессиональные служащие, политики и идеологи и т.д.

Однако политическая элита – это не просто арифметическая сумма правителей и властителей. Это по своим качественным характеристикам более сложное образование – особая социальная группа, которая основана на глубоких внутренних связях входящих в нее политиков, управленцев, идеологов и др., функционирующих в национальном и международном государственно-правовом поле. Представителей политической элиты объединяют общие интересы, которые связаны с обладанием рычагами реальной власти и стремлением сохранить на них свою монополию, не допустить к ним другие группы.

Теория элит возникла в XX веке. Первоначально термин «элита» не использовался, и, например, в концепции Г. Моска ему соответст-

вовало понятие «политический класс» Категорию «элита» ввел в научный оборот В Парето, который противопоставил элиту массам, что, в общем, было свойственно еще макиавеллиевской традиции У В Парето можно выделить два определения элиты широкое, охватывающее всю общественную элиту, и узкое, прилагаемое к правящей элите В элиту входит небольшое число тех индивидов, каждый из которых преуспел в своей области деятельности и достиг высшего эшелона профессиональной иерархии

В целом в специальной литературе сложились три основных подхода к теоретическому рассмотрению сущности и генезиса политической элиты а) позиционный, устанавливающий степень политического влияния того или иного лица исходя из его позиции в системе власти К элите согласно такому подходу относятся, прежде всего, члены правительства, парламента и т п , б) репутационный, основанный на выявлении рейтинга политика посредством экспертных оценок, в) подход, базирующийся преимущественно на выделении лиц, принимающих стратегические решения

Во второй части параграфа соискатель выделяет особенности генезиса, определяет значение элит в западной политико-правовой традиции и анализирует их В частности, диссертант констатирует, что одним из оснований структурирования элиты является уровень институционализации и специфика влияния того или иного ее сегмента на процесс принятия властных решений Структура же национальной элиты включает два компонента. «лидеры» и «бюрократия»

Далее, опираясь на труды современных отечественных элитологов, рассматривается (в рамках сравнительного исследования) советский опыт элитогенеза, его характерные принципы и результаты, оказавшие влияние и на постсоветскую ситуацию

В завершении параграфа диссертант представляет собственный вариант типологии элит, имеющий эвристическую ценность в политико-правовом проблемном поле, и выделяет функции национальных элит, определяющие их сущность и значение в системе институтов публичной власти

Во втором параграфе *«Особенности институционализации властных элит в условиях глобализации»* диссертант выявляет специфику организационного и политико-правового оформления национальной элиты в глобализирующемся мире

В начале параграфа соискатель выделяет три аспекта и, соответственно, три вида глобализации региональную, континентальную и планетарную. Региональная и континентальная глобализация охватывает группу географически сопредельно расположенных государств, имеющих, как правило, общие политические и экономические интересы, а также государственно-правовые и культурно-национальные традиции. Эти виды глобализации всегда в той или иной мере были присущи истории человечества (глобальный вектор развития просматривается и в эпоху Великих географических открытий, и в отношениях Руси и Византийской империи и др.). Однако во второй половине XX в. отмечается эскалация планетарной глобализации, безусловно, оказывает влияние и на процессы политико-правовой институционализации национальной элиты.

Многие современные западные исследователи (Дж. Огвин, Э. Клод и др.) отмечают, что американизированный «новый мировой порядок» является антиподом подлинной демократии, а современные международные отношения ведут к отчуждению широких слоев общества от участия в политических решениях, меняет конфигурацию институтов публичной власти и, как следствие, отношения элиты и масс. Элитарной по своей структуре является и Организация Объединенных Наций. Ее персонал (особенно высшего ранга) рекрутируется из среды высшего и высшего среднего классов. В определенном смысле в ООН господствует аристократия, стремящаяся воздействовать на политику национальных государств.

Таким образом, процесс глобализации внес в традиционное понятие элиты новые смыслы и сыграл определяющую роль в правовой и политической институционализации мировой элиты, которая выступила на авансцену среди национальных и региональных элит, одновременно противопоставив себя «массе мирового масштаба» (С. Московичи).

В работе отмечается, что институциональное (правовое и политическое) ослабление государственной властной (национальной) элиты происходит в связи с тем, что современная экономика контролируется сегодня не столько государственными или межгосударственными управленческими структурами, сколько узкими группами лидеров транснациональных корпораций, реальная же власть некоторых государственных институтов все больше и больше приобретает призрачный характер, а государственная власть, например, в решении вопро-

са международного инвестирования начинает занимать подчиненное положение по отношению к мировой властной элите

Основным проводником доминирующего влияния мировой элиты становятся международные организации. В перспективе при непротиворечивом развитии глобальной мировой системы переход многих координирующих функций к международным организациям мог бы представляться оправданным. Однако в настоящее же время международные организации являются не столько субъектами самостоятельной деятельности по преобразованию глобальной системы, сколько инструментами доминирования со стороны небольшого числа развитых стран. По этой причине возрастает влияние международных организаций, которые непосредственно реализуют глобальные устремления мировой властной элиты (НАТО), и стремительно уменьшается воздействие международных организаций, хотя бы формально исходящих из принципа равной представленности интересов всех стран (ООН). Мнимая «международность» прикрывает подконтрольность силового, политического, финансового и организационного ресурсов мировой властной элиты.

Далее соискатель анализирует особенности трансформации российской элиты в период демократического транзита. Так, прозападное и проамериканское перерождение части российской элиты началось с первых демократических преобразований, и в настоящее время она представлена либеральными силами во власти. Понятно, что формирование в другой стране зависимой «компрадорской группы» – самый дешевый и эффективный механизм обеспечения господства над этой страной. Развитие государства начинает подчиняться внешним посторонним целям.

В связи с этим возникает вопрос: выражала ли постсоветская элита 90-х годов интересы русского народа, всего населения России или же за «глобальными ценностями», которыми прикрывались младореформаторы, были видны «ослиные уши» транснациональных корпораций? Ясно, что элита в национальном политико-правовом пространстве должна быть той референтной группой, на которую ориентируется общество. Именно на ней лежит функция выработки ценностей, нравственных ориентиров, созидательной идеологии.

В завершении параграфа диссертант делает основные выводы и отмечает, что политико-правовая институционализация элит в условиях эскалации глобализационных процессов в любом современном

государстве имеет свои особенности, выражающиеся в институционально-правовых и конфликтологических характеристиках влияние международных структур обуславливает дифференциацию национальных элит на «державно-патриотические» и «компрадорские», и одни, и другие элиты осуществляют лоббистскую деятельность как в рамках действующего законодательства, так и в теневых (нелегальных) формах, законодательно оформленный механизм правового регулирования государственной службы не в полной мере учитывает современную ситуацию в сфере национального элитогенеза

Третий параграф *«Элитогенез в отечественной правовой и политической жизни»* посвящен особенностям формирования национальных политических и экономических элит в российской государственно-правовой действительности

В рамках исторического аспекта проблемы диссертант констатирует, что до отмены крепостного права в России элита рекрутировалась в основном из дворянства, хотя иногда в нее проникали и разночинцы, выходцы из городского и сельского населения. После отмены крепостной зависимости элита стала преобразовываться и уже к концу XIX – началу XX в сложился определенный класс политических деятелей, деловых людей, ученых, военных, деятелей культуры, которые, не имея аристократического происхождения, входили в национальную государственную элиту

После Октябрьской революции ситуация в корне изменилась были ликвидированы сословные различия и в политическую, экономическую, культурную жизнь вовлеклись широкие слои населения В это же время политическая элита формировалась под жестким контролем советской идеологии, которую распространяла в массах коммунистическая партия В итоге за годы существования советской партсистемы сложилась мощная элитарная прослойка, преимущественно представленная партийной номенклатурой

В некоторых аспектах советская номенклатура сохранила черты прежнего чиновничества, но по масштабам численности, претензий, самоуверенного цинизма и безграничного страха перед начальством значительно его превосходила В отличие от своих предшественников, «новая» номенклатура не имела ни своей истории и традиций, ни правовых гарантий от постоянно грозивших чисток и расправ. Чтобы поддерживать устойчивость, вертикаль власти нуждалась в поддержке разного рода – прежде всего институциональной Данный «ближай-

ший» к власти ресурс неизменно обеспечивали силовые и карательные институты, чьей функцией было поддержание мобилизационной напряженности в обществе. Однако приближенность к власти еще не означала самостоятельного участия силовых структур в принятии властных решений.

Диссертант в полной мере разделяет мнение Ю. А. Левады, считающего, что за семь десятилетий своего существования партийно-советский режим не создал ни эффективных институциональных структур, ни устойчивых социальных конструкций, пригодных для исполнения роли опорных элит. Произвол и «назначенство» обрекали на непрочность практически любые, даже благие намерения. Приближенность к власти или относительно высокий потребительский статус не могли создать «настоящую» элиту, консолидированную и уверенную в своем правовом и политическом статусе и престиже.

Реформирование общественной системы в постсоветской России послужило причиной резкого усиления конфликтности и разобщенности в политической элите страны. Проводимые преобразования вызывали неоднозначную реакцию как среди основных субъектов политики, так и у граждан страны. Противостояние политиков проходило между правящей и неправящей элитами, что и служило главным источником дезинтеграционных процессов в обществе. В первой половине 1990-х гг. базовой конструкцией политического поля была дихотомия власть (элита) – внеэлитная оппозиция.

По мнению соискателя, укрепление Российского государства и его институтов, которое произошло после 2000 г., явилось объективным и закономерным процессом преодоления конфликта элитных групп, ослабивших государство и общество в ранний период демократических трансформаций. Однако и это укрепление привело к росту чиновничьего аппарата, который и составил политическую элиту. Кроме этого, по мнению современных отечественных социологов (Л. Д. Гудков, Б. В. Дубин и др.), российская элита в последние пять лет стала закрытой и недоступной, отчасти клановой группой лиц, не только принимающих решение, но и влияющих на принятие решения. Соответственно, элитные свойства определялись через позицию социальной иерархии, а также функцию политического управления. Современная российская политическая элита должна быть понята как правящая и господствующая группа, главной характеристикой которой является единство власти и собственности.

В завершении параграфа диссертант отмечает, что процесс формирования и развития национальных элит в России следует оценивать сквозь призму соотношения двух моделей их рекрутирования антрепренерской (открытой) и гильдейской (закрытой). Однако в условиях переходного государства и конвергенционной правовой и политической системы необходим поиск смешанных форм институционализации национальных элит.

Вторая глава диссертации **«Политико-правовая институционализация российской элиты в контексте современного демократического транзита»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Властные элиты как субъект формирования и осуществления отечественной правовой политики»* диссертант обосновывает сопряженность интересов национальных элит и содержания основных направлений современной правовой политики. В частности, рассматривается правотворческая, правоприменительная и доктринальная ее формы.

В начале параграфа соискатель выделяет несколько факторов, влияющих на эффективность и результативность правовой политики в современной России. К ним относятся соответствующая ее целям и задачам конфигурация институтов публичной власти, законодательно оформленные способы их взаимодействия на федеральном, региональном и местном уровнях, а также между ними (с 2000 г. в отечественном государстве идут процессы очередного изменения конфигурации властных институтов, направленные преимущественно на укрепление президентской вертикали), уровень легитимности Конституции РФ, который пока еще остается под вопросом, связан с тем, что Основной закон государства должен прежде всего выражать интересы всего общества, а не «правлящего лидера» и весьма немногочисленной, окружающей его группы лиц, качественный состав федеральных, региональных и муниципальных органов власти (усиление партийного фактора в процессе их формирования не улучшило ситуацию, но создало дополнительные возможности для проникновения во властную элиту обычных партийных функционеров, а зачастую и просто «властных авантюристов»), который во многом зависит и от содержания федеральных законов, регулирующих государственную и муниципальную службу (ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2007 г., ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. и др.)

В конечном счете уровень осуществляемой в различных сферах государства и общества правовой политики зависит от воли, ценностных ориентаций политических и экономических элит

Далее диссертант рассматривает вопросы взаимосвязи правового сознания элиты и национального позитивного права. Так, позитивное право есть ничто иное, как результат формируемой элитными группами политической и правовой идеологии, способ ее выражения. Позитивное право, таким образом, является прикладным аспектом отражения элитарного правосознания и обладает способностью регулировать поведение человека только в случае соответствия его норм присущим конкретному обществу представлениям о «должном», «справедливом», «допустимом» и т. д. Поэтому еще одним критерием эффективности правотворческой и правоприменительной политики в государстве будет степень приближенности элитарного и массового правового сознания, допустимый уровень их отчужденности. При этом диссертант указывает на невозможность их абсолютного совпадения.

В условиях демократических свобод особое значение имеет и содержание правовых доктрин, так именно «доктринально-концептуальный» фон должен быть одним из источников правотворчества и правоприменения. К сожалению, за последние 15–20 лет в российской правовой и политологической мысли возобладали процессы вестернизации. Ведущие российские исследователи весьма увлеклись разработкой либеральной доктрины, которая представлялась ими в качестве безальтернативной модели постсоветского государственно-правового строительства. Созданные научные труды стали основой утверждения «вестернизированной» элиты, особенно на высшем государственном уровне. Только после 2000 г. в этой сфере правовой политики наметились позитивные сдвиги, когда при сохраняющемся либерально-правовом идейном доминировании начинают разрабатываться и альтернативные ему концепции умеренного государственно-правового консерватизма, что, конечно же, является показателем изменения правового сознания, ценностных ориентиров национальных политических элит.

В завершении параграфа диссертантом сделаны основные выводы. В частности, в работе отмечено, что взаимосвязь ценностей, приоритетов и интеллектуальной направленности политических, экономических элит на общенациональном и региональном уровнях оче-

видна В постсоветской России это получило отражение в Конституции РФ, в процессе приватизации (следовательно, пакете приватизационных законов и соответствующей им правоприменительной практике), специфике развития российской правовой и политической наук, ориентированных в целом на обоснование заимствованных в первое десятилетие реформ правовых и политических институтов, а не на обстоятельный анализ отечественного государственно-правового опыта

Второй параграф *«Институт государственной службы и процессы формирования национальной элиты в государстве переходного типа»* посвящен анализу содержания, особенностей и перспектив развития института государственной службы в контексте современного российского элитогенеза

В начале параграфа диссертант отмечает, что постсоветский этап государственного строительства и формирования гражданского общества в России напрямую связан с решением стратегических вопросов организации и правового обеспечения институтов государственной службы. Причем концепция реформирования системы государственной службы предусматривает не только кардинальное обновление федерального законодательства в сфере государственной службы, но и пересмотр многих положений законодательства субъектов Российской Федерации. Вообще рассмотрение природы и особенностей политико-правового обеспечения этих видов службы предполагает выявление механизма влияния национальных (высших и региональных) элит на правовой и политический статус государственных служащих

В принципе в настоящее время мы имеем дело с последствием произошедшей в конце 80-х – начале 90-х гг «бюрократической революции», в результате которой «первый эшелон политических лидеров был оттеснен вторым, союзная политическая элита – элитами республиканскими и т.п.» (О.Н. Смолин). Однако это был только первый этап нового элитогенеза (результат действия закона смены политических элит). Далее последовали иные стадии, которые выделяет и подробно анализирует диссертант

а) смена советских (уже некоммунистических) элит либерально-ориентированными президентскими элитами,

б) эволюция олигархической системы организации государственной службы и постепенная замена ее бюрократической моделью (бо-

лее привычной для отечественного институционального политико-правового профиля),

в) понижение статуса и значения региональных элит и восстановление служебной иерархии, в большей мере соответствующей авторитарно-унитаристским тенденциям, но обеспечивающая правовой порядок, преодоление кризиса легитимности и функционального хаоса в системе властных институтов через усиление личной власти президента как признанного лидера высших, а затем и иных элит

Именно эти процессы получили отражение в содержании принимаемых после 2000 г нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и прохождение государственной службы

Во второй части параграфа диссертант рассматривает влияние национальной элиты на развитие и деятельность государственного аппарата. Именно от того, как функционирует государственный аппарат, во многом зависит гармония во взаимоотношениях между личностью, обществом и государством. Дело в том, что о государстве в целом, а значит, и о высших его элитах обычно судят по конкретным государственным служащим, с которыми гражданин сталкивается в повседневной жизни. Демократическое государство должно олицетворять достойные представители, компетентные, честные, уважающие закон, способные откликнуться на нужды людей. В современной России картина пока иная. Социологические исследования показывают, что, по существу, 80 % населения видят свои взаимоотношения с госслужащими или в негативном свете, или не имеют о них представления вообще, а 45 %, респондентов полагают, что госслужащие в первую очередь защищают свои личные интересы (В В Комаровский, Л Н Тимофеева)

Любые демократические преобразования обречены на неудачу, если не будет реформирован аппарат государственной власти. В этой связи важной задачей становится улучшение кадрового состава государственного аппарата. Причем мировой опыт убедительно показывает, что действенным средством ее решения является организация государственной службы на принципах служебной карьеры. Юридическая же составляющая государственной службы – это право государственного служащего на продвижение по карьерной лестнице.

Заметим, что современное законодательство открывает такие возможности, однако реализовать их, прежде всего на региональном уров-

не, весьма сложно в силу ряда негативных моментов. В первую очередь, по причине ограниченности регионального кадрового ресурса (отсутствие должного количества подготовленных граждан России во многих регионах страны, фиктивный характер проводимых конкурсных отборов, «клановость», nepoтизм вo властных структурах и др.) Решение этой ситуации требует проведения комплекса мероприятий (правового, организационного и иного характера), что, однако, также не даст быстрых и ощутимых результатов (особенно в национальных субъектах РФ)

В третьем параграфе *«Институционально-правовое обеспечение провинциального элитогенеза в современной России: конфликтологический анализ»* диссертант рассматривает низовой уровень политико-правовой институционализации национальной элиты

Проблема политико-правовой структуризации российской провинции является одной из ключевых в исследовании и понимании многих взаимосвязанных между собой процессов, происходящих в настоящее время в регионах и несущих на себе черты переходной государственности и системного кризиса. Особенности процессов дифференциации и интеграции провинциального социума, политической жизни и правовой реальности на местах существенным образом сказываются на отношениях между различными институтами политического центра Российской Федерации и регионами, обуславливают часто неоднозначные последствия и проявления, а, кроме этого, естественно, влияют на формирование институтов местного самоуправления и, шире – местной власти, т.е. на практику реализации соответствующих федеральных законов

Специфику муниципального (местного) элитогенеза необходимо учитывать и в условиях, когда законодательная база реформирования российской государственности оказывается неадекватной политико-правовым изменениям в средних и малых городах России и особенно в сельской местности, порождая тем самым конфликтогенную ситуацию и, как следствие, социальную напряженность. Реформаторам не следует недооценивать и складывающийся веками консервативный потенциал российской провинции, ее политическую и правовую инертность, что в полной мере отражается и в особенностях функционирования местной управленческой и экономической элиты, как правило, не способной к адекватному восприятию разного рода реформистских инноваций, преследующей при этом свои интересы

Диссертант отмечает, что способы рекрутирования местных элит еще более далеки от необходимого для сохранения важнейших демократических институтов идеала, чем на федеральном или региональном уровнях. В этом плане деформация действия важнейших правовых норм, регулирующих отношения в сфере муниципальной службы, – здесь явление повсеместное и обычное. Однако никакими «кампаниями», инициированными федеральными властными структурами, исправить ничего нельзя, более того, можно разрушить относительную устойчивость развития российской провинции, ее социально-правового мира. Речь должна идти о медленном, обеспеченном необходимыми правовыми и материальными ресурсами изменении новых поколений местной элиты, качественной смене правового сознания муниципальных лидеров.

Не следует забывать и то, что в советский период провинциальные города и деревни были в определенном смысле унижены властью, их политико-правовые институты были крайне слабы и не отражали насущные потребности населения.

В постсоветский период стала распространенным явлением следующая стратегия избирательных кампаний федерального и местного уровней. Административная элита, находящаяся в настоящее время у власти, максимально использует бюджетные возможности и широко раздает населению обещания по поддержанию и даже повышению его жизненного уровня. Оппозиция же старается выиграть, критикуя социальный и политический курс администрации. При этом для власти низкий жизненный уровень населения служит исходной точкой и своего рода социальной планкой, которую можно сдвинуть в лучшую сторону путем бюджетных ассигнований, обратив это в пропагандистскую кампанию, выплачивая, например, накануне голосования пенсии и пособия.

В этом плане фиктивный характер института муниципальных выборов (глав муниципальных образований, городских дум и др.), связанный, как правило, с использованием административного ресурса на местном уровне публичной власти, с усиливающимся в настоящее время партийным влиянием на ход и результаты избирательных кампаний, а также низкий профессиональный уровень муниципальных служащих являются ощутимыми источниками конфликтогенности. Более того, отчуждение местных сообществ и местных элит, делегитимация муниципальной и региональной власти ведут к низкому

антиконфликтогенному потенциалу последней, представители которой часто не способны к снятию социальной напряженности в тех или иных муниципальных образованиях (открытые конфликты в Сальске, Кондопоге и т д)

В заключении автор диссертации подводит итоги исследования и делает выводы по исследуемой проблематике, намечает перспективы дальнейшего изучения особенностей институционализации национальных элит в модернизирующемся политико-правовом пространстве

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статья, опубликованная в издании Перечня ВАК Минобрнауки России:

1 Косовская И И Трансформация российских элит в федеральном и региональном политико-правовых пространствах // *Философия права* 2009 № 3 – 0,5 п л

Иные публикации:

2 Косовская И И Политико-правовая институционализация бюрократизма концептуальные версии // *Право и государство, общество и личность история, теория и практика Сборник научных статей участников II Всероссийской научно-практической конференции Коллома, 2007 – 0,3 п л*

3 Косовская И И «Бюрократический проект» организации государственной службы в доктринальном и политико-правовом измерении // *Порядок общества и правовой нигилизм Ростов н/Д, 2008 – 0,3 п л*

4 Косовская И.И Институционализация антикоррупционной правовой политики в постсоветской России актуальные вопросы переходного периода // *Актуальные проблемы борьбы с коррупцией Сборник материалов Международной научно-практической конференции Ростов н/Д, 2008 – 0,4 п л*

5 Косовская И И , Езерская А И , Мордовцев А Ю Институты гражданского общества в либеральном проекте отечественной государственности // *Современные научные исследования* 2006 № 4 – 0,4/0,2 п л

6 Косовская И И Бюрократия как способ организации государственной власти // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании V Международная научно-практическая конференция Т 3 Юридическая наука и практика в современной России Таганрог, 2007 – 0,4 п л

7 Косовская И И Особенности политико-правовой институционализации государственной службы в постсоветской России // IX научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых Сборник докладов В 3 т Таганрог, 2008 – 0,3 п л

8 Косовская И И , Мордовцев А Ю , Мухина О В Миграционная правовая политика в условиях российского модернизационного процесса // Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации политические, юридические и правоохранные аспекты Материалы Международной научно-практической конференции Ростов н/Д, 2007 – 0,3/0,1 п л

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ № 658

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНИРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83