

А. Н. Аверин

ЭЛИТЫ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Александр Аверин

Элиты в российском обществе

«Дашков и К»

2018

УДК 316.35
ББК 66.3(2Рос)1

Аверин А. Н.

Элиты в российском обществе / А. Н. Аверин — «Дашков и К»,
2018

ISBN 978-5-394-02973-8

Рассматриваются элиты в Российской Федерации – военная, медицинская, научная, партийная, педагогическая, политико-административная, правоохранительная, профсоюзная, религиозная, спортивная, экономическая, а также элиты в области культуры и средств массовой информации. Учебное пособие подготовлено на основе федеральных законов и других нормативных правовых актов, литературы, данных статистики, документов общественных организаций. Для студентов бакалавриата, специалитета и магистратуры, изучающих политологию, элитологию, социологию, социальную философию. Может быть использовано слушателями, обучающимися по образовательным программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации в системе дополнительного профессионального образования.

УДК 316.35
ББК 66.3(2Рос)1

ISBN 978-5-394-02973-8

© Аверин А. Н., 2018
© Дашков и К, 2018

Содержание

Введение	6
Глава 1	8
Конец ознакомительного фрагмента.	17

Александр Николаевич Аверин
Элиты в российском обществе
Учебное издание

© Аверин А. Н., 2018

Введение

Проблема элиты широко обсуждается в отечественной и зарубежной литературе. Элита является объектом изучения в ряде социально-гуманитарных наук. Возникла комплексная научная дисциплина элитология, в рамках которой интегрируется научное знание социальной философии, социологии, политологии, всеобщей истории, социальной психологии, культурологии. Г. А. Ашин отмечает, что элитология включает в себя философскую элитологию, социологию элиты, политическую элитологию, историческую элитологию, историю элитологии, историческую элитологию, культурологическую элитологию, сравнительную элитологию, элитное образование и элитопедагогику. Наиболее высший уровень обобщения представлен в философской элитологии, в состав которой входят элитологическая онтология, элитологическая гносеология, элитологическая философская антропология, элитологический персонализм.¹ Вместе с тем следует отметить, что в понимании элиты не сложилось единого мнения, исследователи вкладывают разное содержание в это понятие. А. Е. Чирикова рассматривает два сложившихся основных подхода в определении элиты – меритократический и структурно-функциональный (властный).² Г. К. Ашин называет эти подходы ценностным (морализаторским) и функциональным. Сторонники меритократического подхода признают избранность элиты, учитывают происхождение, одаренность, ценности, потенциал власти. Под элитой понимаются достойные люди, которые обладают выдающимися способностями в различных областях общественной жизни. Представители структурно-функционального подхода в качестве основного критерия выделения элит предлагают высшие позиции, занимаемые в различных институтах, в том числе во властных, реальный потенциал влияния на принятие решения, обладание реальной властью. Каждый из этих подходов имеет недостатки в определении элиты и подвергается критике в литературе. Одновременно делаются попытки совместить меритократический и структурно-функциональный подходы при дефиниции элиты. Предлагается субъектно-деятельностный подход, при котором рассматриваются элиты как субъекты в различных видах деятельности.

В самом общем виде под элитой понимаются высшие социальные слои, страты общества, выделяемые на основе таких признаков, как доход, собственность, власть, престиж, уровень образования. Элита представляет собой высший социальный слой, верхнюю страту общества, состоящую из людей, занимающих высокое общественное положение. Она обладает властью, собственностью, богатством, наивысшим социальным статусом, высоким престижем, занимает привилегированное положение, имеет значительное влияние на общественную жизнь, общественное мнение, осуществляет управленческую деятельность, принимает важнейшие решения и контролирует их выполнение. По своему составу элита неоднородна. Её можно рассматривать в вертикальном и горизонтальном разрезе. Вертикальный разрез дает основание выделять виды элиты в соответствии с уровнем территориальной организации страны – федеральная, региональная и местная элита. А. Е. Чирикова при анализе региональных элит отмечает, что «роль региональных элит в стабилизации политических процессов обусловлена двумя их основными функциями. Первая – являясь проводником целей общенациональной элиты на региональном уровне, она фактически реализует стратегические решения Центра применительно к условиям конкретной территории. Вторая, не менее важная функция, – региональные элиты с той или другой степенью успешности репрезентируют интересы населения регионов элите Центра. Региональные элиты, имея более тесную связь с внеэлитными группами,

¹ Ашин Г. К. Элита; Элитология // Социологическая энциклопедия в двух томах. Том 2. – М.: Мысль, 2003, с.801, 805.

² Чирикова А. Е. Региональные элиты в России: Учеб. пособие для студентов вузов / А. Е. Чирикова. – М.: Аспект Пресс, 2010, с. 9–25.

выступают своеобразным посредником между элитами и массами, иногда реально ослабляя напряженность, возникающую между населением и федеральной властью. Защищая интересы региона, региональные элиты могут не только подкреплять и проводить интересы Центра, но и блокировать решения, принятые на более высоком уровне, которые способны вызвать протест в регионах. Также не следует забывать о том, что региональная элита продолжает, хоть и в слабой степени, оставаться источником рекрутирования элиты Центра».³

В горизонтальном плане можно выделить виды элиты в соответствии с основными видами деятельности, которые осуществляют ее представители. В Российской Федерации существует военная, медицинская, научная, партийная, педагогическая, политико-административная, правоохранительная, профсоюзная, религиозная, спортивная, экономическая элита, элита в области культуры; средств массовой информации. Специфика этих элит рассматривается в данной работе. Использован материал статей автора, опубликованных в научных изданиях.

³ Чирикова А. Е. Региональные элиты в России: Учеб. пособие для студентов вузов / А. Е. Чирикова. – М.: Аспект Пресс, 2010, с. 40.

Глава 1

Политико-административная элита

Ключевые слова: возраст, выборы, высшее образование, государственная должность, дополнительное профессиональное образование, муниципальная должность, назначение на должность, политико-административная элита, образовательный уровень, пол, стаж, формирование политико-административной элиты.

Политико-административная элита существует на федеральном, региональном и муниципальном уровне управления. На федеральном и региональном уровне она представлена людьми, замещающими государственные должности. Федеральная политико-административная элита замещает государственные должности Российской Федерации, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов.⁴ Перечень государственных должностей в федеральных органах законодательной, исполнительной и судебной власти, государственных органах утвержден Президентом Российской Федерации.⁵ К ним относится должность Президента РФ. В Федеральном Собрании РФ государственные должности включают должности председателя, заместителя председателя Совета Федерации и Государственной Думы, председателя, заместителя, члена комитета (комиссии) Совета Федерации и Государственной Думы, руководителя фракции в Государственной Думе. В Правительстве РФ к государственным должностям относятся должности председателя, заместителя председателя, министра Российской Федерации и федерального министра. В Конституционном суде РФ и Верховном суде РФ государственные должности замещают председатель, заместитель председателя, судья, в Счетной палате РФ – председатель, заместитель и аудитор, в Центральной избирательной комиссии РФ – председатель, заместитель, секретарь и член на постоянной основе, в федеральном суде – председатель, заместитель, судья. Государственной должностью является должность чрезвычайного и полномочного посла РФ, постоянного представителя при международной организации в иностранном государстве, генерального прокурора РФ, председателя Следственного комитета РФ, секретаря Совета Безопасности РФ, уполномоченного по правам человека, уполномоченного при Президенте РФ по защите прав потребителей, руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, председателя Центрального банка РФ, генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Политико-административная элита на федеральном уровне формируется путем избрания или назначения. Президент РФ и депутаты Государственной Думы избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – от законодательного (представительного) и от исполнительного органа государственной власти.⁶ Законодательный (представительный) орган на основе волеизъявления избирателей и Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) осуществляют наделение соответственно своего представителя полномочиями члена Совета Федерации. Кандидатом для наделения полномочиями

⁴ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004, № 31, ст. 3215; 2017, № 31 (часть I), ст. 4824.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995, № 3, ст. 173; 2017, № 5, ст. 777.

⁶ Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012, № 50, ст. 6952; 2017, № 27, ст. 3937.

от законодательного (представительного) органа может быть только депутат этого органа. Кандидатом для наделения полномочиями от исполнительного органа может быть депутат Государственной Думы, депутат регионального законодательного (представительного) органа государственной власти, депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории региона. Кандидатом для наделения полномочиями может быть член Совета Федерации – представитель от регионального законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти, который получит поддержку не менее 10 % от числа представительных органов муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Президент РФ назначает в Совете Федерации представителей Российской Федерации, которых должно быть не более 10 % от числа представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.⁷ Председатели Совета Федерации и Государственной Думы, их заместители избираются в соответствующих палатах.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.⁸ Кандидаты на эту должность выдвигаются политическими партиями. Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на данную должность, с кандидатами, выдвинутыми на эту должность в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований или избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований региона. Конституцией РФ, уставом, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что Высшее должностное лицо избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти. Президент РФ из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность Высшего должностного лица в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Президент РФ назначает на должность Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы, по предложению Председателя Правительства РФ – его заместителей и федеральных министров. Он назначает на должность полномочных представителей Президента РФ, представителей Российской Федерации в Совете Федерации, дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях. Президент РФ назначает на должность судей федеральных судов, прокуроров субъектов Российской Федерации по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами Российской Федерации, иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. На должность прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров осуществляет назначение Генеральный прокурор РФ. Президент РФ формирует Совет Безопасности РФ. В его состав входят председатель, которым по должности является Президент РФ, секретарь, постоянные члены и члены. Постоянные члены, в том числе секретарь входят в его состав по должности, члены назначаются Президентом РФ. Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ, которая является государственным органом, обеспечивающим его деятельность и осуществляющим контроль за исполнением его решений. Президент РФ назначает на должность Председателя, заместителей Председателя Следственного комитета РФ, руководителей главных следственных управлений, следственных управлений по субъектам Российской Федерации, их первых заместителей и заместителей, приравненных к ним руководителей

⁷ Конституция Российской Федерации (с гимном России). Ст. 95. – М.: Проспект, 2016.

⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999, № 42, ст. 5005; 2017, № 31 (часть I), ст. 4829.

и их заместителей, иных должностных лиц, для должностей которых предусмотрены высшие специальные звания.

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

Государственная Дума осуществляет назначение на должность Председателя Центрального банка РФ, Уполномоченного по правам человека, Председателя Счётной палаты РФ и половину состава ее аудиторов по представлению Президента РФ. Пять членов Центральной избирательной комиссии РФ назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями, депутатами. Пять членов назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Пять членов назначаются Президентом РФ. Члены Центральной избирательной комиссии РФ избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, его заместителя и секретаря. Генеральный директор Судебного департамента назначается на должность Председателем Верховного Суда РФ с согласия Совета судей Российской Федерации.

Государственными должностями субъектов Российской Федерации являются должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.⁹ Перечень типовых государственных должностей утвержден Президентом РФ.¹⁰ К государственным должностям относятся должности заместителя высшего должностного лица, члена высшего исполнительного органа государственной власти. В органе законодательной власти государственные должности замещает председатель и его заместитель, председатель комитета (комиссии), его заместитель, депутат; в конституционном (уставном) суде – председатель, его заместитель, судья; в избирательной комиссии – председатель, его заместитель, секретарь, член; в контрольно-счетном органе – председатель, его заместитель, аудитор. Государственными должностями являются должности уполномоченного по правам человека, ребенка, коренных малочисленных народов, мирового судьи.

Замещение в региональных органах законодательной власти государственной должности осуществляется на основе выборов. Депутаты избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутаты избирают председателя, его первого заместителя и заместителей законодательного (представительного) органа, образуют комитеты и комиссии, избирают их председателей и заместителей председателя.

Высшее должностное лицо формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В региональных органах исполнительной власти он назначает на государственную должность первого заместителя, заместителя Высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), члена высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти осуществляет формирование контрольно-счетного органа и назначение на должность председателя, заместителя председателя, аудитора Счетной палаты; назначение на должность мирового судьи. Он назначает на должности половину членов избирательной комиссии, другую половину назначает Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государствен-

⁹ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004, № 31, ст. 3215; 2017, № 31 (часть I), ст. 4824.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» от 4 декабря 2009 года № 1381 // СЗ РФ. 2009, № 49, (часть II), ст. 5921; 2015, № 41 (часть II), ст. 5644.

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

На 1 октября 2016 года государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации замещали 38 448 человек, в том числе на региональном уровне – 37 655.¹¹ В органах законодательной власти было 1 622 государственные должности, исполнительной власти – 1 760, судебной власти и прокуратуры – 33 512, в других государственных органах – 1 553. В федеральных государственных органах государственные должности замещали 27 011 человек, из них 793 на федеральном и 26 218 на региональном уровне. В федеральных органах законодательной власти было 605 государственных должностей, исполнительной власти – 29, судебной власти и прокуратуры – 26 345, в том числе на федеральном уровне – 127, региональном – 26 218, в других государственных органах – 31. Государственные должности в государственных органах субъектов Российской Федерации замещали 11 437 работников, из них в органах законодательной власти – 1 017, исполнительной – 1 731, судебной – 7 167, в других государственных органах – 1 522.

Кадровый состав политико-административной элиты может быть выражен в таких показателях, как пол, возраст, стаж работы на государственных должностях, уровень образования. На государственных должностях преобладали женщины (58,6 %), доля мужчин составила 41,4 %. Однако доля мужчин была выше доли женщин в органах законодательной (82 %) и исполнительной (77,9 %) власти, в других государственных органах (50,9 %). В органах судебной власти и прокуратуры 63 % женщин замещали государственные должности. На государственных должностях преобладали работники в возрасте от 40 до 49 лет (37,7 %) и от 30 до 39 лет (29,5 %). Доля работников в возрасте 50–59 лет составила 24,6 %, 60–65 лет – 5,6 %, старше 65 лет – 1,6 %, до 30 лет – 1 %. Больше работников в возрасте 50–59 лет было в органах законодательной (30,3 %) и исполнительной власти (39,1 %), других государственных органах (35,2 %), в органах суда и прокуратуры – в возрасте 40–49 лет (39 %). В федеральных государственных органах преобладали работники, замещавшие государственные должности в возрасте 40–49 лет (39,9 %), в государственных органах субъектов Российской Федерации – 30–39 лет (34,5 %).

Значительное место в кадровом потенциале занимает стаж работы на государственных должностях. В органах государственной власти стаж до одного года имели 2,7 % работников, от одного года до 5 лет – 6,4 %, от 5 до 10 лет – 13,5 %, от 10 до 15 лет – 20,9 %, от 15 до 25 лет – 34,1 %, 25 лет и свыше – 22,5 %.¹² Работники со стажем 15–25 лет и 25 лет и свыше преобладали в органах судебной власти и прокуратуры (соответственно 35,1 % и 22,6 %), исполнительной власти (29,4 % и 21,4 %), в других государственных органах (30,4 % и 24,2 %). В органах законодательной власти близким по значению была численность работников со стажем государственной службы от одного года до 5 лет (20,2 %), 15–25 лет (22 %), 25 лет и свыше (20,2 %). Следует отметить, что необходимо иметь разумное сочетание возраста и стажа работников, поскольку в молодом возрасте проявляются в большей степени способности воспринимать инновации. В свою очередь, стаж работы на государственных должностях дает необходимый в профессиональной деятельности опыт.

¹¹ Состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, по полу и возрасту на 1 октября 2016 года. Том I (по России, ветвям власти и уровням управления). Статистический бюллетень. 2017 // <http://www.gks.ru>.

¹² Состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, по стажу, уровню образования, специальностям и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования на 1 октября 2016 года. Том II (по России, ветвям власти и уровням управления). Статистический бюллетень. 2017 // <http://www.gks.ru>.

Образовательный уровень государственной политико-административной элиты высокий. 38 415 человек (99,9 %) имели высшее образование, в том числе 14,7 % – два и более двух высших образований, 2,1 % – высшее образование уровня подготовки кадров высшей квалификации, 5,5 % – ученую степень кандидата и 0,9 % – доктора наук. В органах исполнительной власти, судебной власти и прокуратуры 100 % представителей политико-административной элиты имели высшее образование, законодательной власти – 98,4 %, в других государственных органах – 99,5 %. В органах законодательной и исполнительной власти была значительная доля работников, имеющих два и более двух высших образований (соответственно 39,7 % и 40,9 %), ученую степень кандидата (24,9 % и 21,3 %) и доктора (9,5 % и 5,8 %) наук. 26 работников (0,1 %) имели среднее профессиональное образование, 7 – не имели высшего и среднего профессионального образования.

Среди базового высшего образования преобладали гуманитарные и социальные науки (91,4 %), прежде всего юриспруденция (89,4 %). Доля укрупненной группы по экономике и управлению составила 4 %, в том числе по государственному и муниципальному управлению – 1,1 %. Доля укрупненной группы по образованию и педагогике была равна 1 %, сельскому и рыбному хозяйству – 0,5 %, физико-математическим наукам – 0,4 %, здравоохранению – 0,4 %, культуре и искусству – 0,1 %, информатике и вычислительной технике – 0,1 %, другим направлениям – 2 %. Высшее образование по гуманитарным и социальным наукам имели 100 % работников органов судебной власти и прокуратуры, в том числе 98,8 % – по юриспруденции, 31,3 % – законодательной власти, 25,6 % – исполнительной, 42,6 % – других государственных органов. Высшее образование по экономике и управлению преобладало в органах исполнительной власти (33,2 %). Его доля в органах законодательной власти была равна 27,5 %, в других государственных органах – 33 %. Примерно одинаковой была доля базового высшего образования по государственному и муниципальному управлению в органах законодательной (9 %) и исполнительной (9,4 %) власти.

Местная политико-административная элита существует в муниципальном образовании – городском и сельском поселении, муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, внутригородском районе либо внутригородской территории города федерального значения. Она представлена людьми, замещающими муниципальные должности. Местная политико-административная элита представлена в органах местного самоуправления. В их структуру входят представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, выступающая в качестве исполнительно-распорядительного органа, контрольно-счетный орган, выборные должностные лица местного самоуправления.¹³ Выборным должностным лицом является человек, избираемый на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Членами представительного органа поселения городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения являются депутаты, избираемые на муниципальных выборах. Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в его состав, и из депутатов представительных органов поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Он может избираться на муниципальных выборах. Представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов; может избираться на муниципальных

¹³ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003, № 40, ст.3822; 2017, № 31 (часть I), ст. 4828.

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

На 1 октября 2016 года муниципальные должности в муниципальных образованиях замещали 21 107 человек, в том числе в представительных органах – 2 894, муниципальных администрациях – 17 532, контрольно-счетных органах – 536, иных органах местного самоуправления – 4, избирательных комиссиях – 141.¹⁴ В органах местного самоуправления муниципальных районов имелись 2 403 муниципальные должности, городских округов – 1 303, внутригородских территорий городов федерального значения – 257, городских поселений – 1 272, сельских поселений – 15 872. На муниципальных должностях преобладали мужчины (68,7 %), доля женщин составляла 31,3 %. Вместе с тем больше женщин замещали муниципальные должности в контрольно-счетных органах (72 %), в избирательных комиссиях (58,2 %). Соотношение мужчин и женщин в представительных органах было 69 % и 31 %, в местных администрациях – 70,2 % и 29,8 %, в иных органах – 50 % и 50 %. Доля работников в возрасте до 30 лет составляла 1,7 %, 30–39 лет – 11,5 %, 40–49 лет – 28,1 %, 50–59 лет – 44,6 %, 60–65 лет – 10,9 %, старше 65 лет – 3 %. Преобладали работники в возрасте 50–59 лет в представительных органах (40,7 %), местной администрации (45,7 %), избирательных комиссиях (30,5 %). В контрольно-счетных органах было больше работников в возрасте 40–49 лет (33,6 %), в иных органах – в возрасте 30–39 лет (32,6 %). Стаж муниципальной службы до одного года муниципальной службы имели 7,7 % работников, от 1 года до 5 лет – 25,9 %, от 5 до 10 лет – 22 %, от 10 до 15 лет – 17,1 %, от 15 до 25 лет – 18,3 %, 25 лет и старше – 9,1 %. Со стажем от 1 года до 5 лет работало больше людей на муниципальных должностях в представительных органах (27,4 %) и местной администрации (26 %). Работники со стажем от 15 до 25 лет преобладали в контрольно-счетных органах (31,3 %) и избирательных комиссиях (35,5 %). В иных органах не было работников со стажем муниципальной службы до одного года и от 1 года до 5 лет. По остальным группам они распределились поровну по 25 %.

Образовательный уровень муниципальной политико-административной элиты был ниже по сравнению с государственной политико-административной элитой. 79,7 % ее представителей имели высшее образование, 12,4 % – два и более двух высших образования, 2,3 % – высшее образование как подготовку кадров высшей квалификации, 1,6 % – ученую степень кандидата и 0,2 % доктора наук. В представительных органах имели высшее образование 90 % работников, местных администрациях – 77,2 %, контрольно-счетных органах – 100 %, в иных органах местного самоуправления – 100 %, избирательных комиссиях – 97,9 %. Среди направлений базового высшего образования доля экономики и управления составила 26,3 %, в том числе государственного и муниципального управления – 8,1 %, сельского и рыбного хозяйства – 19,1 %, образования и педагогики – 17,3 %, гуманитарных и социальных наук – 15,6 %, включая юриспруденцию – 10,3 %, физико-математических и естественных наук – 2,9 %, здравоохранения – 1 %, культуры и искусства – 0,9 %, информатики и вычислительной техники

¹⁴ Состав работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы, по полу, возрасту, стажу, уровню образования, специальностям и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования на 1 октября 2016 года. Том IV (по группировкам органов местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, субъектам Российской Федерации). Статистический бюллетень. 2017 // <http://www.gks.ru>.

– 0,4 %, других направлений – 16,5 %. Со средним профессиональным образованием было 17,5 % работников, не имели высшего и среднего профессионального образования 2,8 %.

Представители элиты, замещающие государственные и муниципальные должности, получают дополнительное профессиональное образование, которое включает профессиональную переподготовку и повышение квалификации.¹⁵ Профессиональная переподготовка предназначена для приобретения дополнительных знаний и навыков, необходимых для осуществления нового вида профессиональной служебной деятельности.¹⁶ Нормативные сроки для прохождения профессиональной переподготовки для выполнения нового вида профессиональной деятельности – более 500 аудиторных часов. Выдается документ государственного образца – диплом о профессиональной переподготовке. Для получения дополнительной квалификации установлены нормативные сроки более 1000 часов, в том числе более 75 % аудиторных часов. Выдается диплом государственного образца о дополнительном (к высшему) образовании.

Повышение квалификации предусматривает обновление знаний и совершенствование навыков в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения новых способов решения профессиональных задач. Осуществляются два типа программ повышения квалификации. Существуют программы краткосрочного повышения квалификации объемом от 18 до 72 аудиторных часов, которые организуются в форме тематических и проблемных конференций и семинаров, предназначенных для освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности. Выдается удостоверение государственного образца о краткосрочном повышении квалификации. Для комплексного обновления знаний по вопросам в сфере профессиональной служебной деятельности, решения профессиональных задач проводятся программы повышения квалификации объемом от 73 до 144 аудиторных часов с выдачей свидетельства государственного образца о повышении квалификации.

Может быть организовано дополнительное профессиональное образование за пределами территории Российской Федерации. Оно проводится в целях приобретения знаний о зарубежном опыте государственного управления, овладения новыми профессиональными умениями и навыками, необходимыми для выполнения служебных обязанностей на высоком уровне. Необходимость в обучении за рубежом определяется исходя из перспективных направлений деятельности государственного органа и его структурных подразделений, должностных обязанностей, выполняемых кандидатом, направляемым на обучение за рубежом. Продолжительность обучения за рубежом устанавливается по согласованию с зарубежными партнерами и не может превышать продолжительности обучения, установленной для соответствующих видов дополнительного профессионального образования. Повышение квалификации за рубежом осуществляется в группах, профессиональная переподготовка и стажировка – индивидуально.

В 2016 году 7 905 человек, замещавших государственные должности, 20,4 % от численности работников обучались по программам дополнительного профессионального образования, в том числе 12 (0,6 %) – в органах законодательной власти, 291 (16,3 %) – исполнительной, 7 485 (22,3 %) – судебной власти и прокуратуры, 117 (7,5 %) – в других государственных органах.¹⁷ Профессиональную переподготовку прошли 16,7 % от численности обученных, повы-

¹⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004, № 31, ст. 3215; 2017, № 31 (часть I), ст. 4824; Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007, № 1, ст. 203; № 50, ст. 6255; 2015, № 10, ст. 1507.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008, № 19, ст. 2194; 2016, № 24, ст. 3533.

¹⁷ Дополнительное профессиональное образование кадров государственной гражданской и муниципальной службы в 2016 году. Том I (по России). Статистический бюллетень. М., 2017 // <http://www.gks.ru>.

шение квалификации – 83,3 %. Доля обученных составила соответственно в органах законодательной власти 0 % и 100 %, исполнительной – 7,6 % и 92,4 %, судебной власти и прокуратуры – 17,3 % и 82,7 %, в других государственных органах – 4,3 % и 95,7 %. Дополнительное профессиональное образование осуществляется на основе государственного заказа. На его основе обучались 3,5 тыс. человек, замещающих государственные должности, 9 % от численности работников, из них 0,3 % в органах законодательной власти, 9,1 % – исполнительной, 9,8 % – судебной власти и прокуратуры, 2 % – в других государственных органах. На основе государственного заказа по программам повышения квалификации в органах законодательной власти обучались 100 %, исполнительной власти – 93,3 %, судебной власти и прокуратуры – 82,1 %, в других государственных органах – 96,8 %.

Дополнительное профессиональное образование получали в основном в государственных образовательных организациях, в федеральных – 88,4 %, субъектов Российской Федерации – 9,2 %. 1,1 % работников обучались в частных образовательных организациях, 1,3 % – в организациях, осуществляющих обучение. Более высокой доля обученных в частных образовательных организациях и организациях, осуществляющих обучение, была в других государственных органах (22 % и 15,3 %). В органах законодательной власти процент обученных составил соответственно 8,3 % и 8,3 %, органах исполнительной – 8,8 % и 10,7 %, судебной власти и прокуратуры – 0,4 % и 0,7 %.

В органах местного самоуправления и избирательных комиссиях получили дополнительное профессиональное образование 4 059 человек, замещающих муниципальные должности, 19,4 % от численности работников, в том числе по программам профессиональной переподготовки – 11,9 %, повышения квалификации – 88,1 %. За рубежом прошел обучение один человек. Получили дополнительное профессиональное образование 28,7 % работников контрольно-счетных органов, 25 % – иных органов местного самоуправления, 19,8 % – местных администраций, 15,3 % – представительных органов, 8,6 % – избирательных комиссий. 36,1 % обучались по управленческому направлению, 7,9 % – организационно-правовому, 14,9 % – экономическому, 4,7 % – планово-финансовому, 1,7 % – информационно-аналитическому, 34,8 % – другим направлениям дополнительного профессионального образования. По управленческому направлению обучались 44,2 % работников представительных органов, 36,3 % – местных администраций, 11,6 % – контрольно-счетных органов, 100 % – иных органов местного самоуправления, 8,3 % – избирательных комиссий. 63,4 % обучались в государственных образовательных организациях, 5,3 % – муниципальных, 15,4 % – частных, 15,8 % – организациях, осуществляющих обучение. В муниципальных образовательных организациях обучались 6 % работников представительных органов, по 5,2 % – местных администраций и контрольно-счетных органов. В частных образовательных организациях обучались 16,6 % работников представительных органов, 15,1 % – местных администраций, 10,4 % – контрольно-счетных органов, 33,3 % – избирательных комиссий.

Организовано повышение квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции.¹⁸ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ определена единственным исполнителем осуществляемых федеральными государственными органами в 2017 году закупок услуг по повышению квалификации до 1,5 тыс. федеральных государственных служащих. Повышение квалификации осуществляется по дополнительной профессиональной программе «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений». Программа имеет базо-

¹⁸ Распоряжение Президента Российской Федерации от 5 июня 2017 года № 196-рп «Об организации в 2017 году повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2017, № 24, ст. 3523.

вый уровень для обучающихся впервые объемом 54 часа и повышенный уровень для прошедших ранее обучение объемом 36 часов. Региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления рекомендовано организовать повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции.

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

Контрольные вопросы

1. Какие должности являются государственными должностями Российской Федерации?
2. Какие должности являются государственными должностями субъекта Российской Федерации?
3. Какие должности являются муниципальными должностями?
4. Каким образом происходит формирование политико-административной элиты на федеральном уровне?
5. Каким образом происходит формирование политико-административной элиты в субъекте Российской Федерации?
6. В каких органах местного самоуправления представлена муниципальная политико-административная элита?

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.