DOI: 10.17976/jpps/2021.06.05

НОВАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА ФРАНЦИИ ПРОТИВ СТАРОЙ СИСТЕМЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ

О.В. Гаман-Голутвина, Д.Д. Соловьева

ГАМАН-ГОЛУТВИНА Оксана Викторовна, доктор политических наук, профессор, член-корр. РАН, зав. кафедрой сравнительной политологии, МГИМО МИД России; президент Российской ассоциации политической науки, член Общественной палаты РФ и Общественной палаты Москвы; профессор, НИУ ВШЭ, Москва, email: ogaman@mail.ru; **СОЛОВЬЕВА Дарья Денисовна**, советник, Департамент развития двустороннего сотрудничества Министерства экономического развития Российской Федерации, Москва, email: solovevadd@yandex.ru

Гаман-Голутвина О.В., Соловьева Д.Д. Новая политическая элита Франции против старой системы рекрутирования. – Полис. Политические исследования. 2021. № 6. С. 60-72. https://doi.org/10.17976/jpps/2021.06.05

Статья подготовлена в рамках гранта, предоставленного Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (Соглашение о предоставлении гранта № 075-15-2020-930 от 16.11.2020).

Статья поступила в редакцию: 14.09.2021. Принята к публикации: 04.10.2021

Аннотация. В статье анализируется французский опыт институционализации процесса рекрутирования политической элиты. Каналы рекрутирования политической элиты Франции разнообразны, но ключевую роль в этом процессе играет система образования, создающая концептуальную рамку, нормы и процедуры процесса подготовки государственных служащих, составляющих ядро политической элиты. Центральным вопросом является оправданность и целесообразность активного участия государства в этом процессе: выделения отдельной экосистемы учебных заведений, уполномоченных готовить политическую элиту, неравномерного финансирования, отдельной системы трудоустройства. С одной стороны, такая система рекрутирования максимально приближена к меритократическим принципам, обеспечивает предсказуемость методов и компетентность управленческих кадров. Но с другой стороны, в обществе назревает недовольство предполагаемой закрытостью политической элиты, оторванностью ее мировоззрения и стиля жизни от основной массы населения. Протест против политической элиты Франции во время кризиса “желтых жилетов” только усугубил ситуацию, заставив руководство страны взять на себя амбициозные обязательства по реформированию главного, как считается, оплота элитизма во французской системе образования – Национальной школы Администрации (*ENA*). В статье анализируется, насколько реформа *ENA* изменит процесс рекрутирования, станет ли политическая элита более открытой и репрезентативной, какие меры необходимо предпринять, чтобы реформа сектора элитного образования носила комплексный характер. В процессе изучения данных сюжетов рассматриваются основные рекрутирующие учебные заведения, рассчитываются индексы концентрации и монополизации этого сектора, предпринимается попытка оценить реальную роль Национальной школы Администрации в процессе рекрутирования. При оценке сильных и слабых сторон системы, а также мер французского правительства по их преодолению, французский опыт высокой институционализации сравнивается с британским, при котором система образования также является эффективным каналом рекрутирования, однако носит менее зарегулированный характер. В заключении авторы высказывают предположения относительно возможных мер оптимального реформирования системы элитного образования с целью сохранения ее достоинств.

Ключевые слова: политическая элита, рекрутирование элиты, система образования, высшие школы, подготовка государственных служащих, Национальная школа Администрации, политика Э. Макрона.

Недавние выборы в Государственную Думу дали новый импульс для размышлений о механизмах обновления управленческой элиты России. Представляется, в российском обществе сложился консенсус относительно того, что главной проблемой в этой сфере является низкая степень институциализации процессов рекрутирования и ротации персонала: по-прежнему доминируют партикулярные интересы и краткосрочные ориентации, *ad hoc* структуры и ситуативные решения, нередко – случайные фигуры – или, как говорили в XVIII в., "люди в случае"... Спору нет, дефицит институциализации, системности, стратегии характерен и для других сфер, однако именно отсутствие концептуального подхода к кадровой политике является в цепи политической детерминации определяющим, поскольку именно управленческий контур призван выполнять системообразующую функцию стратегического целеполагания. Поэтому институционализация кадровой политики представляется ключевым звеном в решении череды взаимосвязанных задач. Думается, что продвижению в данной сфере может способствовать осмысление опыта тех политий, которые преуспели на этом пути. Безусловным лидером здесь является Франция, где процессы рекрутирования и ротации политической элиты и управленческого персонала предельно институциализированы. "Немногим государствам удалось так институциализировать процесс образования элит, как это произошло во Франции", – справедливо отмечают известные исследователи французской политики [Suleiman, Menderas 2013: 12].

От ассистента до президента: система образования Франции как канал рекрутирования

Как правило, в политическую элиту конкретной страны входят несколько сотен или тысяч человек (в зависимости от масштаба политии), которые занимают управленческие позиции в крупных или влиятельных организациях и движениях и участвуют в процессе принятия политических решений или напрямую определяют его [Burton, Higley 2001: 182]. Важно уточнить, что представители политической элиты могут занимать не только формально-государственные должности (государственная и военная служба), но и быть представителями влиятельного бизнеса и благотворительных организаций [Griffiths, Lambert, Bihagen 2014: 745].

Рекрутирование политической элиты во Франции осуществляется по нескольким ключевым каналам: партийному, административно-бюрократическому и образовательному. Нередко они комбинируются, причем наиболее частотным в сочетаниях является система образования, поскольку на современном этапе высшее образования выступает квалификационным критерием для большинства управленческих позиций. М. Хартманн приводит пример сочетания образовательного и административно-бюрократического каналов, однако акцентирует, что "тот, кто намеревается занять высокие должности в экономике, политике или административных учреждениях [во Франции], как правило, должен сначала закончить одну из знаменитых *grandes écoles* ('больших школ', школ государственной службы), а затем по возможности поработать в одном из элитарных органов государственного управления, так называемых *grands corps* ('больших корпусов')" [Хартманн 2012: 12].

Именно система образования выступает ключевым механизмом рекрутирования высшего управленческого персонала во Франции, что подтверждается анализом образовательных треков членов кабинетов министров Франции: так, в течение последних 70 с лишним лет – с 1945 г. по настоящее время – два ключевых вуза окончило более половины министров: дипломы Института политических исследований и Университета Парижа имеют почти две трети (59,4%) министров (примерно в равных долях). Еще 16,5% являются выпускниками Национальной школы Администрации [Соловьева 2019: 145].

Справедливости ради стоит оговориться, что практически во всех регионах мира маршрут движения к вершине политической иерархии проходит через систему образования, однако во Франции образование играет столь значимую роль, что разница между этой системой и системой элитного рекрутирования фактически стирается [Гаман-Голутвина 2016: 86; Gaman-Golutvina 2014: 241].

Следует уточнить, что в мире можно найти еще один аналогичный пример страны, в которой система образования столь же эффективно функционирует в качестве рекрутингового механизма. Это Великобритания, что подтверждается аналогичной приведенной выше статистикой: в Великобритании во временно*м* отрезке от 1945 г. и до настоящего времени 56,9% министров окончили Оксфорд или Кембридж (34,8% и 22,1% соответственно). Однако в Великобритании система носит более закрытый, неформальный и наследственный характер, который дополнительно закрепляет социально-экономическое положение студента прямой связью успеха при поступлении со статусом средних школ и высокой стоимостью обучения (в этих двух наиболее престижных вузах она достигает 9 250 фунтов стерлингов в год). Хотя высокая стоимость и может компенсироваться образовательными кредитами, она создает дополнительный барьер при поступлении.

Во Франции система носит более открытый и последовательно формализованный характер, включает специальные вузы, которые готовят государственных служащих, и характеризуется доступной стоимостью обучения (от 170 евро до 600 евро в год в зависимости от вуза). Хотя высшее образование во Франции не полностью бесплатно, государство субсидирует основную часть расходов, а материальная помощь направлена на безвозмездные гранты, а не образовательные кредиты.

Каковы конкретные институциональные характеристики системы образования Франции, позволяющие ей функционировать в качестве институционального механизма формирования управленческого эшелона страны? Прежде всего, следует отметить, что образовательный контур выполняет функцию рекрутирования высших управленцев благодаря наличию определяющих для процесса рекрутирования характеристик: высокий престиж образования на международном уровне, сложившиеся паттерны поступления, наличие определенного круга рекрутирующих вузов, высокие расходы на высшее образование и их равномерное распределение, выделение не менее 10% от всего финансирования социогуманитарного направления, специальные механизмы трудоустройства студентов и высокий процент трудоустроенных, в том числе на государственную службу.

Система образования Франции включает управляющий государственный регулятор (Министерство высшего образования, науки и инноваций), функциональные и обеспечивающие органы (Национальный центр по делам школ и университетов, *Cnous*; Высший совет по оценке науки и высшего образования, *Hcéres*; и др.), а также учебные заведения (университеты, институты

и школы вне университетов, высшие нормальные школы, большие учреждения, включая высшие школы и инженерные школы, французские школы за границей). Если использовать концепцию образования, предложенную М. Троу, и представить систему массового образования концентрическими кругами учебных заведений, то ядром этой системы станут учреждения, рекрутирующие политическую элиту. Чем больше выпускников учебного заведения входит в состав политической элиты, тем ближе вуз к ядру [Trow 1973: 12].

Рекрутирование политической элиты во Франции происходит преимущественно через отдельную подсистему высших школ государственной службы. К ним относятся школы государственной службы, находящиеся в межведомственном подчинении, и школы, подведомственные отраслевым министерствам. Последние более многочисленны: из 16 французских отраслевых министерств более половины имеют свои учебные заведения для подготовки корпуса служащих. Некоторые ведомства управляют несколькими школами. Так, например, Министерство по устойчивому развитию управляет 11 школами, а Министерство сельского хозяйства – 13. Вершиной этой образовательной системы подготовки государственных служащих является Национальная школа Администрации, которая находится в ведении премьер-министра Франции. Ее создание в 1945 г. ознаменовало процесс профессионализации подготовки управленческих кадров. Как предполагалось, создание школы должно было сделать доступ к высшим государственным должностям более демократическим и прозрачным. Вузу поручены следующие функции:

– рекрутирование и профессиональное образование высокопоставленных французских и зарубежных чиновников;

– повышение квалификации французских и зарубежных чиновников;

– двусторонние и многосторонние европейские и международные отношения по вопросам государственного управления;

– образовательные услуги в сфере европейской политики и подготовка к вступительным испытаниям в европейские университеты[1].

Поступая в Национальную школу Администрации (как и в другие высшие школы государственной службы и Высшие нормальные школы), студенты заключают контракт с государством, согласно которому их учеба приравнивается к прохождению государственной службы, на них распространяются требования для государственных служащих и выделяется денежное содержание. Они обязуются работать на государственной службе в течение десяти лет после окончания учебы. Таким образом, студенты с первого курса становятся частью политического класса страны и потенциального пула рекрутирования политической элиты. Дополнительным карьерным трамплином для лучших студентов выступают рекомендации вплоть до секретариатов президента, премьер-министра, министров правительства [Лапина 2019: 120]. Выпускники становятся советниками и ассистентами политических руководителей, а затем в ходе политической профессионализации переходят в категорию политиков и даже могут стать президентом, как Ф. Олланд, который начал свою карьеру в качестве экономического советника Ф. Миттерана.

Однако последние годы были ознаменованы выражением неудовлетворенности существующим порядком и поисками лидерами Франции способов

[1] Официальный сайт Национальной школы Администрации (*ENA*). URL: https://www.ena.fr/ (accessed 22.09.2021).

повышения эффективности системы подготовки управленческого эшелона. О чем это свидетельствует? Насколько обоснованы претензии к существующей системе? Идет ли речь о недостаточной институционализации или проблема в иных качествах данной системы?

УЧЕНИК ПРОТИВ СИСТЕМЫ

В апреле 2021 г. президент Франции Э. Макрон объявил о намерении закрыть Национальную школу Администрации (*ENA*), которая считается кузницей французской политической элиты[2]. Часто критикуемая за излишнюю элитарность, закрытость и селекцию студентов по социально-экономическому положению, школа будет реформирована, и в ее зданиях, по планам французского президента, расположится новый Институт государственной службы, который сделает процесс рекрутирования политической элиты более доступным, прозрачным и честным. Этот шаг Э. Макрона получил неоднозначные оценки. Прежде всего потому, что школа существует уже 76 лет, имеет собственные традиции, международный авторитет и мощнейшее лобби в лице высокопоставленных выпускников. Сам президент является выпускником *ENA*. Чем вызван этот решительный демарш против альма-матер? Неужели политическая элита Франции кажется президенту настолько неэффективной, а процесс ее рекрутирования и обучения в *ENA* не совпадает с требованиями времени? Или же это лишь фасадная мера для роста популярности в преддверии нового электорального цикла? Ведь требование сделать политическую элиту более "приближенной" к населению не раз звучало в ходе выступлений "желтых жилетов".

Так или иначе, с точки зрения анализа рекрутирования политической элиты Франции возникают следующие закономерные вопросы. Поможет ли закрытие *ENA* изменить систему рекрутирования политической элиты, сделать рекрутирование более доступным, а элиту более открытой, и значит – более эффективной? Какие дополнительный меры следует предпринять для целостного и последовательного решения проблемы? Для ответов на эти вопросы необходимо оценить реальную роль *ENA* в рамках системы рекрутирования политической элиты Франции.

На чем основано негативное отношение к Национальной школе Администрации? Прежде всего, ее выпускников ("*энарков"*) критикуют за излишний мировоззренческий отрыв от основной массы населения. Уникальные по скорости карьерные траектории, обеспеченные Национальной школой Администрации, с одной стороны, являются ее визитной карточкой, долгие годы поддерживающей высокий вступительный конкурс. Но, с другой стороны, способствуют созданию в обществе обоснованного или беспочвенного недовольства в связи со слабым владением политиками информацией об обстановке "на местах", что особенно ярко проявилось во время выступлений "желтых жилетов". Именно поэтому новый институт, создаваемый Э. Макроном вместо *ENA*, должен будет направлять своих студентов на обязательную практику в регионы Франции для знакомства с территориями, которыми в далекой перспективе им предстоит управлять.

[2] Beyer C., Bourmaud F.-X. 2021. Emmanuel Macron annonce le remplacement de l'ENA par un nouvel Institut du Service public. – *Le Figaro*. 08.04. URL: https://www.lefigaro.fr/politique/emmanuel-macron-va-annoncer-la-suppression-de-l-ena-selon-europe-1-20210408 (accessed 20.09.2021).

Кроме того, Национальную школу Администрации, как и другие высшие школы, обвиняют в воспроизводстве социальной иерархии вместо создания равных возможностей [Kessler 1986: 222]. Ш. Хан отмечает, что элитные образовательные учреждения эксплуатируют нарратив таланта, призвания и трудолюбия по отношению к своим студентам с высоким социально-экономическим положением, хотя на самом деле они систематически закрепляют неравенство [Khan 2016: 181]. Стоит возразить при этом, что массовое высшее образование во Франции является относительно доступным: до 2018 г. при поступлении в массовые университеты не существовало вступительных испытаний, а оплата обучения даже в самых престижных государственных учебных заведениях в значительной степени субсидируется государством, причем финансовая помощь студентам носит невозвратный грантовый характер. Правительством Франции дополнительно определены 215 районов, которые менее всего представлены в системе высшего образования, и поставлена цель довести количество студентов из этих районов до 30% всех стипендиатов в стране в течение трех лет[3]. Доступность элитарного высшего образования во Франции несколько ниже, однако главным барьером при поступлении в государственные высшие школы является не материальный (плата за обучение), а интеллектуальный, поскольку кандидатам необходимо поступить и пройти двухгодичные подготовительные курсы и сдать выпускной экзамен.

Можно предположить, что высокое социально-экономическое положение студентов *ENA* формируется вследствие более успешного поступления на подготовительные курсы учениками частных лицеев. В рейтинге французских лицеев, составленном газетой *Le Figaro* по итогам выпускного экзамена 2019 г., с первого по пятое места занимают частные лицеи. Государственные лицеи занимают с шестого по девятое место[4]. По результатам рейтинга агентства *Linternaute.com,* государственные лицеи располагаются на втором, третьем и четвертом местах[5]. Хотя в указанных рейтингах частные лицеи располагаются несколько выше государственных, можно сказать, что государственные лицеисты также хорошо подготовлены к вступительным испытаниям на подготовительные курсы. И даже если выпускники частных лицеев имеют какие-либо дополнительные преимущества при поступлении, разрыв с государственными учреждениями относительно невелик в сравнении, например, с Великобританией, где учащиеся частных школ (7% от всех учащихся страны) обеспечивают 40% первокурсников Оксфордского и Кембриджского университетов[6].

Вместе с тем неравные условия студентов массовых учебных заведений (университетов) и элитарных вузов (высших школ) проявляются в объемах финансирования. На университеты приходится 83,9% расходов вузов Франции, что объяснимо, поскольку в них обучается большая часть (60%) студентов. Однако в пересчете по расходам на одного студента высшие школы тратят на каждого

[3] Официальный сайт Министерства высшего образования, науки и инноваций Франции. Раздел Подготовительные курсы. URL: https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20182/classes-preparatoires-aux-grandes-ecoles-c.p.g.e.html (accessed 19.10.2019).

[4] Рейтинг лицеев Франции 2021 (Classement national des lycées. Palmarès Figaro 2021). – *Le Figaro*. URL: https://classement-lycees.etudiant.lefigaro.fr/palmares-national/ (accessed 22.09.2021).

[5] Рейтинг парижских лицеев 2021 (Classement des lycées à Paris (75000) en 2021). – *Linternaute.com*. URL: http://www.linternaute.com/ville/lycee/paris/ville-75056 (accessed 22.09.2021).

[6] *Elitist Britain 2019. The educational backgrounds of Britain's leading people.* 2019. The Sutton Trust. The Social Mobility Commission, Sutton Trust & Crown. URL: https://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2019/12/Elitist-Britain-2019.pdf (accessed 15.09.2021).

студента в полтора раза больше, чем университеты (15,8 тыс. евро и 10,3 тыс. евро соответственно). Это означает, что, наперекор усилиям по расширению равных возможностей, цементируется идея о том, что престижные вузы закрепляют неравенство и социально-экономические расколы.

Третий довод критиков Национальной школы Администрации – гомогенный и закрытый характер формирующейся политической элиты – тесно связан с первыми двумя (привилегированным социально-экономическим положением и мировоззренческим разрывом с основной частью общества). Это объясняется тем фактом, что студенты Национальной школы Администрации, пройдя сложные селекционные фильтры, сплачиваются вокруг вновь обретенной роли административной бюрократии, а их общее социально-экономическое положение становится дополнительным основанием формирования гомогенной, автономной и самовоспроизводящейся элиты [Birnbaum 1994: 43]. М. Хартманн видит причину тому в самом рекрутировании через систему образования. Он указывает, что "наиболее гомогенные элиты наблюдаются там, где их рекрутирование не только относительно концентрированно в социальном плане, но также осуществляется на основании получения образования в специализированных элитарных учебных заведениях, и при этом представители элиты регулярно переходят из одного сектора в другой" [Хартманн 2012: 11]. Исследователь выделяет следующие типы элиты с точки зрения сочетания уровня однородности и образования: наиболее гомогенные с общим образованием и высокой интеграцией элит (Франция, Япония), с общим образованием и слабой интеграцией (Великобритания), с отсутствием общего образования и слабой интеграцией элит (Германия) [Hartmann 2000]. Парадокс ситуации состоит в том, что гомогенизация политической элиты требует расширения количества рекрутирующих вузов, но это сложно целенаправленно реализовать на практике, даже в случае наличия в стране специально созданной системы вузов, готовящих политическую элиту. В результате, как отмечал П. Бурдье, во Франции при механизмах рекрутирования, настроенных на уравнивание и справедливую селекцию, политическая элита имеет близкий социологический профиль и происхождение [Bourdieu 1996: 180]. Таким образом, поводы для критики Национальной школы Администрации носят взаимосвязанный и комплексный характер, часто проистекая из характеристик самой системы и/или присущего обществу неравенства.

В общественном сознании французов *ENA* ассоциируется с доминирующим каналом рекрутирования политической элиты. Однако является ли она таковым на самом деле? И применима ли эта ее характеристика ко всем сегментам политической элиты?

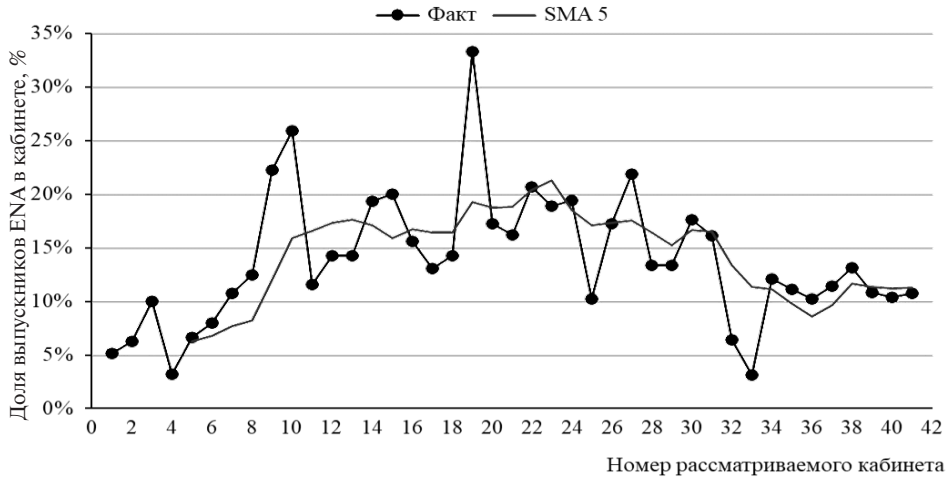
Как было отмечено выше, при исследовании карьерных траекторий персонального состава кабинета Французской Республики с 1945 по 2019 гг. выявлено, что 59,4% министров имеют дипломы Института политических исследований и Университета Парижа (30,3% и 29,1% соответственно). И только 16,5% министров имеют диплом Национальной школы Администрации [Соловьева 2019: 145]. Среднеарифметическая доля этого вуза за рассматриваемый период составляла 14% совокупной элиты, но процент его выпускников в исследуемой выборке постепенно снижается (см. рис.; линией с маркерами показана фактическая доля выпускников *ENA* в кабинете, а линией без маркеров – среднее значение в последних пяти кабинетах). В последних десяти кабинетах доля выпускников *ENA* снизилась до 10%. Максимальное их количество зафиксировано во втором кабинете Ж. Ширака – 33%, а минимальное – 3% во втором кабинете

Ф. Фийона. Таким образом, *ENA*, оставаясь одним из каналов рекрутирования политической элиты, не является доминирующим. Максимальное влияние учреждение имело в период 1972-2002 гг. (с П. Мессмера до Л. Жоспена), когда в среднем доля его выпускников в кабинете составляла 18%. На современном этапе ее доля составляет только около 11%.

Рисунок (Figure)

Динамика выпускников ENA по кабинетам министров

ENA's Alumni in Cabinets of Ministers



Поиск ответа на поставленные вопросы побудил проанализировать состав политической элиты Франции в период с 1945 г. по настоящее время с точки зрения образовательных треков (продолжительность нахождения в должности, учебные заведения, специализации) и протестировать полученную информацию с помощью эконометрических методов, использующихся для изучения степени монополизации традиционных рынков. Чтобы понять, насколько концентрированным является рынок образовательных услуг для политической элиты, целесообразно использовать принятый для изучения степени монополизации традиционных рынков коэффициент Херфиндаля-Хиршмана, показывающий степень концентрации на рынке[7]. Максимальное значение индекса – при полной монополии на исследуемом рынке – составляет 10 000; Значения коэффициента выше 1 800 пунктов означают высокую концентрацию. В данном случае были рассчитаны уровни конкуренции (коэффициент концентрации, коэффициент Херфиндаля-Хиршмана) между вузами; с помощью анализа временных рядов получен исторический ряд значений сменяемости членов кабинетов с 1945 г.; выявлены устойчивые каналы рекрутирования, ключевым из которых оказалась система образования.

В качестве конкретного объекта изучения был рассмотрен состав кабинета министров, который в силу формальных полномочий составляет значимую часть политической элиты. Помимо членов правительства в политическую

[7] Cavalleri M.Ch., Eliet A., McAdam P., Petroulakis F.,Soares A., Vansteenkiste I. 2019. Working Paper Series. Concentration, Market Power and Dynamism in the Euro Area. – *European Central Bank*. URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2253~cf7b9d7539.en.pdf (accessed 16.09.2021).

элиту, разумеется, входят парламентарии, представители высшего уровня судебной ветви власти, владельцы крупного бизнеса, аристократия и др. категории, однако их влияние ограничено, поскольку оно отложено во времени и сопряжено с длительными и многосоставными согласительными процедурами, а также менее системно, так как опирается на конкретные исторические персоналии, их личностные качества, договоренности и связи.

Значение коэффициента для вузов, выпускники которых стали французскими министрами, составляет 1 155, что означает умеренный уровень концентрации. С одной стороны, это говорит о наличии доминирующих каналов рекрутирования, а с другой – свидетельствует, что рынок относительно открыт для других вузов.

В остальных категориях политической элиты "энарки" Национальной школы Администрации порою могут занимать более доминирующее положение. Так, шесть последних президентов Французской Республики являются выпускниками *ENA*. Дипломы Национальной школы администрации, Политехнической школы и Высшей коммерческой школы получили 46% руководителей французских компаний, входящих в важнейший фондовый индекс Франции *CAC40* [Dudouet, Joly 2010: 39]. При этом исследование корпуса министров является довольно показательным, поскольку, с одной стороны, министры представляют высший эшелон государственных служащих, а значит, при использовании любого методологического подхода входят в политическую элиту страны. С другой стороны, это довольно многочисленная категория, что позволяет выявить тенденции рекрутирования.

Как показывает анализ министерского корпуса, рекрутирование политической элиты Франции через систему образования носит умеренно концентрированный характер. Ни один вуз не перекрывает канал рекрутирования, а значит, предотвращение негативных тенденций, которые характерны для политической элиты, должно иметь комплексный характер и затрагивать не только Национальную школу Администрации. Г.К. Ашин выделял следующие важнейшие характеристики рекрутирования, которые определяют его закрытость или открытость: широта рекрутируемой социальной базы; круг лиц, осуществляющих отбор элиты (селекторат); процедура, т.е. механизм отбора [Ашин 1998: 86].

Во Франции прилагаются большие усилия для расширения рекрутируемой социальной базы. Материальные барьеры сведены к минимуму, активно функционирует финансовая и консультативная поддержка студентов, государственные лицеи не уступают частным по уровню образования. Можно дополнительно регулировать этот показатель программами повышения доступности для талантливых людей с различным происхождением, как и предложил Э. Макрон. Его идея создать в новом вузе единую образовательную программу с другими высшими школами государственной службы может иметь косвенный положительный эффект расширения рекрутируемой базы, поскольку общая программа обеспечит дополнительные возможности для студентов остальных школ. Направление выпускников для работы "на местах" имеет тот же потенциал, поскольку при дальнейшем трудоустройстве на высокие посты будет учитываться уже не место учебы и рейтинг в нем, а полученные в ходе работы с местным сообществом компетенции. Это важно, поскольку, как отмечал Г.К. Ашин, "только при условии, что именно индивидуальные, а не надиндивидуальные характеристики являются критерием отбора, элита может быть ассамблеей лучших, достойнейших, т.е. подлинной меритократией" [там же: 87].

Селекторат может быть расширен путем пополнения когорты вузов, участвующих в процессе подготовки государственных служащих или, в случае полной либерализации этого сегмента образования, при трансформации подсистемы в целом. Замена Национальной школы Администрации на другой вуз вряд ли способна продуктивно решать данную задачу, поскольку этот новый вуз займет место *ENA* в иерархии рекрутирования политической элиты. В случае роста количества вузов может не только увеличиться селекторат, но и расшириться территориальный охват рекрутируемой социальной базы. При этом необходимо равновесное количество учебных заведений, осуществляющих подготовку государственных служащих, чтобы не возникало излишнего предложения на рынке труда и не снижался престиж профессии. Существующая подсистема подготовки государственных служащих при свойственных ей недостатках справляется с ролью медиатора спроса на кадры государственной службы и предложения, ежегодно осуществляя подготовку ограниченного и предсказуемого количества студентов каждый год. Например, в Национальную школу Администрации поступает всего 80 человек каждый год, что позволяет найти для них уникальные карьерные перспективы.

Можно ли вообще отказаться от существования централизованной системы вузов, готовящих кадры для государственной службы, распылив эту функцию на отдельные факультеты, если ее закрытый характер вызывает недовольство общества и политической элиты? Показателен опыт Великобритании, в которой система образования является каналом рекрутирования, однако ни один вуз формально не наделен функцией подготовки высших должностных лиц страны. При этом, как и во Франции, в Великобритании активно функционируют каналы рекрутирования политической элиты через систему образования. Согласно статистике Комиссии по социальной мобильности, в 2019 г. в среднем 31% британских политиков окончили Оксфорд и Кембридж. Эти же вузы превалируют в кабинете министров (57%) и среди глав комитетов (33%)[8]. Коэффициент Херфиндаля-Хиршмана для британских вузов, чьи выпускники стали министрами с 1945 по 2019 г., составляет 1 199, что немногим отличается от уровня Франции и означает, что даже без формального указания ведущие вузы страны готовят высший управленческий персонал; при этом процесс рекрутирования открыт и для других учебных заведений.

Реформирование Национальной школы Администрации, несомненно, отразится на процессе рекрутирования политической элиты, и на данный момент у разработчиков реформы есть все возможности, чтобы провести ее комплексно и разносторонне, в духе меритократии. Судя по последним внутриполитическим событиям, вопрос обновления политической элиты и путей ее формирования в сторону большей открытости остро стоит на повестке дня. Важно не упустить момент, поскольку, как отмечает Г.К. Ашин, “закрытая элита, которая формируется из представителей узкого привилегированного слоя, воспроизводится на своей собственной ограниченной базе, неминуемо деградирует, загнивает, рано или поздно уступая место более открытой элите, что ведет к изменению всей социально-политической структуры общества” [там же: 86]. Открытый же тип рекрутирования позволяет избежать значительных социальных потрясений, поскольку, во-первых, осуществляется циркуляция элиты, а, во-вторых, этот тип, как правило, реализуется в странах с более развитыми демократическими

[8] *Elitist Britain 2019. The educational backgrounds of Britain’s leading people.* 2019. The Sutton Trust. The Social Mobility Commission, Sutton Trust & Crown. URL: https://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2019/12/Elitist-Britain-2019.pdf (accessed 15.09.2021).

традициями. Именно этот открытый тип рекрутирования (а не замена одного элитарного учреждения на другое) должен был бы стать финальной целью программы реформирования, что позволило бы учесть самые разнообразные аспекты проблемы: от доступности до социального капитала.

ПРОБЛЕМЫ ШКОЛЫ ИЛИ СИСТЕМЫ?

Возвращаясь к поставленным выше вопросам, можно резюмировать, что закрытие и/или реформирование Национальной школы Администрации, скорее всего, действительно позволит перенаправить потоки кандидатов на включение в состав элиты. Однако очевидно, что возникнут новые каналы рекрутирования и/или усилятся действующие, например, Институт политических исследований Парижа или Политехническая школа. Как уже указывалось ранее, *ENA* – не единственный и в некоторых сегментах политической элиты не доминирующий канал рекрутирования.

Станет ли политическая элита более открытой, а каналы – более доступными? Только лишь посредством трансформации Национальной школы Администрации добиться большей доступности невозможно. Для этого нужна трансформация различных участков системы образования. Прежде всего, что уже частично реализуется, необходимо расширить доступ к подготовительным курсам, что позволит разнообразить социально-экономический профиль поступающих. Кроме того, важно давать возможности для трудоустройства (в том числе рекомендации для быстрого карьерного роста) студентам различных вузов. Важно понимать, что даже при реализации подобных мер, для повышения степени гетерогенности политической элиты необходимо будет определенное время, чтобы новым кадрам удалось потеснить уже политически укорененных в элите выпускников ограниченного количества вузов. Ведь во Франции, "единожды попав в 'элитную обойму'", представители политической элиты, как правило, остаются в политике до конца своей жизни [Лапина 2017: 122].

Президент Франции не предлагал полностью отказаться от отдельной системы подготовки государственных служащих, однако ключевые недостатки Национальной школы Администрации неотделимы от закрытого, сепаратного характера этого сегмента системы образования. Можно ли совсем отказаться от подсистемы подготовки государственных служащих? Опыт других стран, например Великобритании, показывает, что это возможно. Даже при отсутствии отдельно назначенных для этой роли вузов они неизбежно возникнут сами.

Новый формат Института государственной службы – это, по сути, старый формат Национальной школы Администрации, предложенный еще Ш. де Голлем. Тот факт, что реальность функционирования школы расходится с ожиданиями, отражает общее неравенство возможностей и элитарные тенденции любого развивающегося общества. Поэтому можно согласиться со словами директора Национальной школы Администрации Патрика Жерара: это проблемы не только *ENA*, и потому несправедливо обвинять ее во всех бедах[9].

Что означает вышеизложенное применительно к России в контексте затронутого в начале статьи вопроса о механизмах обновления управленческой элиты России? Означает ли опыт Франции, что парадигма институционализации исчерпала свой конструктивный ресурс и востребованы альтернативные стратегии? Думается, что по-прежнему дело обстоит прямо противоположным образом: если проблемой для Франции является чрезмерный формализм

[9] Pineau E. France's Macron closes elite ENA school in equal opportunity push. – *Reuters*. 08.04.2021. URL: https://www.reuters.com/article/us-france-macron-ena-idUSKBN2BV2GC (accessed 20.09.2021)

системы, то для России по-прежнему – не избыток институтов, а их острый дефицит: рекрутирование высшего управленческого звена носит порой случайный характер, а отношения клиентелизма все еще весьма сильны. Причем, вряд ли можно сказать, что в данной сфере есть некий идеальный рецепт, но поиски оптимальной модели актуальны.

В свое время в нашей стране были предприняты попытки институционализации процесса подготовки управленческих кадров[10]. Исходным импульсом, конечно, не было стремление следовать опыту Франции – идея следования какому бы то ни было опыту в СССР того периода не была популярной. Причина, скорее, в осознании востребованности – в интересах дальнейшего развития страны – квалифицированных управленцев. Была ли идеальной прежняя советских времен система подготовки управленческих кадров? Ответ очевиден, и недостатки той системы известны. Однако, на наш взгляд, это свидетельствует не в пользу полного отказа от накопленного ею опыта, а аргументирует поиски адекватных вызовам времени ответов.

DOI: 10.17976/jpps/2021.06.05

FRANCE'S NEW POLITICAL ELITE AGAINST THE OLD RECRUITMENT SYSTEM

O.V. Gaman-Golutvina[1, 2, 3, 4], D.D. Solov'eva[5]

[1] *Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University). Moscow, Russia*

[2] *HSE University. Moscow, Russia*

[3] *Russian Political Science Association. Moscow, Russia*

[4] *RF Civic Chamber. Moscow, Russia*

[5] *Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Moscow, Russia*

GAMAN-GOLUTVINA, Oksana Viktorovna, Dr. Sci. (Polit. Sci.), Professor; Corresponding Member, Russian Academy of Sciences; President, Russian Political Science Association; Head of the Comparative Political Science Department, MGIMO University; Professor, HSE University; Member of RF Civic Chamber, Moscow, email: ogaman@mgimo.ru; **SOLOV'EVA Dar'ya Denisovna**, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Department for Bipartite Cooperation Development, Ministry Adviser, email: solovevadd@yandex.ru

Gaman-Golutvina O.V., Solov'eva D.D. France's New Political Elite Against the Old Recruitment System. – Polis. Political Studies. 2021. No. 6. P. 60-72. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2021.06.05

Acnkowledgements. The article was prepared in the framework of a research grant funded by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (grant ID: 075-15-2020-930).

Received: 14.09.2021. Accepted: 04.10.2021

Abstract. The article analyzes the French experience of institutionalization of the political elite's recruitment process. Although there are various channels for the recruitment of the French political elite, the education system is central in creating a framework, norms and procedures to train civil servants who make up the core of the political elite. The main issue is how appropriate it is for the state to have an active engagement in

[10] В 1946 г. практически одновременно с Национальной школой Администрации была учреждена Академия общественных наук (АОН) при ЦК КПСС и система Высших партийных школ при ЦК КПСС, включавшая три десятка образовательных структур в крупных городах. В модифицированном виде эта система просуществовала даже дольше самой советской политической системы: в 1992 г. АОН была преобразована в Российскую академию государственной службы при президенте РФ, которая в 2010 г. была объединена с Академией народного хозяйства при правительстве РФ и превратилась в обычный – хотя и крупный – вуз, утратив функцию подготовки управленческих кадров (сохранились лишь краткосрочные форматы повышения квалификации и переподготовки). Еще ранее с принятием ФЗ № 79 от 27.07.2004 "О государственной гражданской службе РФ" госслужащие утратили право получения второго высшего образования, позволявшее привлекать в сферу управления и тех, кто, не располагая профильным для госслужбы образованием, имел вкус и стремление к ней.

the process, characterised by the formation of a separate ecosystem of schools empowered to train the political elite, unequal financing, specific process of employment. On the one hand, such a system is increasingly close to meritocratic ideals, ensures the foreseeability of methods and expertise of the ruling class. On the other hand, it provokes criticism about the alleged closeness of the political elite, the divide between elite's mindset and lifestyle and those of the majority of population. The "yellow vests" protest against the Parisian political elite fueled discontent, making the government commit to reform what is widely thought to be the main pillar of elitism in the French education – the National School of Administration. The article analyzes whether ENA's reform really changes the recruitment procedure and makes the political elite more open and representative, leading to a comprehensive reform of elite education. It studies the key recruiting education institutions, calculates the concentration indexes and assesses the real role of the National school of Administration in the process of recruitment. While studying the strengths and weaknesses of the system and the French government's efforts to mitigate them, the French experience characterised by a high level of institutionalization is compared with the British one, where the education system is as efficient a channel of recruitment, despite being less regulated. In conclusion, the authors suggest possible measures for an optimal reform of the elite education system in order to preserve its advantages.

Keywords: political elite, elite recruitment, education system, higher schools, training of civil servants, National School of Administration, E. Macron's policy.

References

Birnbaum P. 1994. *Les Sommets de l'Etat: Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Seuil. 224 p.

Bourdieu P. 1996. *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*. Cambridge: Polity Press. 475 p.

Burton M, Higley J. 2001. The Study of Political Elite Transformations. – *International Review of Sociology / Revue Internationale de Sociologie*. Vol. 11. No. 2. P. 181-199. https://doi.org/10.1080/713674040

Dudouet F.-X., Joly H. 2010. Les dirigeants français du CAC 40 : entre élitisme scolaire et passage par l'État. – *Sociologies Pratiques*. Vol. 21. No. 2. P. 35-47. https://doi.org/10.3917/sopr.021.0035

Gaman-Golutvina O. 2014. Parliamentary Representation and MPs in Russia: Historical Retrospective and Comparative Perspective. – *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe*. Ed. by E. Semenova, M. Edinger, H. Best. London: Routledge. P. 241-260.

Griffiths D., Lambert P.S., Bihagen E. 2014. Measuring the Potential Power Elite in the UK and Sweden. – *European Societies*. Vol. 16. No. 5. P. 742-762. https://doi.org/10.1080/14616696.2014.941376

Hartmann M. 2000. Class-Specific Habitus and the Social Reproduction of the Business Elite in Germany and France. – *The Sociological Review*. Vol. 48. No. 2. P. 241-261. https://doi.org/10.1111/1467-954X.00214

Kessler M.C. 1986. Les grands corps de l'Etat – *La Revue Administrative*. Vol. 39. No. 231. P. 221-228. URL: https://www.jstor.org/stable/40779956 (accessed 22.09.2021).

Khan S.R. 2016. The Education of Elites in the United States. – *L'Année sociologique*. Vol. 66. No. 1. P. 171-192. https://doi.org/10.3917/anso.161.0171

Suleiman E.N., Menderas H. 2013. *Le recrutement des élites en Europe*. Paris: La Découverte. 264 p.

Trow M. 1973. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. in OECD*. Berkeley, Ca: Carnegie Commission on Higher Education. 1974. 57 p.

Литература на русском языке

Ашин Г.К. 1998. Формы рекрутирования политических элит. – *Общественные науки и современность*. № 3. С. 85-96.

Гаман-Голутвина О.В. 2016. Политология как междисциплинарная матрица. – *Международные процессы*. Т. 14. № 1. С. 86-94. https://doi.org/10.17994/IT.2016.14.1.44.7

Лапина Н.Ю. 2017. Политическая элита современной Франции. – *Актуальные проблемы Европы*. № 2. С. 105-126.

Соловьева Д.Д. 2019. Система образования как канал рекрутирования политической элиты во Франции. – *Этносоциум и межнациональная культура*. № 9. С. 142-149.

Хартманн М. 2012. Модели образования элит в Европе. – *Властные структуры и группы доминирования*. Под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис. С. 10-39.