
ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ЕЛИТ И НЕГОВОТО ПОВЕДЕНИЕ

*Димитър В. ДИМИТРОВ**

The article discusses the essence and classification of the political elite as the theoretical phenomenon of contemporary political science and sociology. Special attention is paid to the peculiarities of the political elite in the context of its behavior in the political life of society.

1. СЪЩНОСТ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ЕЛИТ

Преди да пристъпим към изясняване на специфичните особености на елита, ще направим уточнение защо изследвахме въпросите, свързани с лидерството, с политическите водачи в частта на нашето изследване, свързана с политическите партии, тяхната структура, функции и механизъм на функциониране. Според нас политическите партии играят ролята на инкубатори за елити по пътя на своето включване и реализация в политиката, административното политическо управление чрез институциите в държавата, и най-вече чрез участието си във властта. По този начин се осигурява необходимо равновесие в дейността на елитите и непрекъснато обновяване на техния състав. Две неща ще бъдат предмет

* Авторът е академик, член-кореспондент, професор, доктор на социологическите науки, БАН. Статията на акад. Димитър Димитров е част от последната му монография „Власт и политика“, издание на ВУСИ – Пловдив, 2017.

на нашето изследване на елитите: същност и обхват на елитите и механизмите, свързани с тяхното движение.

За постигането на тази цел ще започнем нашия анализ с изясняване на понятията „елит“, „елити – не-елити“ и „класа“. Отговорът на въпроса какво представлява елитът всъщност, както отбелязва социологът Александър Маринов, е свързан със същността на възгледите за обществото, неговата структура, а така също и с основните механизми на неговото управление. Този отговор според споменатия автор е сравнително лесен, ако се тръгне от монолитно и строго йерархично общество, което, погледнато исторически, може да се проследи до нашия век. Според Александър Маринов „Има един елит, една „управляваща класа“: това е „върхът на пирамидата“, където се съсредоточават едновременно властта, знанието, богатството, отговорностите, вземането на решения. В модерните (да не говорим за постмодерните) общества това понятие за единен елит се разрушава. Днес световният елит е странна смесица, в която съжителстват Нобелови лауреати и звезди на шоубизнеса, интелектуалци и спортни знаменитости, възпитаници на най-реномираните учебни заведения и самоизградили се (self-made) бизнесмени, популярни телевизионни водещи и интервюирани от тях политици, американски милиардери, арабски петролни шейхове и руснаци – собственици на славни футболни клубове, светски „лъвове“ и носители на „Оскар“ и т.н.“¹. Този пътър състав на съвременния световен елит поставя редица методически въпроси: от къде идва този елит (от кои социални, професионални и други групи) се рекрутира, кои са критериите за неговия подбор. Очевидно, в този разнороден състав не присъстват само хора, които имат изключителни лични качества и върхови постижения в своята област. Наред с тях намират своето място самосъздадите се личности (self-made), бизнесмени, хора на науката и изкуството и т.н. Разширяването на обхвата на елитите крие опасност от замъгляване на строгите критерии за подбор, свързани с целта на участието на елитите във властта. През последните години като че ли тази опасност беше преодоляна в известна степен с въвеждането на понятието „стратегически елити“, които участват в ръководенето на съвременните общества. По този повод Александър Маринов допълва,

¹ **Маринов**, Александър. Обществени елити и лидерство в страните в преход. София: Сиби, 2004, с. 68 – 69.

че „Стратегическите елити се състоят от висшия ръководен слой на водещите организации в стратегически важни сектори на обществото и се дефинират като „малцинства от индивиди“, отговорни за поддържането на функционирането на обществото“². Това се отнася особено за онези случаи, свързани с преодоляването на кризи от най-различно естество – политически, управленски, свързани с упражняването и разпределението на властта и др.

„Когато се опитаме да определим националния елит – добавя споменатият автор, – трябва да отчетем факта, че той също се състои от „сумата на стратегическите елити“, но на това ниво тези елити нямат способността да притежават единно самосъзнание, както хомогенната и самовъзпроизвеждаща се управляваща (висша) класа.“³

Кризата във функционирането на елитите е своеобразен сигнал за нарушаване на тяхното нормално съществуване. Ето защо в тези случаи е необходимо да се осигури следното:

„• Възстановяване на загубената легитимност, защото без това доверие самият институционален статут става непълноценен и уязвим.

• Създаване на необходимите условия за превръщане на елитите не в механичен сбор, а в „устойчиви социални общности“, състоящи се от солидарни помежду си и взаимозаменяеми членове.

• Изграждане, създаване на примерни модели (образци на подражание), които в условия на криза да не позволяват на елитите да изглеждат ненужни и остарели“⁴.

Както вече споменахме, целта на елитите, преминали през механизмите на функциониране на „предприятието с две лица – политическата партия“ (някои оприличават това състояние на образа на „двуликкия Янус“), е да стигнат до упражняване на власт и влияние над другите. В новите съвременни условия все по-често се утвърждава необходимостта от „нови стратегически елити“, участващи във властта и упражняващи влияние чрез символи и информация – елитите на медиите, аудиовизуалното производство и неправителствения сектор.⁵

² Пак там, с. 69.

³ Пак там, с. 69.

⁴ Пак там, с. 70 – 71.

⁵ Пак там, с. 72.

Връзката между елити и не-елити (маси) е обект на задълбочен анализ от изследователи на демокрацията, като С. Липсет, К. Болен, А. Пшеворски и други автори. По-особено място тази връзка намира в средите на съвременните транзитолози. По този повод Александър Маринов споделя, че транзитолозите в повечето случаи признават следното правило: „Елитите са основните действащи лица в процеса на демократизация, докато не-елитите („масите“) остават на заден план. Те просто биват мобилизирани в съответствие със специфичните социалнополитически обстоятелства, за да подпомогнат постигането на целта – стабилна и развиваща се демокрация“⁶. Транзитолозите обаче винаги са настоявали за внимателно проверяване на тази хипотеза, което според тях преминава през три етапа: по-детайлно разделение на понятията „елити“ и „не-елити“ в рамките на по-цялостна теоретична схема; разкриване на специфичната роля на елитите и масите в зависимост от характера на прехода; и накрая определяне на ролята на елитите и масите за консолидиране на силите, които имат решаващо значение за крайните резултати от прехода. Сърцевината тук се състои в анализиране на елитите като колективни субекти, устремени към влиянието и властта, за да окажат решаващо влияние върху развитието на прехода. За реализирането на тази цел М. Бъртън и Дж. Хигли предлагат едно динамично определение за „елити“, което би изяснило по-добре смяната на политическите режими. „Според тях – отбелязва Александър Маринов – елитите са просто групи хора, които чрез позициите си във влиятелни организации са способни да оказват лично, постоянно и съществено влияние върху националното политическо развитие. Елитите се състоят от висшите лидери на науката във всички сектори – политиката, правителствената администрация, бизнеса, синдикатите, въоръжените сили, медиите, религията, образованието и културата; тук трябва да се имат предвид както представителите на официалните институции, така и специфичните групи на „контраелитите“.“⁷ Преди да пристъпим към анализ на класификациите на политическите елити съобразно целите, които си поставихме в нашето монографично изследване, ще се спрем по-подробно върху някои основни разсъждения и констатации за същността на елитите и тяхното движение,

⁶ Пак там, с. 73.

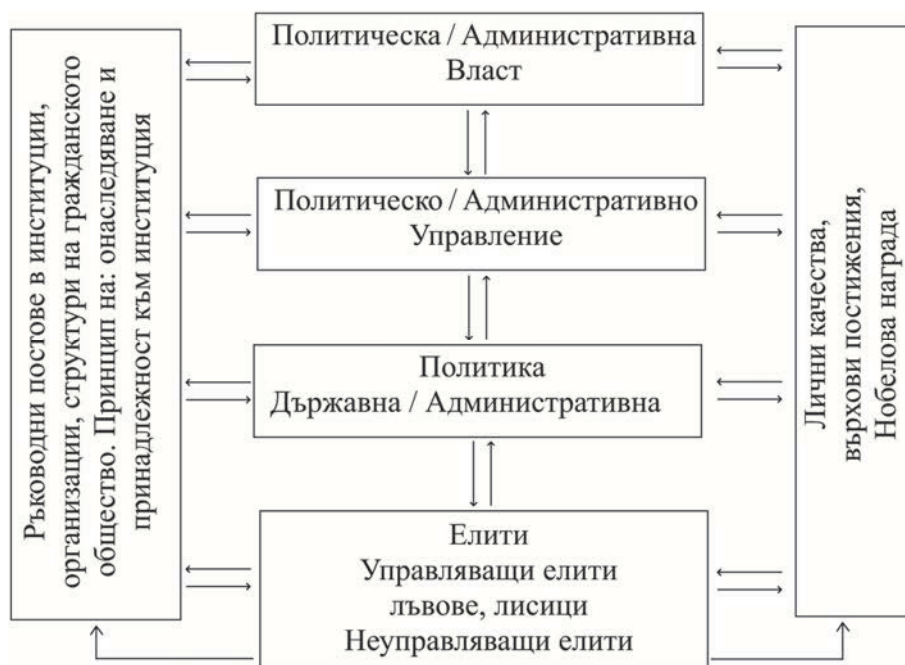
⁷ Пак там, с. 73 – 74.

видени през очите на френския социолог Морис Дюверже. По-подробно отношение към споменатите от Дюверже теории за елитите на Вилфредо Парето, Гаetano Моска, Райт Милс и други изразихме в първата част на нашето монографично изследване „Социология на властта“, в раздела „Социологически теории за властта“. Ето защо тук ще изясним, следвайки Морис Дюверже, как различните видове елити осъществяват движение вътре в тях и по пътя към завладяване на властта. Като констатира факта, че схващането на Вилфредо Парето за елитите не е „съвсем еднозначно“, Дюверже търси аргументи как Парето стига до „класата на елитите“ чрез използването на система от индекси. За да обясни понятието „социално равновесие“ обаче, В. Парето предлага класата на елитите да се раздели на две – управленски и неуправленски елит, докато долният слой от населението е класа, чужда на елита, и той я оставя извън своя обсег на изследването на елитите. За разлика от Карл Маркс, Парето, както отбелязва Морис Дюверже, влага друг смисъл в категорията „движение на елитите“, която е една от основните категории в теорията за елитите. „Щом принадлежността към елита е основана върху лични качества – споделя М. Дюверже, – тя по принцип не е наследствена, тъй като децата нямат задължително качествата на своите родители. Следователно се извършва постоянна подмяна на старите елити с нови, които произхождат от долните слоеве на населението. Това е „движението на индивидите между две групи – елита и останалата част от населението, казва Парето.“⁸ Изложените дотук съображения на Морис Дюверже имат за цел да ни подсказат, че в тезата на Парето има противоречия, които не бива да се подценяват. Например начинът, по който той извежда формирането на управленския елит. От една страна, са личните качества и индивидуалните способности на определените с „индекс“ членове на елита, а от друга, е характерът на социалните роли, които изпълняват членовете на групата на елита. Съгласни сме с тезата на Парето, че „движението на елитите“ е съществен фактор за социалното равновесие и ако то не функционира нормално, съществува опасност от възникване на сериозни политически трусове и революции в обществото. След подобни революции, както е известно от историята, новата власт издига нов елит и създава условия за ново равновесие в обществото. По-късно тео-

⁸ Дюверже, Морис. Социология на властта. София: Кама, 1999, с. 167.

рията за движението на елитите е подхваната отново от Гаetano Моска, но вече в условия, близки до развитието на съвременните общества, които се отличават със „значително движение между различните социални категории“. На социологически изследвания се подлагат редица тези, като унаследяването на елитите, че социалната подвижност е по-голяма между нисшите и средните слоеве и т.н. Но, както отбелязва Морис Дюверже, социологическите изследвания, на които той се позовава, не подкрепят съвсем или подкрепят много слабо теорията за движението на елитите. В съвременната транзитология, изследваща обществата в преход, са налице обаче по-други тенденции, т.е. в движението на елитите се засилват моменти, свързани с унаследяването на елитите за сметка на личните качества на индивидите, а така също връщането на управляващите елити към социално-професионалните групи, от които са дошли във властта. Не са нужни социологически изследвания за доказването на тези тези. Процесите, за които споменахме, се развиват всеки ден пред нашите очи, обилно гарнирани с пикант-

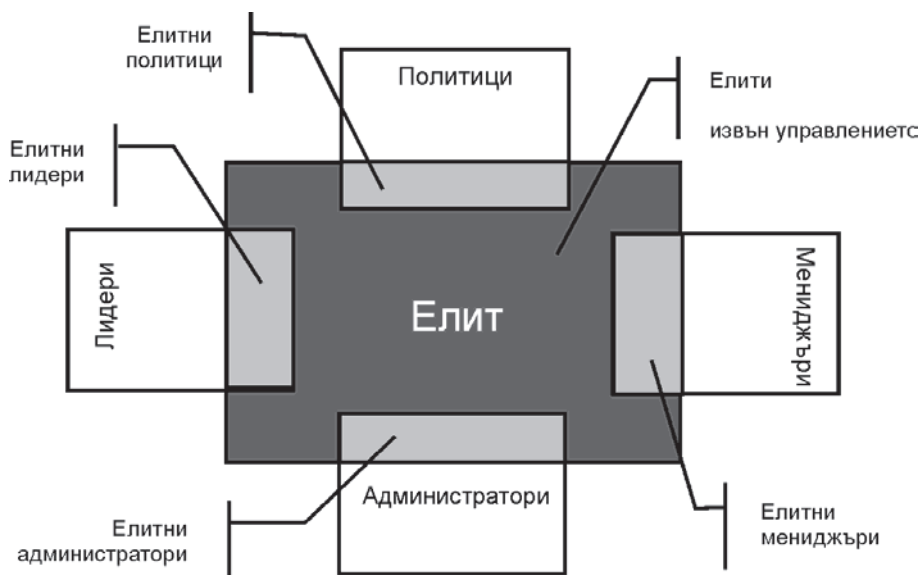
Схема 1. Опит за илюстриране, представяне на движението на елитите по пътя към властта и след излизането от нея



ни случаи на провалили се министри, депутати и елити от други политически нива. Достатъчно е да споменем нашумелия скандал с шефа на Двореца на културата, „Суджук гейт“ и т.н. Ще се опитаме чрез схемата, която предлагаме, да илюстрираме казаното дотук по повод на движението на елитите и споменатите противоречия в теорията за елитите (Схема 1).

Като всяка схема, и представената от нас има в известен смисъл условен характер и ограничителни условия. Например много често един представител на управляващите елити участва едновременно в различни форми на движение, особено когато е носител на повече от една роля и изпълнява различни функции. На практика понякога се срещат случаи, когато ролите и функциите се припокриват до такава степен, че предложената от нас схема може да ги улови трудно, а още по-малко да очертае границите между тях. В българската социологическа литература има и още един забележителен случай, според нас успешен, за представяне на управленския смисъл на елитите и формите на тяхното участие в управлението (Схема 2).

Схема 2. Управленски контекст на елитите⁹



⁹ Ставрев, Светослав. Скенерът. София: Парадигма, 2016, с. 278.

Като изтъква заслугите на Вилфредо Парето за поставянето на основите на научното направление, Светослав Ставрев уточнява, че „става дума за разграничението елит – не-елит, на първо място, и управляващи – неуправляващи, на второ място“¹⁰. Според него разделянето на елита на управляващ и неуправляващ, което е особено важно, ни позволява да проумеем факта, че „не се става елит, когато придобиеш власт, както и не всеки елитен човек заема неизбежно властова позиция“¹¹. Осъзнаването на този факт ще ни позволи да се ориентираме в онези комични случаи на срещи с хора, които са заели високи властови позиции и си мислят, че вече принадлежат на групата на елитите, а така също и за онези, които слизат от властови политически постове след поредния политически скандал или афера, например нашумялата афера, за която вече споменах, станала известна в нашето общество като „Суджук гейт“. Споделям и тревогата на Светослав Ставрев, че „част от антиелитарните настроения в днешно време имат скрита причина в лекомисленото отъждествяване на управляващи, богати и известни с елита“¹². Значителен принос към изследването на връзката между елитите и управлението има и отговорът на споменатия автор на въпроса как да открием елитите и защо трябва да си пазим елитите.

В заключение ще отбележа още веднъж, че споделям разсъжденията на Св. Ставрев за елитите и тяхната връзка с управлението. Да, вярно е, че самото излъчване на елитите, както и тяхното падане от власт има спонтанен и непрекъснат характер. Но именно на това движение въпреки неговия спонтанен характер се дължи и възможността за обновяване на елитите в зависимост от специфичните особености на политическия режим, в който се развиват, и от условията, при които се постига онова, което Парето нарича „социално равновесие“. Колкото и да изследваме елитите, на практика трудно ще срещнем абсолютно чисто колективно формиране, съставено само от елити. Може би такава „животно“ няма или то е само в главата на теоретиците. Подмяната и развитието на елитите става в рамките на индивидуалното участие на елитите в различни форми на движение, които ги съпътстват по пътя към властта.

¹⁰ Пак там, с. 279.

¹¹ Пак там, с. 279.

¹² Пак там, с. 280.

2. КЛАСИФИКАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ЕЛИТИ

За да се направи по-точна и по-обоснована класификация на политическите елити, е необходимо преди това да се изяснят и дефинират понятията „класа“, „слой“ и „олигархия“. Подобен подход използва политологът Георги Манолов в своето монографично изследване „Политическият елит“ (2012). След задълбочен анализ на теориите за елита през XX век авторът пристъпва към разкриване на обхвата и съдържанието на понятията „политически елит“, „политическа класа“, „политически слоеве“ и „политическа олигархия“.

От методологическа гледна точка този подход е правилен, защото позволява, от една страна, да се направи разлика между класата и елита, а от друга – да се види мястото на политическата олигархия и нивата на нейното проявление и реализация. Едва тогава може да се пристъпи към анализ на проблемите с класификацията на политическите елити. Преди да пристъпи към дефинирането на понятието „класа“, основателно Георги Манолов се опитва да изясни критериите, необходими за това дефиниране на понятието, а така също неговото съдържание и обхват. След като анализира тезите за елита и политическата класа, критериите за нейното определяне, направени от редица автори, като Ч. Р. Милс, Кристофър Лаш, Джовани Сартори, споменатият автор прави четири предварителни бележки, доста съществени, след което пристъпва към по-разгърнато дефиниране на „съдържателния критерий“ за определяне на „политическата класа“. Елементите на този критерий, отбелязва Георги Манолов, са следните:

„• върхът на властово-институционалната пирамида в държавата, структуриран според вертикалния принцип на плуралистична основа и съставен от различни политически субекти (партии, организации, движения, съюзи) от излъчените представители от тях, както и от съответните лидери, прослойки, слоеве и т.н., пряко участващи във властта;

• начинът на упражняване на властта, т.е. какъв е характерът на управлението – демократичен или недемократичен, рационален или нерационален и пр.;

• пълноценната реализация на всички управленски фази в рамките на политическия процес – поставянето на политическия проблем, предварителната политическа подготовка, вземането на

политическо решение, изпълнението на приетите решения и политическата равностметка за извършеното;

- конкретно функциониране на властовите елити в зависимост от установените „нормативни системи (...) социални норми – юридически, нравствени, политически и други“¹³, които регулират отношенията между хората и социалните общности;

- правото и умението да се контролират ефективно и народополезно в името на всеобщи национални интереси всички властови ресурси от управляващите елити;

- крайните резултати от целокупната дейност на управленските елити – позитивни или негативни, като главно мерило за способността на една или друга политическа класа и нейните потенциални възможности да развива обществото“¹⁴.

Твърдението, че именно използването на този съвкупен критерий може да ни даде отговор на въпроса какво е качеството на всяка управленска класа и елит, е вярно, но има един основен методологически недостатък. Понякога в стремежа към всеобхватност, т.е. разработване на повече критерии, изследователите рискуват да не открият функциониращ на практика субект, определен като класа или елит. Още повече че посочените критерии като дейности се припокриват и преплитат, нямат точно определени граници и зависят от вида на политическия режим – тоталитарен или демократичен, в чиито условия се разглеждат.

Като се спира подробно върху привилегиите на политическата класа и различните виждания за класите на Моска, Д. Минев, П. Кабакчиева и др., Георги Манолов прави определение на политическата класа от гледна точка предимно на нейното участие в политическото управление на обществото. Според него „политическата класа е такава група хора, които пряко (когато са на власт) или косвено (когато са в опозиция) са ангажирани с властта (поточно с нейното упражняване и разпределяне – бел. моя, Д. Д.), с взимането на политически решения и с управлението на държавата, притежават определени привилегии и професионални качества, високи лични доходи и добро материално положение. Тази класа освен това има определена структура (...) и включва в себе си раз-

¹³ **Михайлов**, Стоян. Оптимално функциониране на социалното управление. София, 1987, с. 45.

¹⁴ **Манолов**, Георги. Политическият елит – теория, история, лидерство. Пловдив: Паисий Хилендарски, 2012, с. 157 – 158.

лични слоеве“¹⁵. Както се вижда, това определение няма нищо общо с определението на класата, направено от марксистки позиции, а по-скоро се родее с елитистките и плуралистките теории. Неговата специфичност се състои в това, което вече споменахме, че е направено от позициите на теорията за управлението и в частност на политическото управление, особено с включването в структурата на класата и на различните слоеве. Заслужава внимание за целите на нашето монографично изследване и направеното след обстоен анализ определение на политическата олигархия. Основните моменти в това определение са:

- политическата олигархия обхваща ограничен, тесен кръг от ръководния елит, хора, в които е концентрирана цялата политическа власт;

- тя (политическата олигархия) е ядрото на всяка управленска система и класа, от която зависи вземането на важни управленски решения;

- в нейни ръце са съсредоточени значителни властови ресурси и свръхконцентрация на власт“¹⁶.

Като използва основно два критерия за диференциация на елитите, а именно „обществен плурализъм“ и по-общ критерий за типологизация – „власт“, Георги Манолов предлага следната систематична класификация на елитите:

„I. Обща класификация на елитите в социален смисъл

1. Според характера на обществото:

- отворени (демократични) елити;
- затворени (недемократични) елити.

2. Според заслугите в обществото, или т.нар. меритократичен елит (М. Янч и Д. Бел):

- „наследствен елит“ (в доиндустриалните общества);
- „богат елит“ (в индустриалните общества);
- „елит на знанието“ (в постиндустриалните общества).

3. Според легитимността (законността) при формиране на елитите:

- легитимни (официални) елити;
- нелегитимни (неофициални) елити).

¹⁵ Пак там, с. 163.

¹⁶ Пак там, с. 168.

4. Според защитата на националните интереси на държавата и обществото:

- автентични (национално отговорни) елити;
- псевдоелити (национално безотговорни) елити.

5. Според типовете политическа система:

- демократични елити;
- авторитарни елити;
- тоталитарни елити.

6. Според различните обществени сфери:

а) политически елит:

- законодатели, депутати, министри, заместник-министри;
- президент и вицепрезидент;
- членове на ръководствата на съдебната власт – върховен и конституционен съд, прокуратура, следствие;
- щатни ръководители на парламентарни политически сили и на национални синдикати;
- кметове и шефове на съдебната и изпълнителната местна власт;
- дипломати, посланици, секретари на посолства в чужбина.

б) икономически (стопански) елит:

- собственици, директори, мениджъри, президенти и други ръководители на големи частни финансови, търговски, производствени и други фирми;
- директори, мениджъри и други ръководители на големи държавни финансови, търговски, производствени и други фирми;
- висши държавни служители – началник-отдели в министерства, икономически експерти в правителството и президентството;
- членове на управителни съвети, ръководители на бордове и експерти на големи частни и държавни фирми.

в) културен (интелектуален) елит:

- художествено-творчески елит – писатели, продуценти, режисьори, композитори, главни директори и редактори на централни медии, водещи журналисти и др.;
- научно-преподавателски елит – от професор, доктор до академик;
- правен елит – водещи юристи;
- религиозен елит – религиозни лидери на основните вероизповедания.

г) военен елит (генерали):

- висш офицерски състав във ВО;
- висш офицерски състав в МВР;
- висши офицери в националните служби за сигурност, ДАНС,

НСО и др.

7. Според използването на едни или други привилегии:

- привилегировани елити;
- непривилегировани елити.

II. Конкретна класификация на политическите елити

1. Според господството и влиянието (по класификацията на Макс Вебер за типовете господство):

- традиционен елит;
- легитимен (рационален) елит;
- харизматичен елит.

2. Според властта и влиянието:

- политически елит;
- административен елит;
- икономически елит;
- юридически елит;
- военен елит;
- други елити.

3. Според степента и размера на използваните привилегии:

- силно привилегировани елити;
- по-слабо привилегировани елити.

4. Според формата на взаимодействие между елитите (по типологията на Л. Филд и Дж. Хайли):

- разединен (на идеологическа основа) елит;
- обединен (на консенсусна и идейна основа) елит;
- временно обединен елит (междинен тип).

5. Според институционалната структура:

- парламентарен елит;
- правителствен елит;
- елит на съдебната система;
- лобистки политически елит (рекрутиран предимно от средите на парламентарния и правителствения елит).

6. Според участието в политически организации и организации на гражданското общество:

- партиен елит;
- непартиен елит (елит на политическите движения);
- елит на НПО.

7. Според спецификата на отделните политически системи:

- номенклатурен елит (в тоталитарни държави);
- ислямски елит (в авторитарни ислямски държави).¹⁷

Георги Манолов, осъзнал условния характер на представената класификация на елитите и на политическите елити, прави няколко важни уточнения, като се позовава и на мнението на друг политолог – Анна Кръстева, че „структурата на елита трябва да се изяснява като определен тип пряка връзка“, съобразена с използването на властовите ресурси. Да, това е така, но не е достатъчно. Следващата уговорка, която ние ще направим, е свързана с факта, че независимо от „хлъзгавите“ критерии за принадлежност към елита и в частност към политическия „елит“ само „служебната позиция“, която заема лицето, не го прави елит, нужни са и други критерии, например творческо мислене, професионални постижения на национално и световно ниво, стратегическо мислене, мениджърски достижения и др. Освен това, както вече отбелязахме при движението на елитите, процесът на промяна в състава на елитите е по-активен в демократичните отворени общества, където връзките между отделните нива, на които се реализират елитите, са по-здрави, но и по-„шарнирни“ в смисъл на подвижни, в зависимост от целите, които си поставят тези елити, и условията, необходими за тяхната реализация.

3. ОСОБЕНОСТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ЕЛИТ

Като анализира възникването на административния елит и преминаването му през различните етапи на институционализиране, Александър Маринов отбелязва, че този процес е обусловен от два фактора. „От една страна – според него, – това е закономерната еволюция на дадения сектор или дейност, в случая публичната администрация, както и на нейните връзки с останалите сектори и техните елити. От друга страна, както е известно, ролята и промените на елитите по правило са свързани с потребностите от модернизация (първична, вторична, следкризисна и др.) на сектора или на обществото като цяло.“¹⁸

¹⁷ Пак там, с. 180 – 182.

¹⁸ **Маринов**, Александър. Административният елит на XX век. София: Сиби, 2010, с. 66.

Според Александър Маринов анализът на историята на идеите и практиките, свързани с устройството и управлението на държавата, дава възможност да се разграничат три парадигми, разглеждани като три последователни стадия в развитието на публичната администрация. Осмислянето на тези парадигми е в основата на разбирането на съвременния административен елит. Тези три последователни стадия (парадигми) са:

„• традиционни публични администрации (класическа бюрокрация);

• публичен мениджмънт, преди всичко течението, известно като „нов публичен мениджмънт“ (new public management);

• публично управление, обозначаващо често като „отзивчиво управление“ (responsive governance)¹⁹.

Независимо от хронологичната подреденост на трите парадигми те все пак се припокриват донякъде, особено в съдържателно отношение. Трябва да се има предвид и обстоятелството, че последната парадигма – „отзивчивото управление“, погледнато исторически, все още не е завършено. За по-голяма яснота на особеностите на трите парадигми Александър Маринов предлага следната таблица:

Таблица 1. Основни особености на трите парадигми на публичната администрация

	Публична администрация	Публичен мениджмънт	Отзивчиво управление
Отношение между гражданина и държавата	Подчинение	Оправомощаване	Овластяване
Пред кого се отчетат висшите държавни служители	Политици	Клиенти	Заинтересовани страни (граждани, политици, бизнес и др.)
Ръководни принципи	Строго спазване на правилата	Ефикасност, ефективност	Отчетност, прозрачност и участие

¹⁹ Пак там, с. 67.

Критерии за успех	Извършена работа	Постигнат резултат	Качество на взаимодействието
Най-ценно качество	Неутралност	Професионализъм	Отзивчивост

Предложената таблица представлява надеждна илюстрация на условията, при които протича развитието на публичната администрация. Възникването на традиционната публична администрация обикновено се свързва с втората половина на XIX век, когато се създават първите системи на държавната служба в бързоразвиващите се индустриални държави. Тези системи най-често включват съвкупност от правила, които осигуряват прилагането на меритократичния подход към подбора и развитието на служителите в администрацията, особено тяхното кариерно развитие, което се изгражда на принципа на конкурсното начало. Днес всичко това, тези процедури са установени под формата на закони и правила, които се прилагат макар и в различна степен в повечето съвременни държави. Всъщност на практика чрез институционализирането на меритократичния принцип се постигна отстраняване на политиките от управлението на персонала в администрацията. Именно по тази причина сега при смяна на правителствата, съставени от представители на различни политически сили, се извършват все по-малко промени в администрацията по политически причини. Обикновено под натиск на политиките такива промени се извършват предимно във високите етажи на администрацията. Такава е практиката в повечето съвременни демократични държави.

„По отношение на обществото – отбелязва Александър Маринов – администрацията заема позицията на неутрален фактор, прилагащ действащите в момента закони и политики. Именно по този начин държавната служба завоюва статута на безпристрастен защитник на публичния интерес и се превръща в символ на стабилността и приемствеността.“²⁰

Появата на новата тенденция на отделянето на политиката от администрацията се свързва с обособяването на фигурата на професионалния мениджър. По този начин новопоявилният се бизнес мениджмънт се превръща в привлекателен модел и средство за ре-

²⁰ Пак там, с. 69.

формиране на публичния сектор. Публичният мениджмънт, погледнато исторически, се е развил и продължава да се развива върху основата на практиките, които са характерни за частния сектор. Като анализира този процес, Александър Маринов отбелязва, че „именно практиките, развили се в частния сектор, са били основният източник на модела на публичния мениджмънт, често наричан още „мениджърски модел“. Основополагаща е била идеята, че мениджмънтът е органична наука (или изкуство), приложима във всеки контекст – както в частния, така и в публичния сектор“²¹. Основният акцент при мениджмънта е върху ефективността и ефикасността на постигнатите резултати. По този начин се извършва обръщането на мениджмънта към практическата сръчност и инициативност на мениджърите, освободени от сковаващите правила на типичната държавна служба. В литературата се появи и едно ново понятие – „нов публичен мениджмънт“. Ключовите моменти, свързани с неговото утвърждаване, се отнасят до стремежа към нормализиране на статута на държавния служител и до фокуса върху постигнатите резултати и ориентация към потребителите“²².

По-различен подход към изследването на публичния мениджмънт има Светослав Ставрев. В своето монографично изследване „Кризата на публичния мениджмънт“ (2007) той анализира проблемите, свързани с функционирането на публичния мениджмънт, и особено структурирането на публичния мениджмънт. Тук той търси отговор на въпроса как да подредим апарата за управление на държавата. Що се отнася до функционирането на публичния мениджмънт, защитаваната от него теза се изразява в следното: „Полезно би било да се представи функционирането на публичния мениджмънт като верига от логически свързани помежду си причини, проявления, последици, оценявани с набор от критерии за ефективност и индикатори за количеството и качеството на публичните блага, за да се прочистят напластените във времето заблуди, предубеждения и илюзии, изкривяващи образа му от неуместен априорен позитивизъм или пък негативизъм“²³. Тази теза Светослав Ставрев илюстрира по убедителен начин на *Схема 3*. Неговата заслуга на учен тук е, че той създава общ модел на функцио-

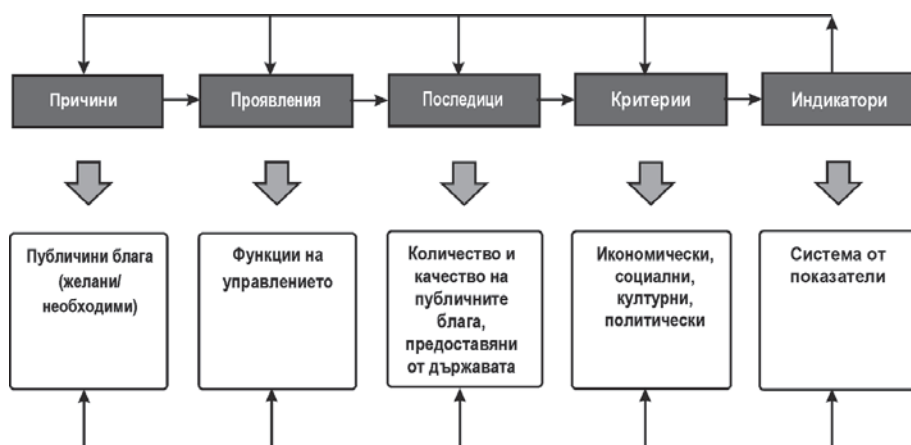
²¹ Пак там, с. 71.

²² Пак там, с. 76 – 78.

²³ **Ставрев**, Светослав. Кризата в публичния мениджмънт. София: Класика и стил, 2017, с. 59.

нирането на публичния мениджмънт и търси отговор на въпроса как заедно да живеем по-добре. Подробният анализ на този евристичен модел надхвърля рамките на нашето монографично изследване и затова ще спрем дотук с представянето на социолога Светослав Ставрев. Ще отбележим само, че споделяме неговото мнение за причините, които правят необходим публичния мениджмънт. Според него „Причините, поради които публичният мениджмънт е необходим, са публичните блага, които държавата сама или по-често със съдействието на пазара и гражданското общество осигурява на гражданите и организациите. Следователно той е толкова нужен на съвместния живот на хората, колкото са и чистите и смесени публични блага в частта им, в която те са припознати като публични“²⁴.

Схема 3. Логика на протичане на публичния мениджмънт²⁵



За да завършим тази част на нашето изложение, свързано с публичния мениджмънт, ще се върнем отново към разсъжденията на Александър Маринов за „отзивчивото публично управление“. След като посочихме предимствата на „новия публичен мениджмънт“, и особено тезата на Светослав Ставрев, накратко ще представим отзивчивото публично управление, като споменем факта, че през последните години се създаде нов модел на публичен мениджмънт, който акцентира върху създаването на „допълнителна

²⁴ Пак там, с. 59.

²⁵ **Ставрев**, Светослав. Кризата... Цит. съч., с. 58.

публична стойност“. Този модел според Александър Маринов се противопоставя на „едноизмерността“ на повечето бизнес модели и отразява особеностите на отзивчивото управление. Според него „значението на посочения нов възглед за публичната администрация е в това, че той не само представлява разумна реакция на някои от крайностите на НПМ (новия публичен мениджмънт), но и носи в себе си зародиша на адекватност спрямо по-широк кръг съвременни промени в мисленето и практиката“²⁶. Като предимство на този нов подход към функционирането на публичната администрация може да се посочи също така фактът, че реформите в публичната администрация, за които споменахме, ще позволят да се изградят нови връзки между държавата и обществото, и най-вече да се реализират на практика нови, многопластови и децентрализирани форми на управление, включително и на ниво институции на Европейския съюз. Именно чрез анализирания дотук възможности на публичния мениджмънт и свързаните с неговото функциониране реформи ще се постигне качествено ново равнище в развитието на административния елит, освободен от опеката на политиците и подкрепян от структурите на гражданското общество.

²⁶ **Маринов**, Александър. Административният... Цит. съч., с. 79.