



На правах рукописи

ЮРЧЕНКО НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(на примере Краснодарского края)**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии**

19 НОЯ 2009

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Краснодар 2009

Диссертация выполнена на кафедре государственной политики и государственного управления Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Кубанский государственный университет»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Савва Михаил Валентинович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Вартумян Арушан Арушанович

доктор политических наук, профессор
Чапурко Татьяна Михайловна

Ведущая организация: Адыгейский государственный
университет (г. Майкоп)

Защита состоится «30» ноября 2009 года в 15 30 часов на заседании диссертационного совета в ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет» по адресу 350040, г Краснодар, ул Ставропольская, 149, ауд 231

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Автореферат разослан «29» октября 2009 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук,
доктор исторических наук, профессор



А В Баранов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность тематики политических факторов административной реформы в России и ее регионах объясняется необходимостью системного анализа институционального аспекта российской политической сферы с целью обеспечения инновационного развития общества. Переоценка роли государства как политического института в условиях современного мирового кризиса актуализирует научную проблематику административной реформы как инновационного инструмента политического управления. Дискуссии о проблемах и перспективах трансформации современного политико-административного режима приобретают особое значение в связи с проводимой в России административной реформой. Повышение качества государственного управления в нашей стране является политическим процессом, инициированным федеральными органами власти и, в значительной степени, определяемым именно политическими факторами.

Необходимость административной реформы в России предполагает постановку вопроса о переосмыслении роли государства в современном политическом процессе с учетом влияния политических факторов на ход реформы административной системы. Модернизация экономических, политических и социокультурных основ российского общества предопределила рыночную направленность, тип и особенности политико-административной системы российского государства. Мировой экономический кризис, процесс изменения полярности в мире, необходимость пересмотра ценностно-идейного содержания политического процесса, возникновение новых угроз и рисков безопасности общества требуют создания новой парадигмы политического управления.

Кроме того, формирование в последней четверти XX века инфраструктуры информационного общества вызвало постепенный переход от иерархической системы управления к сетевому принципу. Актуальным стал вопрос о новых функциях государства в условиях глобализации. В связи с этим особенно важно изучить ранее сложившиеся модели государственного управления в аспекте обуславливающих их политических факторов и определить, с одной стороны, имеющийся потенциал, а с другой, пределы возможностей их применения в современной России.

Значимость изучения позитивного и негативного опыта осуществления административной реформы в России обусловлена не только исследовательскими, но и прикладными обстоятельствами: объективный анализ политических факторов, влияющих на формирование системы государственного управления, поможет обеспечить оптимизацию политических технологий, используемых в администрировании, а также повысить эффективность деятельности органов государственной власти.

Актуальным представляется анализ региональных особенностей осуществления административной реформы в аспекте влияния политических факторов на развитие территорий, имеющих стратегически важное геополитическое и экономическое значение для государства. К такого рода регионам можно отнести Краснодарский край, один из динамично развивающихся субъектов федерации, и, в то же время, проблемный с точки зрения реформ системы управления.

Степень научной разработанности проблемы. Государство как системный феномен, его устройство и управление является одной из центральных тем политической науки на протяжении всего ее развития. Изучение политических факторов реформ государственного управления невозможно без использования основополагающих теорий политической науки. Теоретические и методологические основы институционального исследования системы государственного управления в мировой политической мысли разрабатывали Платон, Аристотель, Цицерон, Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, М. Вебер, К. Шмитт и мн. др.¹

Административные реформы в России имеют богатую историю, поэтому исследованиям в данной области уделялось особое внимание. Отечественная политическая традиция исследования реформ государственного управления заложена в работах М. М. Сперанского, Н. Я. Данилевского, В. О. Ключевского, М. М. Ковалевского, П. И. Новгородцева, Б. А. Кистяковского, Б. Н. Чичерина, М. А. Бакунина, И. А. Ильина, Н. А. Бердяева, А. А. Богданова и др.²

Изучению вопросов государственного управления на современном этапе посвящены работы Г. В. Атаманчука, И. А. Василенко, Я. А. Пляйса, Н. И. Глазунова, В. В. Лобанова, А. С. Панарина, А. А. Дегтярева, Т. М. Чапурко, В. В. Ильина, Л. В. Сморгунова, А. И. Соловьева, А. С. Ахизера, В. Н. Быстренко, В. С. Комаровского, Б. П. Курашвили, О. Ф. Шаброва, А. Е. Шадрина и др.³

¹ Платон. Государство // Платон. Сочинения. В 3 т. – М., 1971 – Т. 3; Аристотель. Политика // Сочинения. В 4 т. – М., 1993 – Т. 4; Цицерон. Диалоги о государстве, о законах. – М., 1996; Макиавелли Н. Государь // Макиавелли Н. Избранные произведения. – М., 1982; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные сочинения. – М., 1990; Гоббс Т. Левиафан // Гоббс Т. Избранные произведения. – М., 1991 – Т. 2; Локк Дж. Два трактата о правлении. – М., 1997.

² Радищев А. Н. Избранные философские и общественно-политические произведения. М., 1952; Кистяковский Б. А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. – 1990. – № 6; Сперанский М. М. Проекты и записки. – М., 1996; Бакунин М. А. Анархия и порядок. Сочинения. – М., 2000; Ильин И. А. Кое-что об основных законах будущей России // Ильин И. А. Собрание сочинений. – Т. 2. – М., 1993.

³ Атаманчук Г. В. Государственное управление. М., 2000; Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2004; Пляйс Я. А. Политология в контексте переходной эпохи в России. М., 2009; Соловьев А. И. Российские трансформации: проблемы, измерения, диагностики, прогнозирования // Россия в условиях трансформаций: историко-политологический семинар. материалы конф. – М., 2000, Вып. 7; Соловьев А. И. Власть и управление в структуре государственного регулирования // Человек. Сообщество. Управление, 2006. № 4; Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004; Быстренко В. Н. История государственного управления и самоуправления в России. Новосибирск, М., 1997; Дегтярев А. А. Принятие решений в публичной политике и государственном управлении: роли и параметры / А. А. Дегтярев // Управление государством. Проблемы и тенденции развития. Политическая наука. Ежегодник 2007 / Гл. ред. А. И. Соловьев. – М., 2008; Чапурко Т. М. Государственная политика современной России в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних. Дис. д-ра полит. наук. – Ростов-н/Д., 2008; Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления. М., 2000; История государственного управления в России / Под ред. В. Г. Игнатова. Ростов-н/Д., 1999; Комаровский В. С. Модели государственного управления, политика развития и связи с общественностью // Политика развития и политико-административные отношения. – Краснодар, 2009; Комаровский В. С. Административные реформы в России: политические итоги и уроки // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии №1(5) - СПб., 2008; Курашвили Б. П. Очерки теории государственного управления. М., 1987; Якунин В., Сулакшин С., Тимченко А. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. М., 2006; Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление. М., 2004; Сморгун В. Л. Проблема соотношения политических и административных режимов // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии №1(5) - СПб., 2008; Сморгун В. Л. Консолидация демократии и проблема формирования эффективного государства в России // Вестник СПбГУ. Сер. Б. 1998.

Из зарубежных работ по тематике реформ государственного управления можно выделить исследования В Вильсона, А Файоля, Л Д Уайта, Ф Дж Гуднау Ф У Тейлора, Е Пенделтона Херринга, Д Вальдо, Д Ф Томсона, М Бовенса, Т Парсонса, Р Дарендорфа, Дж Брайданта, Дж Марча, Дж Ольсена, Л Кила, И Элиота и др.⁴

Сравнительному анализу государственного управления и реформ административных систем зарубежных стран посвящены работы И Василенко, Л В Сморгунуова, М А Исаева, У Карпена, В Лобанова, Н Мэннинга, Н Паркинсона и др.⁵

Общетеоретические, методологические и прикладные аспекты исследования реформирования административной системы представлены в работах А И Соловьева, В С Комаровского, Л В Сморгунуова, С С Сулакшина, О В Гаман-Галутвиной, В А Рюмина, К Райнхорда, А Н Яковлева, А Е Шадрина, В И Якунина, Е В Морозовой, В А Ачкасова, Н А Баранова и др.⁶

Вып 2, Государственное управление Основы теории и практики / Под ред В Козбаненко В 2-х т М, 2002, Шабров О Ф Политическое управление проблема стабильности и развития М, 1997, Шадрин А Е Направления и параметры российской административной реформы // Полис 2003 № 4

⁴ Шафритц Д Классики теории государственного управления американская школа / Д Шафритц, А Хайд М, 2003, Borzel T Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration 1998, Bovens M, Zouridis St From Street – Level to System – Level Bureaucracies How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // Public Administration Review 2002 Vol 6 № 2, Parsons T Structure of Social Action N Y, 1938, Дарендорф Р Современный социальный конфликт Очерк политики свободы - М, 2002, Brabant G The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Sciences 2002 Vol 68 №3, March J G, Olsen J P The New Institutionalism Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review Vol 78 P 734-749, Кил Л, Элиот Н Экономические циклы и реформа государственной службы в США/Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия М РАГС, 1999

⁵ Василенко И Административно-государственное управление в странах Запада М, 2000, Сморгунуов Л В Административные реформы в западных странах сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление СПб, 2000, Исаев М А, Чеканский А Н, Шишкин В Н Политические системы стран Скандинавии и Финляндии М, 2000, Государственное управление в правовом государстве организация сервиса для граждан // Региональное управление Зарубежный опыт М, 1993, Лобанов В Реформирование государственного аппарата мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления 1999 №1, Мэннинг Н, Паркинсон Н Реформа государственного управления Международный опыт М, 2003

⁶Административная реформа на местах стимулы и принуждения // Власть - 2006 - №1, Административная реформа проблемы и перспективы преобразования российского госаппарата М, 2006 г, Административные реформы в России история и современность М, 2006, Добролюбова Е МЭРТ Административная реформа в контексте реформирования государственного управления Ставрополь, 2006, март, Райнхард К Реформирование государственного управления Концепция активизирующего государства // Реформы государственного управления – М, 2006, Романов В Управление и самоорганизация в процессе административной реформы – М, 2006, Рюмин В А Политико-административные реформы в истории России // Сравнительное государственное управление Теория, реформы, эффективность – СПб, 2000, Савва М В Административная реформа в России как предпосылка активизации диалогов общества и власти // Перспективы и тенденции развития негосударственного некоммерческого сектора в регионе Материалы региональной научно-практической конференции Ростов-на-Дону 2006, Сморгунуов Л В Сравнительный анализ политико-административных реформ от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Человек Сообщество Управление - Краснодар, 2004 № 2, Сотовьев А И Технологии администрирования политические резонансы в системе власти современной России // Полис 2004 №6, Тихомиров Ю А Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика — М, 2004 № 4, Шадрин А Е Административная реформа и политическая модернизация // Институт Экономики и Права -М, 2004, Шаров А У административной реформы в регионах открылось «второе дыхание» 2006, Проблемы современного государственного управления в России – М, 2007, Шестов Н И Идея единства страны и реформа российской политической системы // Полис 2004 №6, Шестоперов А М Административная реформа и экономика России пределы совместности развития (аналитический обзор) // Национальный институт систематических исследований проблем предпринимательства URL <http://http www.nisse.ru>, Южаков В Н Административная реформа интересы гражданского общества Ростов-н/Д 2006, Яковлев А Н Реформация в России // Общественные науки и современность

Проблемы административно-государственного управления и возможности политического реформирования рассматривались также в диссертациях И А Василенко, Р Т Мухаева, В И Якунина, А В Баранова, Ю В Баталовой, В В Меньшикова, А А Калинина, Т М Поляковой, Л Л Хоперской, и др ⁷

Региональные особенности административной реформы на Юге России рассматриваются в трудах А В Баранова, А А Вартумяна, Е В Морозовой, М В Саввы, Е В Саввы и др ⁸

Несмотря на большое количество работ, посвященных государственному управлению, историческим, экономическим и правовым аспектам реформирования административной системы, анализу политических факторов административной реформы в современной России уделено недостаточно внимания, особенно с учетом региональной специфики такого важного с геополитической точки зрения региона, как Краснодарский край

Объектом диссертационного исследования является административная реформа в современной России

Предметом диссертационного исследования выступают политические факторы административной реформы в Российской Федерации и их специфика на региональном уровне (в Краснодарском крае)

Цель диссертационного исследования: выявить и раскрыть политические факторы административной реформы в современной России и особенности их проявления в Краснодарском крае

Поставленная цель обуславливает необходимость решения следующих задач:

- раскрыть концептуальные подходы к политологическому исследованию системы государственного управления,
- определить значение административной реформы как социально-политического механизма оптимизации функций государства,

2005 №2, Якунин В, Сулакшин С, Тимченко А Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть - М, 2006

⁷ Василенко И А Современный опыт административно-государственного управления в странах Запада и России политологический аспект Дисс д-ра поли наук – М, 1994, Мухаев Р Т Содержание и возможности политического реформаторства Дисс д-ра полит наук – М, 1992, Якунин В И Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе Автореф дисс д-ра полит наук - М, 2007, Баталова Ю В Взаимодействие негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти и управления в России Дисс канд полит наук М 2004, Меньшиков В В Власть и властные отношения теоретико-методологический аспект Дисс д-ра поли наук – Краснодар, 2006, Калинин А А Система политического управления в трансформирующейся России теоретико-прикладной анализ Автореф дисс докт полит наук – М, 2007, Полякова Т М Менталитет полиэтнического общества как фактор политического процесса в России Автореф дисс д-ра полит наук-М, 1999, Хоперская Л Л Современные этнополитические процессы Северо-Кавказского региона проблемы политического управления Автореф дисс д-ра полит наук- М, 1998,

⁸ Баранов А В Акторы региональных политических процессов в постсоветской России система взаимодействий Автореф дисс д-ра полит наук - Волгоград, 2007, Вартумян А А Региональный политический процесс в современной России динамика, тенденции, особенности Автореф дисс д-ра полит наук -М, 2005, Морозова Е В Проблемные сети в государственном и муниципальном управлении // Демократия и управление информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии №1(5) - СПб, 2008, Савва М В Савва Е В Проблемы взаимодействия гражданского общества и власти на Юге России в контексте административной реформы // Научно-информационный журнал «Человек. Сообщество. Управление» 2006 № 4, Савва Е В Политизация этничности в условиях незавершенной модернизации (на примере Северного Кавказа) // Тезисы докладов IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление новые вызовы политической науке» М., 2006

- обосновать инновационный потенциал административной реформы в процессе политической модернизации современной России,
- охарактеризовать особенности проявления политических факторов в процессе формирования концепции административной реформы в России и на этапе ее реализации,
- изучить позитивный и негативный опыт использования политических технологий реформирования административных структур в современной России,
- определить и систематизировать политические факторы, влияющие на реализацию административной реформы в современной России,
- выявить специфику осуществления административной реформы на региональном уровне на примере Краснодарского края

Хронологические рамки исследования. Определяя хронологические рамки исследования, автор исходит из гипотезы, что административные реформы - как выражение долгосрочных потребностей государства и общества в надежной управляемости всех институтов и органов, обеспечивающих стабильность и устойчивое развитие государства, высокое качество жизни его граждан, – представляют собой явление, не имеющее географических границ и хронологических рамок. Для России проблема устойчивой управляемости, решаемая путем последовательных административных реформ, получает качественно новый период, когда трансформации в сфере государственного управления вызваны изменением границ, роли и статуса самого государства. Поэтому для исследования был выбран период с начала 1991 г. до середины 2009 г.

Теоретико-методологическая основа исследования. Особенности проблематики исследования потребовали использования различных теоретико-методологических подходов: сравнительного, системного, структурно-функционального.

Сравнительный анализ этапов административной реформы и сопоставление теоретических моделей государственного управления позволяет исследовать принципы и особенности управленческого процесса в различных политических системах и определить взаимосвязь управленческих концепций, возможности их реализации в государственной политике. Системный подход используется для определения внутренней взаимосвязи между элементами политико-административных структур и характера их взаимодействия с внешней средой. Структурно-функциональный анализ призван выявить функции элементов административной реформы, понимаемой в качестве системы.

Методологическую базу исследования составляют концепции В. Вильсона⁹, Т. Парсонса¹⁰, Р. Мертона¹¹, М. Вебера¹², Р. Дарендорфа¹³ и др., в которых раскрывается сущность государственного управления, основных функций органов государственной власти как политического института, их формально-нормативной организации. Применение сравнительно-политологического и структурно-

⁹ Вудро Вильсон. Наука государственного управления. Классики теории государственного управления. американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. М., 2003.

¹⁰ Parsons T. Structure of Social Action. N.Y., 1938.

¹¹ Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль. М., 1994.

¹² Вебер М. Бюрократия // Классики теории государственного управления. американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. М., 2003.

¹³ Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. - М., 2002.

функционального анализа позволило выявить важнейшие тенденции развития системы государственного управления постсоветской России, политические факторы, влияющие на ход административной реформы, определяющие ее сущность и региональную специфику

Автором применены следующие прикладные методики историко-хронологический и качественный анализ документов, вторичный анализ данных социологических исследований (Реформы для людей или государства? 29 04 2004, Реформы в России 22 04 2004)

В ходе работы над диссертацией учтены основные положения трудов современных зарубежных и российских политологов, имеющих отношение к проблемам политического реформирования, административно-государственного управления, выявления роли политических ресурсов в повышении эффективности деятельности государственного аппарата (А И Соловьева¹⁴, В С Комаровского¹⁵, Л В Сморгунова¹⁶, В А Рюмина¹⁷, К Райнхорда¹⁸, В И Якунина¹⁹ и др)

Эмпирической базой диссертационной работы послужили

- федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, регламентирующие процесс государственного строительства в РФ и реформирования административной системы в России на современном этапе,
- сведения Федеральной службы государственной статистики РФ,
- результаты исследований, проводимых Всероссийским центром изучения общественного мнения (Реформы для людей или государства? 29 04 2004, Реформы в России 22 04 2004),
- материалы экспертного опроса глав администраций муниципальных образований Краснодарского края по вопросам содержания концепции и проблемам реализации административной реформы, проведенного с участием автора (сплошной опрос проводился в мае 2009 года)

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- раскрыты концептуальные подходы к политологическому исследованию системы государственного управления,
- проведен сравнительно-политологический анализ теоретических подходов к государственному управлению в контексте современной российской административной реформы, выявлены базовая концепция, явившаяся теоретическим основанием реформирования административной системы и ее ограничения применительно к российским условиям,
- интерпретирована роль административной реформы как социально-политического механизма оптимизации функций государства,

¹⁴ Соловьев А И Власть и управление в структуре государственного регулирования // Человек Сообщество Управление , 2006

¹⁵ Комаровский В С Модели государственного управления, политика развития и связи с общественностью // Политика развития и политико-административные отношения - Краснодар, 2009

¹⁶ Сморгун В Л Проблема соотношения политических и административных режимов // Демократия и управление информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии №1(5) - СПб , 2008

¹⁷ Рюмин В А Политико-административные реформы в истории России // Сравнительное государственное управление Теория, реформы, эффективность – СПб , 2000

¹⁸ Райнхард К Реформирование государственного управления Концепция активизирующего государства // Реформы государственного управления – М , 2006

¹⁹ Якунин В , Сулакшин С , Тимченко А Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть М , 2006

- определена инновационная роль административной реформы в осуществлении модернизации политической системы, ее значение в процессе рекрутирования политической элиты в современной России, обозначена проблема мотивационной составляющей,

- осуществлен проблемно-логический анализ процесса социально-политического проектирования административной системы в современной России с учетом влияния внешних и внутренних факторов, возникающих рисков и уязвимости управляемости в процессе трансформации,

- осуществлен сравнительный анализ политических технологий реформирования административной системы,

- раскрыта специфика осуществления административной реформы в субъекте Российской Федерации на примере Краснодарского края,

- выявлена роль политических факторов реализации концепции административной реформы и эффективного использования политических ресурсов в целях инновационного развития современного российского общества

Основные положения, вносимые на защиту:

1 Систему политических факторов административной реформы в современной России составляют

- нормативная и программная база трансформации административно-политической системы,

- политическая воля лиц, принимающих решение на различных уровнях власти,

- политические институты как субъекты и объекты реформирования,

- новые вызовы и угрозы для сохранения целостности государства и обеспечения его статуса и влияния в мире,

- сдерживающее влияние уровня эффективности экономической политики на содержание и качество управленческой деятельности,

- воздействие властных отношений на темпы экономического развития и методы антикризисного управления,

- способы рекрутирования элиты и, провоцирующий конфликты, кризис доверия в обществе,

- высокий уровень коррупции и сложность ее преодоления,

- противоречивость политических интересов, характерных для различных ветвей и уровней власти,

- уровень развития институтов гражданского общества и степень их участия в реформировании системы исполнительной власти

2 На основе политологического анализа концепций государственного управления в контексте административной реформы выявлены основные этапы генезиса политико-управленческой мысли и теоретические проблемы, отражающиеся на этапе реформирования административной структуры общества. Две основные подсистемы государственного управления (политическая и административная), находясь в постоянном взаимодействии, которое трансформируется в процессе административной реформы, должны комплексно обеспечивать устойчивое функционирование базового сегмента государственного управления, от которого зависит жизнеобеспечение социально-политических сообществ

3 На функционирование политических институтов в условиях его трансформации существенное влияние оказывают факторы макро- и микрополитической среды. Функциональная направленность государства, выражающего национальные интересы, обеспечивается институциональными структурами, призванными оптимизировать политическое развитие и препятствовать проявлениям дисфункций внутри государственного механизма.

4 Обеспечение политической модернизации обусловлено тем инновационным потенциалом, который заложен в концепции административной реформы и ее реальном воплощении, что не одно и то же. Данное противоречие является важнейшим политическим фактором динамики современного российского общества.

5 Административная реформа является инструментом формирования новых способов рекрутирования политической элиты на основе повышения роли мотивационной компоненты в политических технологиях оптимизации государственного механизма. В этом случае она сможет создавать ценностно-идейную платформу для преодоления кризиса доверия в обществе.

6 В результате разработки концепции административной реформы происходили флуктуации активности и пассивности политических субъектов реформируемой системы государственного управления. Это выражалось в периодическом пересмотре некоторых положений концепции, выявлении проблемных зон и корректировании форм и методов проведения реформы, что, в конечном итоге, привело к оформлению динамической модели управления с учетом влияния и внешних и внутренних факторов, новых вызовов и угроз, связанных с процессом глобализации. Новая методика определения принципов реформы призвана обеспечить большую гибкость системы государственного управления, так как в ходе трансформации повышается ее уязвимость и риски управляемости.

7 Политические технологии реформ административных структур могут создаваться на основе методов управленческой диагностики, которые включают в себя определение важнейших критериев и пороговых значений оптимального функционирования государственного аппарата. Всесторонний анализ результативности предшествующих этапов реформ позволяет выявить позитивный и негативный опыт, а также субъективные и объективные трудности использования политических технологий реформирования.

8 Региональная специфика осуществления административной реформы обусловлена внутренними и внешними факторами политического процесса, включая как влияние окружающей среды, взаимодействие между центром и регионами, так и личностные, в том числе профессиональные, этнические, гендерные, социально-психологические и другие аспекты. Эффективность преобразований административной системы в Краснодарском крае имеет для России стратегическое значение, так как край является одним из лидеров в развитии АПК и рекреационного комплекса, а в политическом отношении характеризуется выраженным влиянием консервативных факторов.

9 Особенности осуществления административной реформы в Краснодарском крае проявляются во влиянии гетерогенной политической культуры на способность политико-административных структур к реформированию. Различия в уровне социально-экономического развития территорий требуют значительной корректировки форм и методов реформирования управленческих структур, осо-

бенно в депрессивных муниципальных образованиях внутри края. При этом инновационный потенциал наиболее развитых и быстро развивающихся территорий, в частности, имеющих приоритетное значение в связи с федеральными целевыми программами (например «Сочи-2014»), не должен подвергаться угрозам неэффективного управления, что предполагает еще большую востребованность своевременной корректировки основных аспектов проводимой административной реформы и оптимизации управленческих технологий.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования.

Теоретические положения и выводы призваны обеспечить развитие теории государственного управления на основе системного анализа политических факторов административной реформы в современном российском обществе. Выявление политических факторов административной реформы в современной России и определение их позитивного и негативного влияния на ход реформы позволяет решать проблемы управляемости политической системы в переходный период и наметить пути эффективной трансформации как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования ее содержания, основных выводов и положений при разработке учебных программ переподготовки государственных служащих и выработки управленческих решений по реализации приоритетных направлений реформ государственно-административной системы, а также в процессе разработки учебных курсов по политическим проблемам реформ властных институтов и органов государственного управления для студентов.

Результаты исследования могут применяться органами государственной власти и научно-образовательными учреждениями в процессе моделирования и прогнозирования динамики развития политической системы РФ.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационной работы были представлены автором и обсуждались на научно-теоретических и научно-практических конференциях и семинарах, в том числе Всероссийской научной конференции «Проблемы политической самоорганизации и стабильности в российском обществе» (Краснодар, Кубанский государственный университет, 2004 г.), 3-й и 4-й ежегодных научных конференциях студентов и аспирантов базовых кафедр Южного научного центра РАН (Ростов-на-Дону, 2007, 2008 гг.), IV Всероссийском теоретическом семинаре «Политика развития, политико-административные отношения и режимы» (Краснодар 2008 г.), Международной научно-практической конференции «Социальное партнерство как способ достижения гражданского согласия и социального мира, обеспечения стабильности общества» (Краснодар, 2006 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы безопасности в условиях конфликтогенной ситуации на Юге России» (Краснодар, 2007 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы социальных коммуникаций и связей с общественностью» (Краснодар, 2008 г.), Всероссийской научной конференции «Человек Сообщество Управление Взгляд молодых исследователей» (Краснодар, 2009 г.)

Положения, выносимые на защиту, поддержаны Институтом общественного проектирования в конкурсе научно-исследовательских работ аспирантов государ-

ственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, находящихся в ведении Федерального агентства по образованию, работающих над общественно – значимыми темами социально-гуманитарных исследований (2008-2009 учебный год) Кроме того, результаты исследования использованы при подготовке и реализации проекта, победившего в конкурсе компании ОАО «Филипп Моррис Кубань» 2008-2009 учебного года (стипендии, присуждаемые аспирантам, обучающихся в государственных университетах города Краснодара и занимающихся актуальными и общественно-значимыми темами исследования)

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в 11 публикациях автора общим объемом 3 8 п л в том числе три опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для апробации итогов исследований по политическим наукам Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета

Структура диссертационной работы подчинена проблемно-логическому принципу и соответствует целям и задачам диссертационного исследования Исследование состоит из введения, двух глав (в том числе шести параграфов), заключения, библиографического списка и приложения

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования Характеризуется степень изученности проблемы Формулируются объект и предмет, цель, задачи и хронологические рамки работы Определена теоретико-методологическая и эмпирическая база исследования Изложены научная новизна, теоретическое и практическое значение работы Формулируются основные положения, выносимые на защиту Изложена апробация исследования, определена его структура

В первой главе «**Теоретико-методологические основы исследования политических факторов реформирования государственных институтов**» анализируются наиболее значимые теоретические подходы к исследованию политических факторов реформирования государственного управления в современной России

В первом параграфе первой главы «**Концептуальные подходы к политологическому исследованию системы государственного управления**» рассматриваются основные концепции государственного управления в контексте административной реформы Анализируются плюсы и минусы каждой из них Выявляется специфика их реализации и функционирования в процессе преобразований российской политической системы Административная организация как особый тип социальной организации, рассматривается в виде инстанции, выполняющей функции объединения, регламентации поведения людей и координации их разнонаправленных усилий Она отличается наличием четко определенных и установленных институциональных целей Для этого применяются механизмы формальной регуляции деятельности, зафиксированная система ролей с ярко выраженными полномочиями Крайней формой развития административной организации является бюрократическая организация, в которой формализация и

стандартизация деловых отношений достигает высшего уровня, а вся деятельность строится на основе безличных формальных правил

Определение типа изменений в организации, которые дают положительный или отрицательный эффект, выступает показателем измерения рациональности и эффективности управленческой деятельности Концепции, в которых рассматривались различные критерии таких изменений, получили название теорий организационного развития. Причем, если первоначально в рамках теорий естественного развития организаций, применялись такие оценочные критерии как повышение способности системы к выживанию, структурное и функциональное усложнение организации, а также возрастание роли функционального взаимодействия и обеспечение интеграции, снижение гибкости и усиление контроля организации и повышение уровня закрытости организации, то в настоящее время применяется также целый ряд других показателей. Это, прежде всего, реакция организации на нововведения, которые могут иметь как положительные, так и отрицательные последствия, например, потеря управляемости.

Основным признаком развития организации являются структурные изменения, которые закрепляются в организационной структуре и становятся устойчивыми и необратимыми, тем самым, меняя качество самой структуры организации. В современной мировой науке существует теория, по которой нарушение основных принципов «рациональной бюрократии» ведет к возникновению явлений, свойственных традиционной бюрократии. Изучение «дисфункций и патологий» бюрократического аппарата ставит под сомнение существование веберовской идеальной рациональной бюрократии. Так как бюрократия делает свои формальные цели своим содержанием, то она вступает в конфликт с реальными целями.

Теоретически новый государственный менеджмент стремится избегать дихотомии политика / управление. Он охватывает всю политическую систему, все политическое управление. Его интересует инициативное осуществление публичной / государственной политики, а не просто нормативная организация исполнения ее целей. Чиновничество рассматривается не как простой исполнитель внешне выработанных решений, а как участник принятия решений, поиска эффективных моделей их осуществления.

Неоинституциональный подход, актуализирующий роль институтов как посредников в конфликто-разрешении, фокусирует внимание на том, как государство и другие институты структурируют конфликты между группами с противоположными интересами и выполняют посреднические функции в их разрешении.

В противоположность относительной независимости государства в политике, в концепции политических сетей государственные структуры рассматриваются в качестве тесно соединенных с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен ресурсами с ними. Суть концепции «governance» состоит в том, что государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность. Оно базируется скорее на горизонтальных, а не на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом.

Синергетическая парадигма рассматривает управляемые системы как самоорганизующиеся. Эффективное управление в режиме самоорганизации пред-

полагает знание внутренних тенденций, происходящих в системах процессов и осуществление управленческих действий, которые помогают выводить управляемые системы на собственные траектории эволюции

Исследование и сравнительный анализ основных теоретических подходов к государственному управлению показал, что каждый из них имеет ряд преимуществ перед остальными, но, в тоже время, все они не лишены недостатков и, следовательно, существуют ограничения в применении их на практике

Во втором параграфе первой главы «Административная реформа как политический механизм оптимизации функций государства» определяется значение административной реформы как социально-политического механизма оптимизации функций государства, что в большей степени концептуализирует актуальность проведения административной реформы в современной России и позволяет выявить глубинные проблемы государственного управления и наметить пути их решения

Административная реформа имеет системный характер, поскольку она сама представляет собой компонент реформирующейся системы общества, так как осуществляется параллельно с другими реформами, например реформой образования, и, в свою очередь, имеет внутреннюю структуру федеральный, региональный, муниципальный уровни. Понятие «политические факторы» рассматривается автором как движущая сила, политический процесс или элемент политической системы, обуславливающий те или иные изменения в обществе на основе имеющихся политических ресурсов и способности их использования

Взаимодействие властной и административной регулятивных подсистем управления относится к внутренним факторам, и их способность/неспособность к компромиссу обуславливает уровень динамического равновесия и баланс интересов в обществе. В этом процессе особую роль играет гражданское общество, включая экспертно-аналитические профессиональные группы. Таким образом, государство должно быть заинтересовано в поддержании диалога с другими сегментами социально-политического пространства. Наиболее сложным процессом во взаимоотношениях государственных подсистем с гражданским обществом является институционализация, необходимая для представительства и позиционирования групп интересов

В российской административной реформе заложена оптимальная модель взаимодействия двух регулятивных подсистем, государственных и общественных институтов. Сформулирована задача согласования действий между различными уровнями государственного управления и определен формат связей и отношений между гражданином и государством и создаются необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления. Определение зон повышения ответственности госаппарата опирается на идею усиления ценностной составляющей в совокупности функций и властной и управленческой подсистем

Основным содержанием разграничения полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью является закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, т.е. закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти. Одна из главных проблем этой части пре-

образований, имеющей значение для успеха административной реформы в целом, состоит в том, что она производна от определения функций, остающихся за государством и за исполнительной властью на всех уровнях. Поэтому произведенное законом разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью нельзя рассматривать как окончательное, и оно будет пересмотрено после определения необходимых функций государства. Наряду с традиционными функциями законодательного регулирования, социального развития, обороны на первый план выходит новая стратегически-инновационная функция. Государство нуждается в надежном научном предвидении на основе управленческой диагностики, что позволит создать эффективные инструменты стратегического планирования и управления.

Политологический анализ административной реформы как социального механизма оптимизации функций государства в России на современном этапе, сравнение теоретических моделей государственного управления в контексте административной реформы позволяет выявить глубинные проблемы и теоретические нюансы, отражающиеся на этапе реформирования административной структуры общества.

В третьем параграфе первой главы «Инновационный потенциал административной реформы – основа процесса политической модернизации» обосновывается роль административной реформы в процессе инновационного развития современной России. В настоящее время для активизации процесса политической модернизации необходимо выявить и реализовать инновационный потенциал интеллектуальной среды общества. Эффективность административной реформы напрямую зависит от возможности использования этого потенциала, который, в свою очередь, является предпосылкой осуществления всех приоритетных национальных проектов. Современные трансформации национального государства не означают унификацию форм и методов государственного устройства и правового регулирования. В то же время, наблюдается процесс конвергенции содержательной стороны государственно-правового устройства в разных странах в направлении расширения демократических прав и свобод граждан, усиления борьбы с коррупцией и контроля общества над деятельностью государственных органов, уменьшения вмешательства административных структур в экономическую деятельность фирм и граждан, усиления стратегически-инновационной и социально-экономической функций государства.

Национальные государства, которые прежде концентрировали всю полноту власти (особенно в унитарных государствах), что создавало предпосылки для установления диктаторских режимов и злоупотребления властью, теперь вынуждены отдавать часть своих полномочий вниз на региональный и муниципальный уровень, находящиеся под большим демократическим контролем населения.

В мире складывается глобальная социальная система, порождающая ряд политических, социально-экономических и социокультурных противоречий, что требует особого внимания к тем трансформациям внутри политической системы, которые обеспечивают процесс модернизации и повышают конкурентоспособность России на мировой арене.

Современные условия реформирования российского общества предъявляют особые запросы к модернизации государства как важнейшей основы устойчи-

ности политического развития. Наблюдается тенденция усиления требований органов федеральной власти в лице Президента РФ и Правительства РФ к региональным и муниципальным управленческим структурам по поводу их ответственности перед населением, способности адекватно оценить имеющиеся ресурсы и эффективно их использовать. Определяя приоритетные направления модернизации Президент Российской Федерации Д.А. Медведев сделал акцент на решении проблем в государстве на основе инноваций, привлечения инвестиций, развития инфраструктуры, создании новых институтов и реформировании существующих. В обществе актуализируется тема разработки новых социальных проектов, привлечения молодых специалистов и ученых к этой деятельности при помощи системы стимулов, которые государство внедряет как инновационный проект. В работах ряда авторов уже обосновывались предпосылки реализации именно этатистской модели политической модернизации. Таким образом, анализ показывает, что обеспечение политической модернизации обусловлено тем инновационным потенциалом, который заложен в концепции административной реформы и ее реальном воплощении, что не одно и то же. Данное противоречие является важнейшим политическим фактором развития современного российского общества. Административная реформа призвана сформировать новый способ рекрутирования политической элиты и повысить роль мотивационной составляющей в политических технологиях оптимизации государственного механизма. В этом случае она сможет создавать ценностно-идейную платформу для преодоления кризиса доверия в обществе.

Во второй главе «Политические ресурсы и их использование в ходе административной реформы в постсоветской России» анализируется реализация административной реформы в России на современном этапе и влияние различных политических факторов на этот процесс.

В первом параграфе второй главы «Социально-политическое проектирование реформы административной системы как фактор трансформации российского общества» выявляются политические факторы, проявляющиеся с разной степенью интенсивности на каждом этапе формирования концепции современной административной реформы как основы эффективной трансформации российского общества. Выявление имеющихся политических ресурсов и создание эффективных механизмов реформирования предполагает проведение всестороннего анализа взаимодействия государственных структур, на основе которого могло бы осуществляться социально-политическое проектирование развития административной системы.

Автором предлагается социально-политическое проектирование рассматривать в широком смысле, не только как механизм создания концепции административной реформы, но и с учетом тех политических факторов, которые оказывали прямое или косвенное влияние на процесс трансформации общества в целом.

После распада СССР перед Россией особенно остро встал вопрос самоидентификации, модернизации государственного устройства, формирования новых властных отношений между центром и регионами. Существовала реальная повышенная опасность распада государства. В этот период особое внимание было уделено разграничению влияния и полномочий между различными уровнями

власти на основе компромиссов и договоренностей. Результатом явилась крайняя децентрализация власти и системы управления и, следовательно, распад единого правового, информационного, экономического и политического пространств внутри страны. Угроза разрушения государственности еще более возросла.

Современные условия реформирования российского общества предъявляют особые требования к модернизации государства как важнейшей основы устойчивости политического развития.

Но, как любое социальное преобразование, модернизация сопровождается острыми социальными конфликтами, прежде всего связанными с неспособностью политической элиты к активному осуществлению эффективного реформирования. В этой связи, можно говорить о кризисе управления, который приобретает перманентный характер и чтобы справиться с ним государству требуется принципиально новые управленческие технологии, новое видение стиля работы, поэтому началась работа по отбору и рекрутированию талантливых молодежи в управленческие структуры. Главной угрозой является массовая безработица, в том числе связанная с массовыми увольнениями госслужащих (только в Краснодарском крае за последнее время было уволено по распоряжению губернатора 300 сотрудников администрации). В тоже время, в процессе своего структурирования постсоветская система сохраняет инерцию прошлых лет, проявляющуюся в разбалансированности отношений «низов» и «верхов», и абсолютного доминирования интересов последних по корпоративно - отраслевому и местно - региональному принципу.

Все это накладывает отпечаток на процесс формирования гражданского общества и снижает возможности использования государством эффекта обратной связи, поскольку протестные движения, как правило, возглавляются маргинальными политиками, действующими по деструктивной схеме - все, что идет от государства - все порочно. В результате сам процесс становления гражданского общества идет не равномерно, не всегда поступательно, а противоречия усиливают кризис доверия - государство не доверяет структурам гражданского общества, а гражданское общество подозрительно, а порой и конфронтационно относится к государству. На наш взгляд осуществление административной реформы настоятельно требует преодоление этого кризиса доверия, причем государство должно поддерживать зародышевые структуры гражданского общества, создавать благоприятную среду для институционализации инновационно - групповых интересов и стимулирования креативных лидеров общественного мнения. Предрасположенность к проявлениям теневых отношений, к воспроизводству рынка теневых связей усложняет процесс реформирования и реализацию задач инновационного развития страны. Все это требует новых подходов и новых идей реализации политики в публичной сфере.

В результате разработки концепции административной реформы происходили флуктуации активности и пассивности политических субъектов реформирования системы государственного управления. Это выражалось в периодическом пересмотре некоторых положений концепции, выявлении проблемных зон и корректировании форм и методов проведения реформы, что, в конечном итоге, привело к оформлению динамической модели управления с учетом влияния и внешних и внутренних факторов, новых вызовов и угроз, связанных с процессом глобализа-

ции Новая методика определения принципов реформы призвана обеспечить большую гибкость системы государственного управления, так как в процессе трансформации повышается ее уязвимость и риски управляемости

Во втором параграфе второй главы «Политические технологии реформирования административных структур (позитивный и негативный опыт)» осуществляется всесторонний анализ используемых политических технологий в процессе реформирования административных структур. С точки зрения политической науки, изучается проблема определения эффективности способов и механизмов воздействия органов власти на социально-экономические и политические процессы. Это во многом предопределяет прочность всего национального государства и преодоление дисфункций, ослабляющих государственные институты

Поскольку в самой концепции административной реформы уже заложен инновационный потенциал, необходимо привести в соответствие с ней структуры законодательной, исполнительной и судебной власти. Наиболее проблемной является сфера групповых и личных интересов и наиболее трудной задачей становится выработка механизмов гармонизации земляческих, корпоративных, родовых интересов с одной стороны и национальных интересов с другой.

Традиционное деление социальной базы реформы на две коалиции – реформаторскую и консервативную, рассматриваемое как враждебное, на наш взгляд следует оценивать под другим углом зрения как единый комплекс, объединяющий соответствующие группы разных пониманий политики реформ, но при обязательном условии верховенства общенациональных интересов страны. Безусловно, такой подход становится еще более сложным, не прямолинейным, а скорее нелинейным, но он является единственно возможным для полиэтнического, многонационального, многоконфессионального мультикультурного российского социума. Что касается российских условий, приведенная картина отнюдь не исчерпывает всех аспектов противоречивого процесса продвижения к инновационному характеру социально-экономического и политического развития России, но, в тоже время, предложенный подход позволяет обеспечить сопоставление социального контекста и конкретных факторов административной реформы в России. Структурно-функциональный анализ этого контекста необходимо осуществлять систематически с помощью методов управленческой диагностики, включающую всю совокупность научных методов прикладной политологии.

Стилевые характеристики деятельности госслужащих показывают укорененность патриархально-патерналистского характера властных отношений, недостаточность ценностных ориентаций на нравственно-этические критерии и отсутствие должной мотивации на реализацию на реализацию конкретных задач реформы, по улучшению функционирования системы жизнеобеспечения граждан.

Федеральные и региональные структуры в качестве основного избрали программно-целевой метод политического управления (федеральные и региональные целевые программы, приоритетные национальные проекты). В целом являющийся адекватным для российской специфики данный метод необходимо дополнить той, несколько забытой идеей реформы, которая подчеркивает необходимость системной модернизации управления.

Существенным ограничением преодоления кризиса доверия и негативным политическим фактором, влияющим на реализацию административной реформы, выступает коррупция. Стратегия противодействия коррупции в каждом из направлений административной реформы состоит в том, чтобы изживать не отдельные факторы, способствующие распространению коррупции в государственном аппарате, а всю их систему, созданную и воспроизводимую существующими механизмами государственного управления, отношениями государственных органов и их клиентов, граждан и организаций. При этом речь идет не столько о принятии неких нормативных правовых актов, утверждающих новые правила, сколько о кропотливой работе по их внедрению в практику государственного управления. Противодействовать коррупции, учитывая масштабность проблемы, реально только при внедрении в исполнительных органах государственной власти комплекса программных мер, формируемых настоящей концепцией.

Для российского общества реформирование аппарата государственного управления, прежде всего, представляет собой политический проект, призванный перестроить конфигурацию правящей элиты, придать государству и обществу новый импульс в развитии, обеспечить ведущее место стране на международной арене.

Важнейшим мотивом продвижения этого политико-управленческого проекта остается политическая воля высших центров российской власти. С другой стороны, административная реформа важна и в своем узко предметном плане, подразумевающим видоизменение ключевого для общества компонента системы принятия решений, позволяющего реализовывать поставленные цели, повышать качество управленческих кадров, эффективнее расходовать общественные ресурсы. Политическое содержание административной реформы неразрывно связано и с необходимостью построения принципиальных общественных диспозиций, то есть налаживанием властью соответствующих связей и отношений с важнейшими акторами в пространстве политики.

Всесторонний анализ результативности предшествующих этапов административной реформы позволил выявить позитивный и негативный опыт, субъективные и объективные трудности использования политических технологий реформирования, определить существующие и вновь возникающие политические факторы и риски управляемости государственной системы для оптимизации дальнейшего процесса преобразований.

В третьем параграфе второй главы «Специфика осуществления административной реформы на региональном уровне» анализируется политические факторы реформирования административной системы в Краснодарском крае и делается вывод, что административная реформа на региональном уровне осуществляется в недостаточной мере. Существуют как фавориты, так и аутсайдеры реформы.

Изменение функционального наполнения привело к возникновению аппаратной борьбы за власть и, в частности, сами государственные функции. Более того, реализация положения о разделении функций государственного управления во многом стала зависеть от психологических особенностей министров и руководителей агентств, их амбиций. Имеет место и конкуренция, и борьба интересов за авторский контроль над проведением реформы. Во многом это связано с

тем, что сами чиновники сопротивляются и блокируют предлагаемые изменения, не соответствующие их ценностным установкам и традициям, в основе которых лежит не политика развития и коренных изменений, а политика удовлетворения тех или иных узко корпоративных интересов и модифицирования ситуации. При этом само реформирование государственных органов происходит фактически «изнутри» самими чиновниками при отсутствии какого-либо общественного контроля. Возникает еще одна институциональная ловушка реформы: нуждающиеся в совершенствовании институты порождают интересы, которые сужают выбор доступных вариантов их изменения. Культурная инерция, нежелание чиновников менять стереотипы поведения, доказавшие свою жизнеспособность в прошлом, лишь повышают трансформационные издержки. Очевидно, что при этом сохраняются весьма высокие риски неожиданного увеличения издержек в связи с появлением новых, более жестких регулятивных правил и новых административных барьеров, мешающих развитию рыночных институтов.

Предшествующая система была фактически разрушена, а новая находится в стадии становления. Действительно, переход к действиям по новым правилам произойдет тогда, когда ожидаемая будущая выгода от их использования окажется выше, чем издержки на их освоение и применение. При этом фактически отсутствует необходимая взаимосвязка административной реформы, реформы государственной службы и реформы федеративных отношений, каждая из которых осуществляется автономно друг от друга. Данный временный шаг приводит к появлению огромных коррупционных возможностей для взимания

Существенное воздействие на ход реформы оказывают ряд противоречий, связанных с влиянием внешней среды. Во-первых, стоит отметить, что в России отсутствуют реальные субъекты реформирования государства: институты гражданского общества (независимый общественный контроль за деятельностью органов власти, СМИ), которые должны осуществлять контроль за административной реформой, только зарождаются и не могут как следует воздействовать на процесс реформирования, ветви и уровни власти.

Фактически многие ошибки реформаторов связаны именно с отсутствием контроля за проведением реформы со стороны общества. Государство само формирует гражданское общество, стимулирует его развитие, ориентируясь при этом на собственные интересы. Действительно, в соответствии с законопроектом «О саморегулируемых организациях», появившимся под лозунгом административной реформы в 2003 году, саморегулируемым организациям передается право устанавливать стандарты, контролировать выполнение этих стандартов, выносить решения об их нарушении и налагать на предприятия штрафы. Естественно, что подобное совмещение функций в одной организации противоречит принципам проводимой административной реформы. Более того, саморегулируемые организации имеют право оказывать платные услуги. Иными словами, фактически произойдет замена федеральных органов исполнительной власти, но взятки и коррупционные сборы при этом будут заменены легальным перечислением в саморегулируемые организации вступительных, членских и целевых взносов, а также платой за услуги. Ситуация усугубляется тем, что в стране отсутствуют традиции самоорганизации бизнеса, нет никаких предпосылок для делегирования ряда

государственных функций бизнес-сообществу и саморегулируемым организациям

В качестве значимого, для данного исследования инструментария мы выбрали сплошной экспертный опрос всех глав муниципальных образований Краснодарского края. Который дает с одной стороны представление о ходе административных и муниципальных реформ, осведомленности и понимании сущности реформы, а с другой стороны информацию о составе и политико-профессиональном уровне действующих глав муниципальных образований.

Не смотря на то, что Краснодарский край является одним из фаворитов по темпам проведения административной реформы, нужно сказать, что многие мероприятия, проводимые данной реформой, были приняты в замедленном темпе. Специалисты в области управления по результатам, необходимых для реализации мероприятий реформы, также остро не хватает.

Программа административной реформы Краснодарского края отражает только три направления реформы из шести, провозглашенных в Концепции административной реформы. В отличие от других субъектов федерации, в Краснодарском крае реформа в значительной степени перенесена на муниципальный уровень, с которого и спрашивают результаты. В связи с этим, теряется целостное управление реформированием. Уровень квалификации специалистов, которые реально занимаются реализацией реформы не соответствует требованиям программы, а в случае проведения учебы сотрудников администрации низшего звена, их работа наталкивается на непонимание со стороны непосредственного начальства и не приводит к желательным результатам. Разрабатываемые регламенты либо содержат внутренние противоречия, либо вообще по сути таковыми не являются и требуют серьезной доработки. В целом, на всех этапах реформирования проявляется тотальная незаинтересованность работников административных структур в позитивных изменениях. Требуется разработка мотивационной компоненты реформирования для дальнейшего успешного осуществления реформы.

В заключении подведены итоги исследования, сформулированы выводы и рекомендации органам государственной власти и управления, определены направления дальнейшей работы по данной проблеме.

Для России в данный момент проблемы и задачи самосохранения социума и упрочнения его положения в мире могут быть обеспечены выверенной политикой государства. Реализация этой функции обусловлена самосохранением самого государства – социального института, оказавшегося под угрозой распада в глобализирующемся мире. Таким образом, суть реформы заключается не только в изменении методов администрирования, но и в коренной перестройке стиля управления, в характере взаимоотношений элиты и общества. В поиске эффективных форм взаимодействия субъектов и объектов госуправления заключается основная направленность социальных изменений, которые бы не разрушали политическую систему, а, напротив, скрепляли ее элементы ценностными установками, признаваемыми гражданским обществом, что и будет способствовать обновлению российской государственности.

Как политический метод оптимизации функций государства, административная реформа выполняет важную интегративную роль при условии системного

характера процесса реформирования. Наиболее значимым аспектом этого процесса являются политические факторы, выступающие как движущая сила и совокупность компонентов, которые обуславливают направление изменений в обществе в соответствии с имеющимися политическими ресурсами и способностями их использования. Оптимальная модель воспроизводства эффективных государственных институтов обусловлена учетом региональной специфики в базовых взаимодействиях федерального центра и субъектов федерации. Реформа создает идейные основания политико-государственной деятельности в направлении централизации или децентрализации и зависит от способности государства налаживать эффективную коммуникацию в политическом пространстве взаимодействия заинтересованных субъектов.

Комплексное рассмотрение политических факторов административной реформы в современной России позволило обнаружить проблемы и перспективы становления новой парадигмы политико-государственного управления, отвечающей вызовам третьего тысячелетия, угрозам и рискам деградации государства как политического института, наметить тенденции реформирования российской государственности с целью обеспечения инновационного развития страны.

Предпринятое исследование позволяет сформулировать рекомендации органам власти, касающиеся создания системы взаимодействия между различными управленческими структурами и институтами гражданского общества по принципу «обратной связи» и мониторинга эффективности реализации административной реформы в соответствии с потребностями конкретного региона и государства в целом.

По теме диссертации опубликованы следующие работы соискателя общим объемом 3,6 печатных листа:

1 Юрченко Н.Н. Теоретико - методологические аспекты политологического исследования административной реформы в современной России // Известия Саратовского университета. Серия Социология. Политология. Саратов, 2009, Том 9, Выпуск 2, С 117-121 (0,3 п.л.)

2 Юрченко Н.Н. Роль властной и управленческой подсистем в процессе административной реформы в современной России // Социально-гуманитарное знание. Москва, 2009, №9, С 13-19 (0,4 п.л.)

3 Юрченко Н.Н. Проблемы теоретического осмысления новой концепции государственного управления: политологический аспект // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. Курск, 2007, № 9. С 31 – 34 (0,4 п.л.)

4 Юрченко Н.Н. Роль политических изменений в политическом процессе // Проблемы политической самоорганизации и стабильности в российском обществе. Сборник материалов всероссийской научной конференции. Краснодар, Изд-во Кубань гос. ун-та, 2004. С 284 -286 (0,2 п.л.)

5 Юрченко Н.Н. Административная реформа в России как новый путь достижения согласия // Социальное партнерство как способ достижения гражданского согласия и социального мира, обеспечения стабильности общества. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Краснодар, Изд-во Кубань гос. ун-та, 2006. С 91 – 92 (0,1 п.л.)

6 Юрченко Н Н Эффективность административной реформы на Юге России (проблемы и перспективы) // Материалы третьей ежегодной научной конференции студентов и аспирантов базовых кафедр Южного научного центра РАН Ростов-н/Д Изд-во Южн научн ц-ра РАН, 2007 С 232 – 234 (0,1 п л)

7 Юрченко Н Н Административная реформа как фактор обеспечения национальной безопасности // Актуальные проблемы безопасности в условиях конфликтогенной ситуации на Юге России Сборник материалов международной научно-практической конференции Краснодар, Изд-во Кубан гос ун-та, 2007 С 440 – 444 (0,3 п л)

8 Юрченко Н Н Проблемы и перспективы реализации административной реформы на Юге России (роль связей с общественностью) // Актуальные проблемы социальных коммуникаций и связей с общественностью Сборник статей региональной научно-практической конференции Краснодар, Изд-во Кубан гос ун-та, 2008 С 421 – 427 (0,4 п л)

9 Юрченко Н Н Взаимодействие властной и административной регулятивных подсистем в контексте современной административной реформы в России // Человек Сообщество Управление. Взгляд молодого исследователя Краснодар, Изд-во Кубан гос ун-та, 2009 С 117-120 (0,3 п л)

10 Юрченко Н Н Функциональность политической идеологии в контексте административной реформы // Материалы четвертой ежегодной научной конференции студентов и аспирантов базовых кафедр Южного научного центра РАН Ростов-н/Д Изд-во Южн научн ц-ра РАН, 2008 С 226-227 (0,1 п л)

11 Юрченко Н Н Легитимирующая функция идеологии политико-административного режима / Н Н Юрченко, М В Юрченко // Политика развития и политико-административные отношения Сборник статей IV Всероссийского семинара исследовательских комитетов по сравнительной политологии и публичной политике Российской ассоциации политической науки Краснодар Изд-во Кубан гос ун-та, 2009 С 347-371 (1 п л)

17

Юрченко Наталья Николаевна

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Автореферат

Бумага тип № 2 Печать трафаретная
Формат 60x84 1/16 Усл печ л 1,3
Тираж 100 экз Заказ № 684

Кубанский государственный университет
350040, г Краснодар, ул Ставропольская, 149
350040, г Краснодар, ул Ставропольская, 149,
Центр «Универсервис», тел 21-99-551