



На правах рукописи

НЕФЕДОВ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ

**КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА
КАК ФАКТОР НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

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

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна
кандидат политических наук, профессор
Черноус Виктор Владимирович

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «4» июля 2009 г. в 11-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «2» июня 2009 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кислицын С.А.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В политической науке последних лет намечается активизация и расширение исследовательской работы по различным проблемам кадровой политики. Мировой финансово-экономический кризис на практике доказал несоответствие долгие годы считавшихся незыблемыми принципов организации и управления развитием интеллектуально-го потенциала представителей находящейся во власти элиты. Системные дисфункции кадровой политики особо ярко высветились на фоне мирового финансового кризиса¹.

Тот факт, что проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг стоит на повестке дня большинства стран мира, не может служить оправданием серьезных дисфункций в рассматриваемой автором диссертации сфере. Необходимо признать, что в современной России отсутствует научно обоснованная кадровая политика, адекватная политическим, военным, финансовым и демографическим реалиям и требованиям обеспечения национальной безопасности.

Под государственной кадровой политикой понимается «стратегия государства по формированию и рациональному использованию кадрового потенциала общества»². В постсовременной России начала формирования государственной кадровой политики были заложены в декабре 1993 г., когда Президент страны своим Указом утвердил «Положение о федеральной государственной службе Российской Федерации».

В развитие положений Указа в январе 1995 г. был опубликован Указ Президента Российской Федерации «О реестре федеральных государственных должностей Российской Федерации», а в июле 1995 года был принят Закон "Об основах государственной службы Российской Федерации", регулирующий общие положения и раскрывающий конституционные принципы построения государст-

¹ Дискин И. Кризис... И все же модернизация! - М.: Изд-во «Европа», 2009.

² Турчинов А. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и Труд. 2001. № 7.

венной службы. Вместе с тем было бы ошибочным вести речь о существовании в современной России транспарентной кадровой политики государственных структур, в рамках которой, ориентируясь на длительную перспективу и на конкурсной основе, осуществлялась бы целенаправленная подготовка, мониторинг развития и продвижения управленческих кадров, как на федеральном, региональном, так и на муниципальном уровне.

О масштабах задач кадровой политики свидетельствует тот факт, что в стране только муниципальных образований насчитывается 25 тысяч. Тем не менее как на федеральном, так и на региональном уровнях в постсовременной России не осуществлялись масштабные инновационные проекты в кадровой сфере, в результате которых политическая элита, инициировавшая их, могла бы получить существенные результаты от их осуществления в период своего нахождения у власти.

Принятие в 2008 г. руководством страны решения о создании кадрового резерва как для замещения на федеральном, так и на региональном уровнях, позволило не только конкретизировать кадровую политику, но и послать сигнал элите о необходимости повышения эффективности управленческой деятельности. Новые тенденции кадровой политики появились в российской политической системы с началом президентства Д.А. Медведева¹. Речь идет не только о функционировании комиссий по формированию и подготовке резерва управленческих кадров на федеральном уровне в которые рассматривают, в частности, кандидатуры претендентов из регионов, но и практике проведения конкурсов на включение в кадровый резерв проводимых региональными и муниципальными администрациями.

Необходимо привлечение к процессам реформирования различных сфер жизни общества ранее незадействованных специалистов, которые будут заинтересованы в успехе реформ и смогут на основе соответствующих требованиям времени знаний принимать участие в процессах управления. Речь идет о новой генерации кад-

¹ См.: Планы Президента Медведева. Ценности и цели первого Послания. Сборник / Сост.: Павловский Г.О., Глазычев В.Л. – М.: Изд-во «Европа», 2009.

ров, которая сформировалась в период рыночной экономики и ее представители добились успехов в различных сферах экономики и политики.

Разразившийся в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис стал испытанием и для России. Как заявил во время проведения в Иркутске 20 февраля 2009 г. расширенного заседания президиума Госсовета, посвященное борьбе с кризисом президент РФ Д.А. Медведев, «Кризис – лучший момент, чтобы избавиться от неэффективных менеджеров. Это момент истины и для самого губернаторского корпуса – здесь никаких снисхождений быть не может!». Ориентация в ущерб профессионализму на политическую лояльность кадров стала угрозой национальной безопасности как страны в целом, так и входящих в ее состав регионов. Все вышесказанное обусловило актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы

Кадровая политика является составной частью системы управления государством. Признанными исследователями феномена бюрократии и эффективности государственного управления являются М. Вебер, М. Крозье, Н. Луман, Р.Мертон, Ф. Ригс, П. Блау, В. Вильсон, Ш. Монтескье¹. Проблемы становления, формирования и развития государственного управления и государственной службы, разработка теоретических вопросов и другие концептуальные основы государственной службы рассматривались и исследовались в работах таких известных ученых как Г.В. Атаманчук, А.Л. Гапоненко, В.Д. Граждан, Ж.Д. Греков, А.А. Дёмин, А.М. Старостин, В.Г. Игнатов, С.В. Бондаренко, А.В. Понеделков,

¹ Weber M. Bureaucracy, trans. Hans Gerth, C. Wright Mills. - New York: Oxford University Press, 1958; Крозье М. Феномен бюрократии. -М.: 1994; Луман Н. Власть. -Москва., 2001; Merton R.K. Social Theory and Social Structure. - New York.: The Free Press. 1957; Riggs F. Administration in Developing Countries: the Theory of the Prismatic Society, Boston: Houghton-Miffling Co.1964; Blau R.M. The Dynamics of Bureaucracy. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1963; Монтескье Ш. Избранные произведения. -М.: 1995; Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. -М.: 1905; Оболонский А. Бюрократия и государство: Очерки: Серия «Новое в юридической науке и практике» / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. -М.: 1996; Оболонский А. Бюрократия: Теория, история, современность. - М., 1997.

Е.А. Литвинцева, В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Оболонский, А. И. Турчинов, Ю.Н. Стариков, Е.В. Охотский, Ф.И. Шамхалов, Л.Г. Швеи и др.¹ Проблемы национальной безопасности в контексте кадровой политики занимались С.Б. Иванов², Д.С. Черешкин³ и ряд других исследователей.

Во времена СССР научные публикации по вопросам кадровой политики государства носили тенденциозный характер, поскольку критические замечания допускались только в отношении лиц в той или иной мере дискредитировавших себя, и потому о системных проблемах не могло идти и речи. В определенной степени эту научную лакуну заполняли выходившие на Западе публикации, одной из наиболее известных является ставшая классикой монография доктора исторических и философских наук М.С. Восленского⁴.

В современной России кадровая политика рассматривается в контексте становления системы государственной службы, повышения эффективности деятельности органов государственной власти. В России региональные особенности реализации кадровой политики рассматриваются в рамках политической регионалистики⁵.

В постсоветский период в ходе проводившихся исследований анализировалось зарождение и становление региональных элит⁶, изучалось участие органов власти в публичной политике⁷, влияние

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М.: РАГС, 2004; Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. - Ростов н/Д: Ростиздат, 2002; Гапоненко А.Л. Особенности менеджмента в государственной службе. Государственная служба России. - М.: РАГС, 1997; Граждан В.Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. - М.: РАГС, 1997; Грекова Ж.Д. Государственная служба как политико-административный процесс. - М.: РАГС, 2001; Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. - М.: РАГС, 2004; Государственная служба. Под ред. А.В. Оболонского. - М.: РАГС, 1999; Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. - Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1996; Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. - М.: МГИМО (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002; Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления. - М.: Экономика, 2003.

² Иванов С.Б. Обеспечение национальной безопасности как необходимое условие развития России. - М.: Издательство URSS, 2006.

³ Черешкин Д.С. Проблемы управления рисками и безопасностью. Т.31. - М.: Изд-во URSS, 2007.

⁴ Книга вышла в 1980 г. на немецком языке в ФРГ и в годы перестройки была переиздана в СССР. См.: Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. - М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991.

⁵ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. - М.: Издательский Дом ГУ ВШЭ, 2006.

⁶ См.: Лалина Н.Ю. Региональные элиты России. - М.: ИНИОН РАН, 1997.

⁷ См.: Ермилова Т.В. Органы власти как субъекты публичной политики // Власть, 2006. № 11 (ноябрь).

общественного мнения на реализацию муниципальной кадровой политики¹, мотивы и ход протекания политических конфликтов между разными уровнями власти², конфликтные ситуации в ходе формирования муниципальной элиты на выборах³. Некоторые авторы рассматривали профессиональные качества индивидов сквозь призму повседневной рациональности⁴, другие исследователи ориентировались на изучение дихотомии профессионализм/инфантилизм⁵, изучались гендерные аспекты региональной кадровой политики⁶.

В моногородах кадровую политику во многом определяют градообразующие предприятия, выступающие в данном случае как субъекты публичной политики⁷.

Предпринимались попытки изучения особенностей практик политических партий в отношении молодежи, как кадрового резерва⁸, анализировались история и современное состояние административной этики в России, а также предлагались механизмы этического регулирования в отечественной госслужбе⁹, изучались особенности кадровой политики при формировании исполнительной ветви власти в регионах¹⁰, роль кадров в развитии инновационного

¹ См.: Несеоря Н.А. Институционализация общественного мнения местного сообщества // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: в 3 т. - М.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 272-273.

² См.: Кордонский С. Рынки власти России и логика конфликтов между уровнями административно-территориального устройства // Муниципальная экономика. 2000. № 3. С.2-12.

³ См.: Юсов С.В., Ткачев В.Н., Харьковский А.И. Избирательные споры в ходе федеральных, региональных и местных выборов 1993-1999 годов. - М.: Проспект, 1999.

⁴ См.: Филиппов А.Ф. Современность и повседневная рациональность // Стратегия. 1998. № 1. С. 40-41.

⁵ См.: Давыдов Ю.Н., Роднянская И.Б. Социология контркультуры (Инфантилизм как тип мировосприятия и социальная болезнь). - М.: Наука, 1980.

⁶ Емельянов Н. А. Региональная кадровая политика: женщина и управление // Материалы областной научно-практической конференции "Женщина и управление: социальной, правовой и экономический аспекты". Тула, 1997. С. 15-23.

⁷ Перегудов С.П. Крупная корпорация как субъект публичной политики. - М.: Издат. Дом ГУ ВШЭ, 2006.

⁸ См.: Казаков А. Кадры для будущего. Молодежные организации как кадровый резерв «Единой России». - М.: Европа, 2008.

⁹ Оболенский А.В. Мораль и право в политике и управлении. - М.: Издат. Дом ГУ ВШЭ, 2006.

¹⁰ Кашкин А. В. Формирование органов исполнительной власти: общее и частное. На материалах Кемеровской, Новосибирской, Омской, Томской областей и Алтайского края. 1993-2000 гг. / История, источниковедение и историография общественно-политической жизни Сибири новейшего времени: сб. статей к конф. / Сиб. акад. политических наук. - Новосибирск, 2008. - Вып. 2. С. 12-66.

потенциала регионов страны¹. В работах отечественных политологов получило развитие такое базовое для гуманитарных дисциплин понятие как «человеческий капитал»².

Вместе с тем в рассматриваемой сфере имеются неисследованные лакуны, связанные с определением эффективности реализации кадровой политики. В частности, не изучены особенности осуществления кадровой политики на региональном уровне в условиях общесистемного кризиса и ряд других вопросов, ставших во главу угла настоящего диссертационного исследования.

Объект исследования – реализуемая на региональном уровне РФ государственная и муниципальная кадровая политика.

Предмет исследования – политические процессы трансформации реализуемой на уровне регионов РФ кадровой политики в контексте проблематики национальной безопасности.

Целью исследования является выявление особенностей реализации кадровой политики в регионах с учетом фактора национальной безопасности.

Задачи исследования:

- дать оценку эффективности кадровой политики регионов, реализуемой в рамках политической системы «вертикаль власти»;
- выявить наличие или отсутствие в регионах системы, в рамках которой можно было обобщать и анализировать опыт реализации кадровой политики;
- дать оценку обновленной модели подбора претендентов на государственные должности через процедуру «кадрового резерва» с элементами публичности;
- установить наличие детерминант базовых дисфункций кадровой политики в регионах России;
- дать оценку эффективности применения в условиях кризиса ранее разработанной правительством РФ системы критериев оценки деятельности региональных властей;

¹ Беглов Д.Н. Координация инновационной системы развития региона // Общественный сектор региона: теория и практика реформирования. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Уфа: ИСЭН УНЦ РАН, УГАТУ, 2006.

² Подберезкин А. Человеческий капитал. Т. 1: Идеология опережающего развития человеческого потенциала. - М.: Изд-во «Европа», 2007.

– выявить влияние кризиса на реструктуризацию региональных моделей реализации кадровой политики.

Теоретико-методологическая основа исследования. При осуществлении диссертационного исследования использовались общенаучные методы: структурно-функциональные, исторические. Методологической основой исследования являются теория профессиональных управленцев в государственной сфере, которая была разработана М. Вебером¹, а также теория политического и государственного управления, формирующаяся комплексной научной дисциплиной «общая теория государственной службы».

Важнейшее место среди используемого методологического инструментария занимают базовые положения теории элит. В отечественной науке системные исследования партий и роли в их функционировании элит были осуществлены Г. Ашиным, Г. Атаманчуком, Ю. Ершовым, Е. Охотским, П. Карабушенко, О. Крыштановской, В. Игнатовым, А. Понеделковым, А. Старостиним, С. Кислицыным, А. Дукой, О. Гаман-Голутвиной и другими исследователями.

Явные и латентные функции реализации кадровой политики изучались с использованием методологического инструментария разработанного Р. Мертоном. С методологической точки зрения понятие «латентной», т. е. скрытой функции чрезвычайно важно, поскольку скрытая функция вызывает следствие, которое не входило в намерения участников или не признается в качестве такового, а считается побочным продуктом политических взаимодействий в процессе реализации кадровой политики.

Автором использованы теория мобильности П.А. Сорокина, теория риска У. Бека, социологическая теории риска Н. Лумана. динамический подход к изучению профессионализма предложенный Э. Абботтом. С помощью понятия социальный капитал (Р. Патнам, П. Бурдьё) изучалась динамика изменения роли профессионализма в вопросах социальной мобильности в различные

¹ См.: Вебер М. Политика как призвание и профессия. // Избр. произведения. - М.: Прогресс. 1990.

исторические периоды существования современного российского общества. П. Бурдые измерял объем культурного капитала уровнем образования, что ближе к традиционному пониманию человеческого капитала применительно к проблематике профессионализма в контексте социальной мобильности.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты собственных социологических исследований на региональном уровне, а также вторичный анализ результатов социологических исследований кадровой политики, имеющих в публикациях исследований отечественных политологов, а также фактов опубликованных в прессе.

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем:

- установлено, что эффективность кадровой политики регионов, реализуемой в рамках политической системы «вертикаль власти» не соответствует требованиям времени и кадровая политика нуждается в существенной корректировке;

- выявлено, что в регионах отсутствует система, в рамках которой можно было обобщать и анализировать опыт реализации кадровой политики;

- доказано, что обновленная модель подбора претендентов на государственные должности через процедуру «кадрового резерва» с элементами публичности имеет существенные недостатки, выявленные в процессе исследования;

- установлено наличие детерминант базовых дисфункций кадровой политики в регионах России;

- обоснована необходимость разработки новой системы мониторинга реализации кадровой политики в регионах, в рамках которой получила бы объективную оценку антикризисная деятельность региональных элит.

- установлено, что кризис может ускорить реструктуризацию региональных моделей реализации кадровой политики.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту:

1. Кадровая политика регионов, реализуемая в рамках политической системы «вертикаль власти», не отвечает требованиям стратегического развития России и интересам обеспечения национальной безопасности страны. В рамках кадровой политики отсутствуют эффективные инструменты противодействия системной коррупции, оптимизации деятельности государственного аппарата путем повышения эффективности труда и конкурентоспособности, подбор и расстановка кадров не соответствуют требованиям транспарентности и меритократичности.

2. За годы существования «вертикали власти» федеральному центру так и не удалось создать систему, в рамках которой можно было обобщать и анализировать опыт реализации кадровой политики, в том числе и с использованием возможностей гражданского общества. Отстраняя граждан от активного участия в политической жизни, блокируя политические инициативы формирующегося гражданского общества, власть тем самым лишает себя дополнительного канала проверки эффективности реализации в регионах кадровой политики. Таким образом результативность отдельных звеньев функционирования региональной власти не получает объективной оценки, без которой невозможен сравнительный анализ эффективности кадровой политики в субъектах федерации.

3. Обновленная модель подбора претендентов на государственные должности через процедуру «кадрового резерва» с элементами публичности, не способна кардинально изменить существующую в стране кадровую политику. Основными недостатками новых кадровых практик являются: научная необоснованность критериев подбора; отсутствие ответственности задействованных экспертов; нацеленность на выбор уже состоявшихся лидеров; отсутствие механизмов подготовки перспективных кадров на ранних этапах карьерного роста.

4. Детерминантами базовых дисфункций кадровой политики в регионах России являются: отсутствие ориентации при подборе кадров на меритократическую парадигму; существование систем-

ной коррупции; неэффективность систем подготовки и переподготовки управленческих кадров в вузах страны; неэффективность механизмов обратной связи, в ходе которых осуществляется оценка как кадровой политики в целом, так и качества труда назначенных на должности госуправления лиц. Принятие сравнительной системы показателей оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных руководителей, неизбежно вызовет противодействие, поскольку эти показатели на настоящий момент свидетельствуют о неэффективности расстановки кадров в значительном числе субъектов федерации.

5. Кризис показал низкую эффективность использования в динамично изменяющейся ситуации ранее разработанной правительством РФ системы критериев оценки деятельности региональных властей и как косвенный результат, проводимой кадровой политики. Необходимо разработать новую систему мониторинга ситуации реализации кадровой политики в регионах, в рамках которой получила бы объективную оценку антикризисная деятельность региональных элит.

6. В условиях кризиса оперативность принятия взвешенных управленческих решений играет ключевую роль. Кризис может ускорить реструктуризацию региональных моделей реализации кадровой политики, способствуя приходу во власть эффективных менеджеров. Однако и новое поколение управленцев будет вынуждено действовать в рамках моделей созданных в докризисный период, что ограничит свободу принимаемых кадровых и управленческих решений.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории национальной безопасности, а также в практической деятельности органов власти и исследовательских организации при принятии решений в сфере региональной кадровой политики. Материалы диссертации, могут быть использованы в преподавании спецкурсов по политологии.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на Межрегиональной научно-практической конференции

«Молодежь как инновационный ресурс развития современного российского общества» (г. Ростов н/Д, 5–6 ноября 2008 г.); Всероссийской конференции «Политическая наука на Юге России» (г. Ростов н/Д, 11–12 марта 2009 г.); Всероссийской конференции «Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне» (г. Ростов н/Д, 23–30 января 2009 г.), были опубликованы в 4 научных статьях и брошюре, в том числе в журнале из списка ВАК РФ. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация общим объемом 124 страницы состоит из введения, трех глав, заключения. Библиография содержит 186 названий.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В первой главе – «**Кадровая политика регионов в политической модели «вертикаль власти»**» соискатель рассматривает кадровую политику регионов в контексте реализации политической модели «вертикаль власти». Поскольку указанная политическая модель является базовой для существующей в современной России политической системы, диссертанту представляется целесообразным выявить положительные и отрицательные составляющие кадровой политики на региональном уровне в контексте обеспечения национальной безопасности. При этом акцент делается на кадровую деятельность государственных и муниципальных структур, как акторов оказывающих наибольшее влияние на обеспечение национальной безопасности.

Кадровая политика является составной частью функционирования государства и происходящие политические изменения отра-

жаются в методах подбора кадров. Ведя речь о положительных и отрицательных составляющих кадровой политики, диссертант в исследовательских целях считает необходимым рассматривать их в веберовском понимании как «идеальных» факторах, оценку которых возможно выявить, изучая векторы общественного развития. На практике стратегические кадровые решения могут быть полезными в тактической перспективе и, проигрышными с точки зрения долгосрочных целей.

Достаточно показательно, что именно в рамках политической модели «вертикаль власти» было признано целесообразным назначения губернаторов. Тем самым отменялся важный политический институт, который возлагал на граждан ответственность за сделанный ими выбор и допускал возможность учета в реализации кадровой политики изменений электоральных предпочтений.

Отсутствие преемственности в реализации региональной кадровой политики является фактором снижения легитимности носителей власти назначаемых и снимаемых с должности федеральным центром. В результате федеральная власть уже не может апеллировать к населению, сделавшему ошибку в ходе избирательной кампании, и вынуждена принимать на свой счет претензии населения по вопросам неэффективной кадровой политики. Произошел сбой в стратегии построения гражданского общества – будучи полностью устранено от процесса принятия решений, население не отвечает за действия региональной власти. Так преследовавшее локальные цели решение в сфере кадровой политики, приводит к долгосрочным негативным последствиям в развитии общества.

Политическая модель «вертикали власти» применительно к регионам предусматривает в большинстве случаев подбор пусть и авторитарных, зато вполне предсказуемых губернаторов и президентов субъектов Федерации. Заключив с региональными элитами стратегическое перемирие, забыв о демократии федеральный центр решал вопросы стратегии, нимало не заботясь о том как в регионах формировался кадровый резерв и происходили подвижки внутри находившихся во власти финансово-промышленных групп. Безусловно, невмешательство имело свои пределы – когда нарушались

интересы федеральных политических и экономических акторов : центр использовал для исправления возникавших дисфункций имеющиеся в его распоряжении политические, силовые, экономические и иные рычаги воздействия, делегируя в регионы своих ставленников.

Как показал мировой финансово-экономический кризис, рассматриваемая в диссертации модель кадровой политики привела к серьезным последствиям именно тогда, когда от руководителей регионов потребовалась не столько политическая лояльность, сколько эффективный менеджмент. В рамках «вертикали власти» большинство сотрудников аппарата, как населением, так и представителями региональной элиты воспринимаются как элементы политического механизма, «винтики». Реалии же современной жизни все чаще приводят к тому, что прежний стиль государственного и муниципального управления не обеспечивает решения новых задач, особенно в условиях кризисов и ускоренной модернизации страны.

Цитируя ряд авторов, которые особенности реализации кадровой политики в рамках политической модели «вертикаль власти» объясняют исключительно особенностями национальной политической культуры, соискатель замечает, что с его точки зрения такие взгляды ориентированы на оправдание нежелания (или неспособности) власти принять меры по искоренению архаичных моделей кадровой политики, распространенных в некоторых регионах. Речь идет в первую очередь о моделях, основанных на примате клановости в подборе и продвижении кадров. К примеру, за все годы существования «вертикали власти» существенных изменений в функционировании на Северном Кавказе клановой кадровой политики не произошло и объяснение такому дискурсу достаточно простое: федеральный центр не нашел действенных инструментов противодействия политическому шантажу региональных элит угрожавших обострением общественно-политической ситуации в случае несогласованной смены высших чиновников.

С точки зрения диссертанта, размытость критериев подбора кадров, отсутствие примата меритократичной парадигмы и многие другие аспекты кадровой политики в регионах не позволяют при-

знать существующие механизмы кадрового обновления соответствующими требованиям времени. Необходимо учитывать, что появление и становление политической модели «вертикаль власти» было связано с решением специфических социально-экономических задач, вызванных просчетами управленческих практик Б.Н. Ельцина.

Достаточно показательно с формальной точки зрения ничем не обоснованное повышенное внимание которое уделяет исполнительная ветвь власти, выборам в региональные парламенты. Результатом жестких рамок селекции кандидатов в депутаты становится де-факто ослабление качества законотворческой деятельности, что без сомнения может быть отнесено к дисфункциям принципов федерализма и, как следствие, к возникновению дополнительных внутренних угроз национальной безопасности государства и составляющих его регионов.

Результатом указанных кадровых практик становится снижение легитимности законодательной ветви власти. В подтверждение данного тезиса диссертант ссылается на результаты социологических исследований. Респонденты особо акцентировали недовольство деятельностью депутатов на низовом уровне властной вертикали. Стремление руководителей регионов усилить контроль над органами МСУ, дополнительно укрепляя их фактическое место в качестве звена единой исполнительной вертикали, приводит к появлению иждивенческих настроений муниципальной элиты, частью которой являются депутаты. Не случайно в условиях мирового финансово-экономического кризиса многие ее представители заняли пассивную позицию и несут, в определенной степени, ответственность за тяжесть сложившейся на территориях социально-экономической ситуации.

В рамках региональной кадровой политики депутатов МСУ пытаются все более активно включать в партийные вертикали при помощи внедрения на муниципальных выборах смешанной или полностью пропорциональной избирательной системы. Указанные практики представляются автору диссертации весьма сомнительными, поскольку на местном уровне идеологические разногласия чаще всего нивелируются, иначе местное сообщество может погрязнуть в политическом противостоянии, противоречащем базо-

вым принципам МСУ. Как показывают проведенные социологические исследования, большая часть населения с недоверием относится к чиновничеству, что создает еще одно психологическое препятствие на пути реализации административной реформы, в ходе которой должна быть структурирована и кадровая политика региональных, а также муниципальных органов власти.

За годы существования «вертикали власти» федеральному центру так и не удалось создать систему, в рамках которой можно было обобщать и анализировать опыт реализации кадровой политики, в том числе и с использованием возможностей гражданского общества. Отстраняя граждан от активного участия в политической жизни, блокируя политические инициативы нарождающегося гражданского общества, власть тем самым лишает себя дополнительного канала проверки эффективности реализации в регионах кадровой политики.

В условиях замкнутости вертикали на руководителей государства чиновники долгое время не ощущали ответственности за результаты своего труда. Профессионализм находился не на первом месте, поскольку важнейшим качеством служила политическая лояльность. Только в 2008 г. начала внедряться система оценки качества управления регионами. Указом Президента РФ были утверждены показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Показатели характеризуют положение в регионе в целом, однако как в 2008 г. показал финансово-экономический кризис, оценить работу каждой региональной структуры в отдельности, не говоря уже о муниципальных образованияах, при помощи этих показателей очень сложно.

Теневой порядок выдвижения кадров не предусматривает видимой обществу конкуренции программ действий. Декларативность заявлений о необходимости создания конкурентоспособной экономики и социальной сферы не подтверждается реальными шагами руководителей регионов по повышению эффективности подбора и расстановки подчиненных им сотрудников. Отсутствие в регионах однозначно сформулированной кадровой политики, смена кадров, происходящая без публичного и внятного объяснения истинных причин отставок, снижает легитимность находящейся во власти элиты.

Во второй главе диссертационного исследования «Детерминанты базовых дисфункций кадровой политики в регионах России» акцент сделан на анализ детерминант, оказывающих влияние на подбор и расстановку кадров. В начале главы диссертант рассматривает современные формы формирования кадрового резерва, а также ретроспективно описывает предшествующие модели кадрового менеджмента.

С точки зрения соискателя, нынешняя российская власть, не сумев построить новую систему подготовки кадров, применяет элементы старой, советской. В советское время существовала система кадрового резерва – в партийных органах была так называемая номенклатура (перечень должностей). В современной России вопросами кадрового резерва ведала администрация президента, а в регионах – кадровые отделы соответствующих администраций, однако до 2009 г. вопросы кадровой политики публично не обсуждались и фамилии лиц находящихся в резерве публично не оглашались.

Тот факт, что федеральная власть все-таки решила приоткрыть завесу секретности над процессами формирования кадрового резерва, рассматривается диссертантом как начало трансформации кадровой политики. Летом 2008 г. президент России Д.А. Медведев поручил составить рейтинг 1000 лучших управленцев страны, которых можно было бы назначить на ведущие посты федерального, регионального и муниципального уровней. Президент в начале 2009 г. распорядился сформировать и федеральный кадровый резерв представителей силовых структур. В 2008 г. такой резерв был создан для МВД. При этом в регионах копируют модели формирования кадрового резерва федеральными структурами.

В результате указанных выше управленческих новаций изменился сам принцип кадрового подбора, и это уже новый элемент в отечественной кадровой политике. Соискатель подробно описывает особенности подбора кадров по новому принципу.

На взгляд автора диссертации, при создании на региональном и муниципальном уровнях кадрового резерва целесообразно включать в него военнотружеников проходящих службу на соответствующих территориях, готовых после увольнения в запас перейти на

гражданские должности. Включение в состав кадрового резерва должно сопровождаться соответствующими курсами переподготовки и повышения управленческой квалификации.

Кадровый резерв создают не только структуры государственного и муниципального управления, но и политические партии. Соискатель констатирует, что в настоящее время отсутствуют релевантные данные позволяющие дать оценку эффективности кадровой политики политических партий. Если деятельность органов власти может быть оценена с использованием данных государственной статистики и результатов социологических исследований, то даже партии тщательно скрывают сведения о профессиональной пригодности актива.

В процессе формирования партийного и президентского списка использовались разные критерии. По-разному был организован и процесс отбора кандидатов. Эксперты главы государства формировали список преимущественно из людей, известных обществу, работающих в правительстве, администрации президента, региональных администрациях, в крупных бизнес-структурах.

Исходя из базовых теоретических положений, речь идет о решении сложнейшей задачи создания кадрового резерва управленческой элиты страны, в которой де-факто отсутствует политическая конкуренция. В странах с устоявшимися демократиями конкуренция, о которой идет речь, реализуется в ходе выборов и за отбор руководителей несет ответственность электорат. Оценка уровня профессиональной пригодности государственных и муниципальных служащих имеет в своей основе общий подход – сравнение показателей работы специалистов с неким эталоном, де-факто представленным в Законе РФ «О государственной службе».

Обновленная модель подбора претендентов на государственные должности через процедуру «кадрового резерва» с элементами публичности, не способна кардинально изменить существующую в стране кадровую политику. Тем не менее, речь должна идти о появлении нового канала кадровой мобильности как в рамках федеральных, так и региональных органов власти и управления.

Еще одним недостатком программы является ее нацеленность на выбор уже состоявшихся лидеров, которые далеко не всегда готовы к смене вида деятельности. Попадание в кадровый резерв накладывает на индивида некоторые политические обязательства, в частности неучастие в политической деятельности оппозиции. Такого рода политическая ориентация вполне объяснима, поскольку в современной России слишком мало управленцев, для которых политическая борьба существеннее профессиональной реализации.

Как пишет диссертант, современная политическая элита не гомогенна и в ее составе существуют соперничающие между собой группы. Поэтому важен не только сам факт формирования кадрового резерва на новых принципах, но и то, кто именно из руководства страны и регионов инициирует, а также лично курирует подбор кандидатов. Соответственно, необходимо вести речь не столько о воспроизводстве элиты в целом, сколько об ускоренном воспроизводстве кадрового ресурса входящих в элиту групп.

Реформирование рассмотренного соискателем инструмента кадровой политики не затрагивает детерминант базовых дисфункций кадровой политики в регионах России, к которым на его взгляд относятся:

- отсутствие ориентации при подборе кадров на меритократическую парадигму;
- существование системной коррупции;
- неэффективность систем подготовки и переподготовки управленческих кадров в вузах страны;
- неэффективность механизмов обратной связи, в ходе которых осуществляется оценка как кадровой политики в целом, так и качества труда назначенных на должности госуправления лиц.

Факт существования базовых дисфункций кадровой политики в регионах России подтверждают результаты социологических опросов, на которые ссылается соискатель. Указанным дисфункциям кадровой политики способствует и несовершенство российской демократической процедуры, подрывающее веру в возможность в ходе выборов осуществления меритократического принципа продви-

жения во властные структуры наиболее компетентных и пользующихся уважением у электората управленцев.

Д.А. Медведев поставил борьбу с коррупцией на одно из первых мест среди стратегических государственных задач. В конце 2008 года по предложению Президента в России был принят Закон «О противодействии коррупции». В свою очередь, на уровне Государственной Думы РФ, в министерствах и ведомствах, а в некоторых случаях и в региональных парламентах были приняты изменения антикоррупционной направленности во многие действующие законы и нормативные акты непосредственно влияющие на требования предъявляемые к государственным и муниципальным служащим. Коррупционное сознание, готовность обогатиться за счёт служебного положения, содействие продвижению во власть некомпетентных управленцев негативным образом влияют на национальную безопасность.

Неэффективность *механизмов обратной связи*, в ходе которых осуществляется оценка как кадровой политики в целом, так и качества труда назначенных на должности госуправления лиц является еще одной детерминантой, оказывающей негативное влияние на управление кадрами. Как известно из теории управления, в отсутствии обратной связи, любая структура снижает эффективность своего функционирования.

Результатом стала высокая степень неопределенности в вопросах эффективности принимаемых региональными руководителями решений. Система контроля всегда была слабым звеном реализации кадровой политики.

На взгляд автора диссертации система кадрового аудита в региональных и муниципальных структурах управления должна учитывать как специфику регионов (Россия относится к территориально неоднородным государствам, в которых регионы находятся на разных уровнях экономического и социального развития), так и стимулировать чиновников ориентироваться на лучшие мировые показатели. Такой подход позволит обеспечить решение задач поставленных руководством страны по достижению уровня развития ведущих мировых стран.

Принятие сравнительной системы показателей оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных руководителей, неизбежно вызовет противодействие правящей элиты, поскольку как было показано выше эти показатели на настоящей момент свидетельствуют о неэффективности расстановки кадров в значительном числе субъектов федерации. Поэтому общество имеет дело с политической проблемой, решение которой под силу только высшему руководству страны.

В третьей главе диссертационного исследования «Особенности осуществления кадровой политики на региональном уровне в условиях общесистемного кризиса» соискатель применяет полученные в предыдущих главах знания. В главе рассмотрены особенности реализации кадровой политики в условиях многомерной ситуации, именуемой словом «кризис». Управленческие проблемы, о которых по тексту главы пойдет речь, не носят исключительно российский характер: изменение в мировых и региональных процессах административно-управленческой практики требуют пересмотра основных направлений кадровой политики. Перед тем как рассмотреть влияние мирового финансово-экономического кризиса на трансформацию региональной кадровой политики соискатель определится с базовыми дефинициями: понятиям кризис и политическая стабильность.

Необходимо признать, – пишет соискатель, что в докризисное десятилетие эффективность функционирования региональных элит зависела не от качества управления, а от доступа к административному ресурсу и возможности получения преференций от федерального центра. С точки зрения угроз национальной безопасности речь шла о де-факто снижении эффективности управления субъектами федерации и муниципальными образованиями, что приводило к многочисленным дисфункциям властных структур.

Кризис показал неэффективность использования в динамично изменяющейся ситуации ранее разработанной правительством РФ системы критериев оценки деятельности региональных властей. Поэтому возникла необходимость создания новой системы мониторинга и оценки ситуации в регионах, в рамках которой получила бы

объективную оценку антикризисная деятельность региональных элит.

В ходе мирового финансово-экономического кризиса экономически развитые страны, руководство России, а также региональные элиты впервые в новейшей истории несут не только большие финансовые, но и серьезные репутационные потери. В условиях роста цен на энергоносители, несмотря на все предупреждения представителей науки региональные элиты так и не успели диверсифицировать региональную экономику, развить несырьевые отрасли. Для многих регионов и муниципальных образований, попавших в сложное положение, значительная часть ответственности за эту ситуацию лежит на их руководителях, долгие годы проводивших недальновидную кадровую политику.

В результате население перестает безоглядно верить политикам и репутация власти уменьшается. Сужение диапазона доступных большинству потребностей и необходимость экономить приводит к переоценке существовавшего в докризисный период общественного договора элиты с гражданами. Говоря иными словами, под влиянием кризиса происходит снижение легитимации большинства находящихся во властных структурах управленцев. Результатом становится глубокий системный кризис.

Поэтому управление человеческими ресурсами во время кризиса и в послекризисный период приобретает для всех ветвей региональной власти особую важную роль. Реализацию целенаправленной кадровой политики осложняют обостряющиеся внутриэлитные противоречия: различные политические и экономические группировки будут вести политическую борьбу за сокращающиеся финансовые ресурсы. Соответственно, в этой борьбе должны победить сильнейшие группы региональной элиты: те, у кого наилучшие процедуры принятия и реализации на практике управленческих, лучший риск-менеджмент и имеется кадровый резерв эффективных чиновников.

Кризис предъявляет новые требования к деятельности региональной бюрократии, качеству управленческих решений и контролю за их выполнением. Однако риторика большей части представи-

телей региональных элит не выходит за рамки общих обязательств и принципов, которые общество слышало и в докризисный период.

Кризис привел к изменению характера связей в политической системе страны. Региональные руководители и подчиненный им аппарат, находятся под постоянным политическим давлением из-за перманентно изменяющейся финансово-экономической ситуации. Это давление проявляется как со стороны федерального центра, так и населения территорий.

Некоторые регионы могут в любой момент объявить дефолт по взятым на себя обязательствам, что, в свою очередь, создаст дополнительные проблемы их кредиторам и федеральной власти. Так ошибки в кадровой политике региональных властей могут привести к возникновению дополнительных угроз национальной безопасности страны.

Экономический кризис в России проявляется не только на макроуровне, но и в повседневности, что приводит к негативно воспринимаемым изменениям привычного образа жизни простых граждан. В таких условиях на первое место выходит вера населения в скорое окончание кризиса и реальность улучшения своего экономического положения. Оптимизм возможен только при наличии веры электората в управленческие способности власти, однако на практике региональные руководители не обладают навыками эффективного воздействия на указанные политические процессы, соответственно, в рамках петли обратной связи неверие граждан только усугубляет последствия кризиса.

В результате происходит нарастание протестных настроений. Протестные акции становятся неизбежными ввиду массовых увольнений и снижения уровня жизни.

Кризис показал неэффективность функционирования в быстро меняющейся политической и социальной ситуации законодательной ветви власти. Формат законодательных собраний оказался крайне консервативным для принятия более или менее оперативных решений. Кроме того, выявился низкий профессионализм, как самих законодателей, так и их аппарата, подтверждением чему служит практическое отсутствие антикризисных инициатив предла-

гаемых для реализации исполнительной ветвью власти. Такого рода политическое бездействие может негативно сказаться на обеспечении национальной безопасности.

Проблема современной России в том, что в результате планомерного выдавливания из политического поля всех независимых от государства акторов (партий, крупного бизнеса, региональных элит) в настоящее время в стране наблюдается острый дефицит субъектности. Среди групп интересов, в том числе имеющих сильные позиции в центрах принятия решений, политических партий, НПО, нет ни одной формальной или неформальной структуры, которая при необходимости могла бы в короткие сроки провести массовую мобилизацию сторонников и, опираясь на их поддержку, продвинуть во властные институты альтернативную стратегию действий. Современное российское общество живет в условиях высокой неопределенности последствий тех или иных рисков и внезапность начала всемирного экономического кризиса лучшее тому подтверждение.

В Заключении диссертационного исследования подводятся итоги, обобщаются результаты и формируются основные выводы диссертационного исследования, которые свидетельствуют о выполнении поставленных задач, а также описываются наиболее важные перспективы дальнейших исследований.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Нефедов В.А. Кадровая политика и национальная безопасность: современные подходы // Социум и власть. 2009. № 3. – 0,5 п.л. (ведущий журнал).
2. Нефедов В.А. Кадровая составляющая системы национальной безопасности современной России. Брошюра. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2008. – 2 п.л.
3. Нефедов В.А. Тенденции в формировании кадрового резерва в современной России // Молодежь как инновационный ресурс развития современного российского общества. Сб. трудов международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2008. – 0,3 п.л.

4. Нефедов В.А. Система формирования кадрового резерва в современной России // Политические институты и процессы в современной России: состояние и тенденции развития. – г. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. – 0,3 п.л.

5. Нефедов В.А. Базовые дисфункции региональной кадровой политики на современной этапе развития России // Политические институты и процессы в современной России: состояние и тенденции развития. – г. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. – 0,4 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 01.06.2009. Усл. п.л. 1,3
Тираж 100 экз. Заказ № 26/6
Ризограф СКАГС. 344002, г.Ростов-на-Дону, ул.Пушкинская, 70