

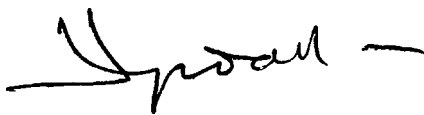
На правах рукописи

УРБАН ГЕННАДИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**ПРОФЕССИОНАЛИЗМ В ПОЛИТИКЕ:
ПЕРСОНАЛИСТСКИЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**

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 2004

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

- Научный руководитель:** заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Шестов Николай Иванович
доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
- Ведущая организация:** Ростовский государственный университет

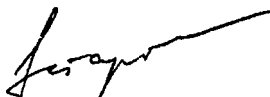
Защита состоится « 28 » июня 2004 г. в 14⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория №512.

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

Автореферат разослан « » мая 2004 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, СКАГС, к. 303.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

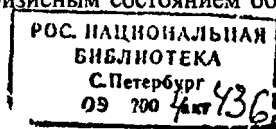
I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования

Существуют различные определения политики. Среди наиболее распространенных - принадлежащее крупнейшему философу и политологу начала XX века М. Веберу - гласит: «Политика означает стремление к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государств»¹. Иными словами, в современном мире политика теснейшим образом связана с деятельностью государственных институтов, концентрирующих в себе властные полномочия. И, говоря о политике, мы всегда подразумеваем либо государственную политику, либо анализируем политические действия в контексте государственной власти. Естественно, что тип государственно-политической системы, как институциональный фактор, оказывает самое существенное влияние на характер политической деятельности: будет ли она развиваться в публичном, открытом или закрытом режиме; участвуют ли в распределении власти основные группы населения или нет; несет ли власть ответственность перед обществом и другие аспекты. В связи с этим следует подчеркнуть, что, наряду с властным аспектом, направляющим и придающим специфику политическому процессу, следует обращать внимание и на организационно-управленческий аспект, тесно связанный как с возможностями продвижения во власть, так и с возможностями ее удержания.

В этом плане в современной политике становится все более явным требование к профессиональным задаткам и подготовленности основных субъектов, устремленных во власть и распоряжающихся ее ресурсами. Более заметны такие моменты становятся в переходные эпохи: трансформаций, реформ, значительных социально-политических преобразований. Это вполне естественно, поскольку сами переходные процессы бывают обусловлены либо предшествующим длительным кризисным состоянием об-

¹ Вебер М. Избр. соч. М., 1990. С. 645.



щества, либо вообще меняются парадигмы социального развития и управления им.

Именно с таким положением столкнулась российская государственность и современная политическая элита России в конце XX века. Однако понимание необходимости социальных и политических реформ встретилось с недостатком управленческих, кадровых и профессиональных ресурсов в их осуществлении. На это прямо указывается в ряде выступлений Президента РФ В.В. Путина. В частности, в президентском Послании Федеральному Собранию РФ подчеркивается: «Российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны... Несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей»¹. К этому стоит добавить и то, что и во многих ныне действующих политиках и политических партиях, претендующих на власть и выдвигающих свои программы реформирования населения, избиратели также не видят силы, способной эффективно и профессионально осуществить модернизацию российского общества, о чем свидетельствуют результаты последних парламентских выборов.

Указанная кризисная ситуация, так как видится снизу - со стороны граждан, избирателей, и сверху - со стороны ныне действующей власти, не остается статичной. Объявлены и реализуются президентские программы административной реформы и реформы государственной службы, и, очевидно, они дадут определенные позитивные результаты. Однако и в этих программах основной упор делается на институциональные, функциональные преобразования, а не на человеческий фактор, личностную составляющую политического и государственного управления. В связи с этим нет твердых гарантий того, что рассчитываемый эффект будет достигнут полностью. Это, на наш взгляд, и побуждает поставить проблему профес-

¹ См. . Российская газета. 2003.17 мая.

сионализма в политике и, прежде всего, в государственной политике, выдвигая ее на первый план всего контекста административных реформ и реформ государственной службы в современной России и рассматривая ее в единстве институционального и персоналистского аспектов.

Степень разработанности проблемы. В подходе к проблеме профессионализма в политике возникает вопрос: что же считать профессионализмом в этой сфере деятельности? Образование, опыт, управленческие способности? Или, может быть, предпочтение отдать степени приверженности определенным политико-идеологическим установкам и ценностям? В последнем случае мы не имели в виду критического или иронического подтекста, ибо профессионализм может строиться и на идеократических платформах, которые, в свою очередь, вытекают из вполне определенных научных направлений и школ в области политики и экономики. Так что проблема сущности, структуры, критериев профессионализма в сфере политического государственного управления, а тем более - в других сферах, достаточно сложна, в особенности в условиях значительной социальной динамики, быстрых социальных перемен.

Профессионализм вообще является предметом изучения десятков наук и научных направлений: социологии труда, эргономики, психологии труда, статистики труда, физиологии и психологии труда, трудового права, акмеологии, профессиологии и профессиографии. В отечественной науке эти проблемы освещались в работах Ананьева Б.Г., Асмолова А.Г., Глоточкина А.Д., Гуревича К.М., Климова Е.А., Забродина Ю.М., Зазыкина В.Г., Марковой А.А., Платонова К.К., Шадрикова В.Д., Деркача А.А., Пызина В.А. и многих других.

Целый ряд отраслей, связанных с повышенным риском, ответственностью, особыми условиями труда, хорошо оснащен профессиологическими методами и критериями, способствующими надежному отбору персонала и претендентов на профессиональное обучение.

Что касается сферы политического и государственно-административ-

тивного управления как профессии, то они в научно-исследовательском и научно-практическом отношениях изучены значительно меньше и оснащены не столь богато. Да дело даже не только в уровне научного анализа. Сфера государственно-политического управления привлекает внимание философов и ученых, быть может, значительно большее время, нежели какие-либо другие сферы профессиональной деятельности. Однако представления о ней и критерии профессионального отбора выстраиваются не только в зависимости от идеалов и норм научной рациональности, но и под влиянием доминирующих политических ценностей и личных предпочтений политиков. В таком случае часть требований к профессиональной деятельности политика, чиновника, формируется, исходя из установок доминирующей политической культуры.

Определенным и теоретическим, и методологическим ориентиром непосредственно в разработке проблемы политического профессионализма, несомненно, выступают работы Макса Вебера и, в особенности: «Политика как призвание и профессия»¹. В ней он уже в начале XX века определил основные направления политико-профессиональной деятельности, проявляющиеся в условиях публичной политики, государственного управления: «Можно сказать, что в основном три качества являются для политика решающими: страсть, чувство ответственности, глазомер. ... И проблема в том и состоит, чтобы «втиснуть» в одну и ту же душу жаркую страсть и холодный глазомер»².

В зарубежной научной литературе: политологической, управленческой, психологической сложился многоаспектный образ профессиональной политической деятельности. На создание этого образа работает социологический (Г. Робертс, Г. Понтон, П. Джилл, К. Марлетти, Л. Лаот), личностный (А. Ориу, П. де Ласпинас, Г. Лассуэлл), групповой (А. Бентли, Дж. Курвартис, В. Добрау, Дж. Сартори), формальный (К. фон Бойме, Д. Берг-Шлоссер) подходы. Кроме того, американскими учеными исполь-

¹ См.. Вебер М. Избр. соч М, 1990. С. 644-675, 689-706.

² Там же. С. 698.

зуется прагматический подход¹.

Что касается отечественной науки, то в современных условиях проблеме профессионализма в политике значительное внимание уделяется в работах московской школы акмеологов², а также в ростовской научной школе политической элитологии. В работах В.Г. Игнатова, А.В. Понеделькова, А.М. Старостина, С.А. Кислицына, А.К. Агапонова, В.К. Белолипецкого и ряда других авторов поставлены проблемы профессионализма и ответственности современных административно-политических элит, государственных и политических руководителей и лидеров, проведен анализ современного ее состояния³.

Вместе с тем в данных работах осталась пока недостаточно проясненной взаимосвязь институционального и персоналистского аспектов политического профессионализма, а также более тонкая дифференциация политического профессионализма, связанная с функционированием политиков вне системы государственного управления и в ее рамках, что и обусловило постановку данной проблемы в качестве темы диссертационного исследования.

Объект исследования — функционирование системы политического, государственного управления России в современных переходных условиях.

Предмет исследования - профессиональная составляющая политического, государственного управления в современных российских условиях.

Цель исследования - анализ воздействия институциональных и персоналистских факторов на формирование профессионально-политической составляющей политического, государственного управления в современных российских условиях.

¹ См.: Политическая психология. М., 2003. С. 281.

² См.: Акмеология / Под ред. А.А. Деркача. М., 2002. С. 469-488; Политическая психология / Под ред. А.А. Деркача, В.И. Гладкова, П.Г. Лаптева. М., 2001. С. 289-338.

³ См.: Профессионализм в системе государственной службы. Ростов н/Д., 1997; Белолипецкий В.К., Игнатов В.Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы. Ростов н/Д., 2000; Профессионализм административно-политических элит. М.-Ростов н/Д., 2002; Агапонов А.К., Акопов Г.Л., Игнатов В.Г., Понедельков А.В., Старостин А.М. Политические элиты современной России: профессионализм, ответственность, эффективность; Кислицын С.А. Лидеры российской власти и оппозиции. В 2-х тт. Ростов н/Д., 2001.

Задачи исследования:

- сформировать основные принципы профессиографического анализа политико-управленческой деятельности;
- выявить профессиологические особенности политико-управленческой деятельности в современных условиях;
- проанализировать роль институциональных факторов в профессиональной деятельности современных политиков;
- выявить персоналистскую составляющую профессиональной политической деятельности;
- проанализировать взаимосвязь институциональных и персоналистских составляющих в политическом профессионализме;
- сформулировать рекомендации по развитию профессионализма в политико-управленческой деятельности в современных российских условиях.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют, прежде всего, работы М. Вебера, посвященные становлению рациональных начал в политическом, государственном управлении и развитию современных форм политического профессионализма.

Поскольку основным предметом исследования выступает современная система политического, государственного управления, то в методологическом ключе мы основывались на системных и структурно-функциональных представлениях о политической власти, восходящих к работам Т. Парсонса, Д. Истона, Г. Алмонда, М. Крозье и др., представляющих власть как особенное интегративное свойство социальной системы, связанное с поддержанием ее целостности, координацией общих коллективных целей с интересами отдельных элементов, а также обеспечивающих функциональную взаимозависимость подсистем общества на основе консенсуса граждан и легитимизации лидерства¹.

Вместе с тем, автор опирается на разработки в области теории бюрократии, как основного субъекта управления в государственно-административных системах. При этом используются положения модели Р. Мертоня об организационных дисфункциях в социально-управляемых системах.

Необходимо также отметить методологическую значимость разработок отечественных ученых в области теории государственного и политического управления и, в частности, Г.В. Атаманчука, Д.П. Зеркина, В.Г. Игнатова, А.В. Понеделкова, А.М. Старостина, В.К. Белолипецкого и ряда других.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты ряда социологических проектов, реализованных в Северо-Кавказской академии госслужбы, и собственный материал социологических исследований.

Научная новизна диссертации состоит в следующем:

- уточнено понятие профессионализма посредством вычленения персоналистского и институционального его аспектов;
- дано определение политического профессионализма и систематизированы его разновидности;
- проанализированы особенности профессионализма в современной политической деятельности в рамках основных ее разновидностей;
- установлена связь основных типологических проявлений политического профессионализма с видами политической культуры;
- проанализированы институциональные характеристики профессионализма в современной российской государственно-административной деятельности;
- выявлено состояние персоналистской формы профессионализма в современной российской государственно-административной деятельности и сформулированы рекомендации по их совершенствованию.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту

1. В понимании природы политического профессионализма необходимо уточнить общие концептуальные подходы к профессиональной деятельности и профессионализму. Целесообразно выделить его институциональный и персоналистский аспекты.

Институциональный аспект фиксирует социально-организационные, правовые, экономические рамки определенной разновидности профессионализма; определяет механизмы его формирования, востребованности, воспроизводства, оценки и мотивирования людей, их включения и исключения из профессиональной деятельности.

Персоналистский аспект, акцентируемый чаще всего и понимаемый как степень совершенства субъекта в определенном виде деятельности, фиксирует в то же время достижение субъектом деятельности высоких и общественно признаваемых профессиональных результатов, и наличие личностных качеств, позволяющих их добиваться.

2. Понятие политического профессионализма наиболее адекватно может быть раскрыто и проанализировано в контексте профессиональной культуры политика, государственного деятеля, которая включает такие основные компоненты, как политическая культура, управленческая культура, нравственная и мотивационно-волевая культура. Типологические и стилевые разновидности политической культуры (демократической, авторитарной, партисипативной и др.) определяют различные направления развития политического профессионализма, а степень владения политиком социально-политическими и управленческими технологиями может выступать мерой развития и уровнем его профессионализма. Соответственно основным мерилом нравственной компоненты в деятельности политика выступает, с одной стороны, степень заряженности на политические действия, а, с другой, - уровень его ответственности за принимаемые решения и их последствия.

Институциональные механизмы проявляются в политическом профессионализме в функционировании тех политических, правовых, идеологических, научных, образовательных институтов, которые востребуют,

культивируют и воспроизводят в обществе тот или иной тип политической культуры.

Персоналистские проявления политического профессионализма адаптируют через посредство институтов политической социализации и политической деятельности к системе определенной политической культуры лидерские, мотивационные и волевые, познавательные, коммуникативные, нравственные задатки и качества политического деятеля.

3. В системе современного политического сообщества политический профессионализм дифференцируется на такие разновидности, как государственно-административный и общественно-политический. Основные характеристики государственно-административного профессионализма задаются институтами государственной власти и представляющие ее деятели профессионально выполняют охранительно-защитные, стабилизирующие, инновационные функции по отношению к системе государственной власти. Основные проявления общественно-политического профессионализма и представляющих его партийных и общественных лидеров связаны с разумной критикой, организацией публичного контроля за деятельностью власти, формированием альтернативных политических идей и решений, организацией протестных движений, лоббированием через органы власти решений, отвечающих собственным программам.

4. В рамках современной демократической системы государственно-административного управления и власти политический профессионализм может получить развитие и дифференцироваться на такие разновидности, как государственный менеджмент; парламентский профессионализм; правоохранительный профессионализм; профессионализм в службах безопасности и армии. Соответственно, каждая из названных разновидностей развивается и специализируется далее в рамках своей отрасли.

5. Изучение профессионализма в государственно-административной деятельности современной России показало неравномерность его развития и недостаточное продвижение по ряду направлений. В институциональном отношении удалось сформировать систему профессиональной деятельно-

сти, кадрового продвижения, подготовки кадров, соответствующую ценностям и нормам демократического общества. Но частично были утеряны профессиональные технологии государственно-аппаратной работы (ротация кадров, система контроля за деятельностью руководителей и специалистов, работа с резервом, нормирование и квотирование кадровых процессов и др.). Заметно проявилась тенденция возобладания групповых интересов над общегражданскими в вопросах работы с кадрами и принятия решений (протекционизм, коррупция, семейственность и клановость и др.), что вносит существенные дисфункции в решение вопросов профессионализации госслужбы и мешает выдвижению на властные позиции наиболее профессиональных и компетентных деятелей.

6. Анализ основных факторов, обуславливающих рост профессионализма в современной (русской) системе госслужбы, и прежде всего на ее элитных этажах, позволил выделить и рассмотреть четыре основных их группы: личностные, культурно-образовательные, мотивационные, институциональные. Рассмотрение механизмов их действия показало, что ныне наиболее востребуемыми выступают институциональные и культурно-образовательные. Однако мировая практика и отечественный опыт свидетельствуют о том, что наиболее важную роль и наибольший потенциал, способствующий профессионализации, связан с действием личностных и мотивационных факторов. Именно ориентация на реализацию личностного профессионального потенциала, канализируемого мотивационными мерами в русло общегосударственных задач и приоритетов, позволяет формировать компактный, инициативный и эффективно действующий аппарат государственного управления.

В работе сформулированы рекомендации по развитию и оптимальному задействованию отмеченных факторов в деле профессионализации государственно-административной деятельности.

Научно-практическая значимость исследования определяется важностью полученных теоретических и эмпирических результатов для оценки профессионализма политической, государственно-управленческой

деятельности российских органов власти на разных уровнях ее функционирования. Разработанные рекомендации призваны помочь в деле совершенствования профессионализма руководителей и специалистов в сфере государственного управления.

Результаты исследования могут быть также использованы в преподавании общих и специальных учебных курсов по политологии, теории государственного и муниципального управления.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на ряде конференций: «Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федеральных, региональных и местных уровней в современной России» (июнь 2001 г., г. Ростов н/Д); «Ценностные основания государственной власти и управления в России на рубеже веков» (май 2000 г., г. Ростов н/Д), а также на ряде научно-практических конференций регионального и местного уровня в 2001-2003 гг. и консультативных совещаниях.

Результаты исследования опубликованы в 3 статьях и тезисах.

Структура работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 143 страницы. Библиография содержит 292 названия.

II. Основное содержание диссертации

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

В первой главе - «Профессионализм как базовая характеристика субъекта политического управления» - диссертант рассматривает теоретико-методологический аспект в понимании профессионализма.

Анализируя профессионализм, необходимо отметить в первую очередь то, что данное явление или характеристика деятельности может рас-

смагиваться в двух таких аспектах, как: персоналистский и институциональный. Институциональный аспект связан с развитием системы разделения труда и специализации деятельности, в рамках которой может протекать процесс совершенствования персонального мастерства. Последние проявления составляют содержание персоналистского аспекта. Иначе говоря, если мы имеем дело с лидерскими проявлениями публичного политика, то прежде должна установиться система отношений, которая и санкционирует и востребует публично-политическую деятельность. А для такого санкционирования необходимо предпринять ряд шагов по учреждению основных институтов публичной политики. В ином случае персоналистские профессиональные действия в публичном режиме не только не получают развития, но и могут преследоваться.

Имея в виду данные аспекты, и строился последующий анализ.

В этих рамках уточняется понимание профессионализма применительно к современной политической деятельности. В общем плане профессионализм - это сложное интегративное понятие, отражающее уровень и характер овладения человеком профессией. Профессионализм - это не только достижение субъектом деятельности высоких профессиональных результатов, но непременно и наличие социально-психологических качеств, свойств и таких компонентов, как сознательное отношение человека к труду, состояние его «целерациональной» (М. Вебер) предрасположенности к деятельности, удовлетворенность ею.

Профессионализм - это высшая степень совершенства в определенном виде деятельности, самый высокий уровень мастерства, свершение дела в превосходной степени. Исходя из такого определения и полагая, что наиболее содержательные характеристики профессионализма могут быть даны в рамках культурно-деятельностного подхода, диссертант уточнил и дополнил его принципы и методы рядом моментов.

Во-первых, выделен обобщенный аспект профессионализма политика, госслужащего, связанный с идеей профессиональной культуры, которая включает такие компоненты, как политическая культура, управ-

ленческая культура, нравственная культура. Во-вторых, понимание профессиональной культуры диссертантом включает в нее технологический компонент: владение управленческими технологиями - выступает мерой профессионализма. Объем репертуара социально-политических технологий определяет уровень продвижения в делах профессиональной культуры.

В-третьих, необходимо не только декларировать, но и развернуть значимость таких компонентов в профессиональной культуре, как нравственный и волевой. Что касается проблем нравственной сформированности, надежности, ответственности политиков, госслужащих, то эти проблемы сверхактуальны в современной России. И если проблемы подготовки в области профессиональных знаний и умений сообразно современным требованиям решаются, то профессиональный этос и личностно-нравственный уровень действий политиков и госслужащих находится на низком уровне.

Избавиться от явлений, которые создают ощущение даже не дилетантизма в профессиональной деятельности, а иногда и асоциальности, возможно лишь целым комплексом мер. Но вначале следует четко сформулировать: чего же мы хотим от профессионалов как на институциональном, так и на личностном уровнях. Попыткой сформулировать нормативно-ценностные подходы, соотнести их с реалиями сегодняшнего дня, опираясь на методы научного анализа, и выработать механизмы воплощения в жизнь предлагаемых установок и выступает данная работа.

Во второй главе - Особенности профессионализма в политической деятельности» - диссертант анализирует политический профессионализм в условиях современной России прежде всего в тех проявлениях и характеристиках, которые задаются системой современных институциональных социально-политических условий.

В связи с этим и формируются принципиально новые требования к политическим управленцам нового поколения. Они напрямую связаны с изменением функций и содержанием деятельности Российского государства.

Если ранее государство было и основным собственником, и инвестором, и работодателем, и распорядителем кредитов, и владельцем средств

массовой информации, то ныне в его руках от 10 до 30% долевого пакета всех этих функций.

Существенно изменились и функции государственно-административного аппарата. Поскольку основу нормативно-регулирующей системы общества представляет право, то политические руководители, кадры государственного персонала должны быть сориентированы на деятельность в условиях правового государства и хорошо знать соответствующие области права. Таким образом, существенно изменяется понятие профессионализма политических, государственно-административных кадров и критерии его оценки. Этот подход нашел уже отражение в кадровой политике и на федеральном, и на местном уровнях.

Второй базисный компонент, влияющий на формирование новой кадровой политики, - это новая система экономических отношений, в основе которой - частная и коллективно-долевая формы собственности.

Политик и государственный служащий в этих условиях оказывается как бы меж двух огней: с одной стороны, охрана и обеспечение государственных интересов и населения, с другой уважение к разнообразным субъектам собственности, создание нормальных условий для их деятельности. И тот и другой интересы оказываются взаимосвязанными. Здесь нет приоритетов, как раньше. «Пережимая» с позиций государства на позиции основных собственников, сужаешь налоговую базу, не обеспечиваешь прирост госбюджета, закрываешь перспективу. Такое положение еще не вошло глубоко в профессионально-политическое сознание. Политическим руководителям, госслужащим недостает экономической подготовки, умения опираться на макроэкономические механизмы управления. И все же прогресс здесь очень существенный. За 8-10 лет выросло новое поколение управленцев, умеющих объединять и регулировать интересы государства, населения и предпринимателей.

Третий аспект современной политической деятельности и оценки профессионализма, а также уровня подготовки - ориентация на человеческий фактор. В условиях зарубежного государственного и политического

управления и менеджмента эти ориентации развиваются уже многие десятилетия. Самый большой изъян в нашей отечественной практике государственного управления и кадровой политики находится именно в этом звене. И самым неприятным явлением выступает отчетливо обозначившееся отчуждение населения от системы государственного управления. Об этом свидетельствуют и данные социологических исследований, и факты электорального поведения.

Оценивая степень соответствия современных отечественных политиков и деятелей госслужбы требованиям новой политической культуры, диссертант подчеркивает и то обстоятельство, что профессионализм политика, чиновника формируется требованиями управленческой культуры, акцентирует внимание на том, что эти нормы не константны во времени.

История развития государственной службы России в XX столетии дает тому впечатляющее подтверждение. То же самое видно в более плавной эволюции госслужб ряда западных государств.

В настоящее время в рамках российской системы политического управления делается попытка сформировать профессионально-управленческие требования к политику, государственному служащему на уровне последних разработок в сфере государственно-административного менеджмента.

Завершают систему институциональных требований к политическому профессионализму основные параметры мотивационной сферы. Эта область в современной российской политической профессиологии наименее разработана. Основной ее порок связан с непреодоленным синдромом «конфликта интересов». В веберовской трактовке - это факторы ответственности и страсти политика. Как видим, в его понимании структуры политического профессионализма решающая роль отводится именно мотивационной сфере, включающей и ответственность, и политическую волю, и политически и общественно значимый интерес. В отечественной практике эти вопросы находятся пока на периферии, если не внимания (об этом говорится немало), то практических дел, направленных на формирование

управляемой действительности: сферы действий политиков-профессионалов, востребующих соответствующие их качества.

В связи с отмеченными особенностями изменений в российской политике последних лет, связанных с ее институциональной перестройкой, следует подчеркнуть важную социально-политическую тенденцию, непосредственно сказывающуюся на облике современного политического профессионализма.

В науке обозначено два подхода к пониманию сущности политики. Согласно первому, наиболее распространенному, политика определяется через понятия «власть» и «государство». В этом плане классическим является определение политики, данное М. Вебером: «политика означает стремление к участию во власти или оказанию влияния на распределение власти...».

Вместе с тем подобная трактовка политики, как и основанные на ней определения политической деятельности, отражает лишь одну, хотя и важную сторону политики, оставляя в стороне ее функциональное предназначение. Оно заключается в согласовании и интеграции различных интересов, складывающихся в гражданском обществе, в осуществлении выработанных на этой основе направлений развития общества и соотносении их с государственной системой власти. Данная формулировка имплицитно включает в свое содержание и отстаивание интересов не только посредством органов власти, но и социальными институтами гражданского общества. К последним относятся партии, общественные движения, различные группы лоббирования, средства массовой информации и т. п., которые играют значимую роль в формировании и выражении интересов определенных социальных групп.

В современных условиях относительной стабильности и консолидации общества наиболее перспективной, с точки зрения диссертанта, является трактовка политики как поиска социального консенсуса, а не противостояния, конфликта или борьбы различных социальных групп. Это теоретическое положение можно считать методологическим в понимании сущности политики в данный конкретно-исторический период времени,

влияющим на определение профессиональных требований к политической деятельности.

Не все формы активности в политической сфере можно назвать политической деятельностью. И не каждого субъекта, имеющего то или иное отношение к политике, можно назвать политиком. Одной из наиболее известных типологий, определяющих людей по их принадлежности к политике и степени их политизации, является типология М. Вебера, который разделил людей на «политиков по случаю», политиков «по совместительству» и политиков «по призванию».

Весьма важным аспектом в исследовании политического профессионализма выступает не только выявление институциональных и личностных его параметров, но и более четкая дифференциация профессионализма в рамках самой политико-управленческой деятельности.

Речь идет о том, что политико-управленческая деятельность достаточно явно дифференцируется на деятельность в рамках действующего государственного аппарата и в рамках политических партии и общественных движений, которые, если и не оппонируют профессионалам в государственной машине, то влияют на их деятельность, контролируют ее. В то же время и политическое управление в рамках современного государственного аппарата дифференцируется на работу в органах законодательной, судебной и исполнительной власти.

Конечно, политический уровень деятельности в каждой из ветвей власти непосредственно связан прежде всего с приобщенностью к процессу принятия решений. Однако и в процессе их реализации прямо или косвенно государственные руководители, госслужащие проявляют в той или иной степени элементы политического профессионализма.

Исходя из вышесказанного, в главе дано следующее определение профессиональной политической деятельности: «Профессиональная политическая деятельность - сознательная, целенаправленная активность субъектов по выражению, согласованию, отстаиванию и интеграции интересов отдельных индивидов или социальных групп, осуществляемая в течение

достаточно длительного отрезка времени в рамках политических институтов (партий, движений, органов государственной власти и т.д.) и имеющая субъективную значимость для осуществляющих ее субъектов».

В профессиональной политической деятельности можно выделять следующие составляющие:

- 1) формулирование интересов, выработка на их основе норм, принципов, ценностей;
- 2) выражение интересов;
- 3) согласование интересов;
- 4) интеграция различных интересов в едином интересе общности более высокого уровня;
- 5) определение на основе этого целей и направлений развития общности; принятие политических решений;
- 6) реализация программы.

Каждый из данных типов в разной степени представлен в деятельности политических институтов. Например, в деятельности движений и партий доминирует первый и второй аспекты, исполнительной власти - четвертый, пятый и шестой.

В третьей главе - «Профессионализм в административно-политической деятельности: институциональный и персоналистский аспекты» - диссертант подробно останавливается на анализе проявлений политического профессионализма в государственно-административной деятельности современной России, поскольку здесь он имеет наибольшие масштабы и наиболее четко выстроенную институциональную структуру имеет в сфере политической деятельности государственно-административная деятельность. С ее функционированием и профессиональным развитием связаны наиболее значимые политические результаты, и, в то же время ее профессиональные недостатки ведут к наиболее масштабным негативным последствиям.

Наиболее развитых образцов она достигла в условиях современных демократических государств. На них, как модели, ориентируются админи-

стративные преобразования и в современной России. Поэтому диссертант проанализировал основные тенденции профессионализации государственно-административной деятельности в современных развитых и прежде всего европейских государствах.

При изучении основных проявлений политико-административного профессионализма в российских современных условиях, диссертант основывался на материалах ряда социологических проектов, реализованных учеными СКАГС, в которых сам принимал активное участие.

В частности, показательные результаты дал опрос в 2002 г. представителей региональных административно-политических элит Южного федерального округа. На вопрос «Какие факторы будут определять прочность пребывания во властных структурах?» были получены следующие ответы (табл. 1):

Таблица 1

Какие факторы в ближайшем будущем будут определять прочность пребывания в высших и региональных структурах власти?

1. Лояльность политическому режиму	68,6%
2. Умение поддерживать неформальные отношения с влиятельными людьми	40,0%
3. Богатство, деньги	37,1 %
4. Профессионализм	28,6%
5. Лидерские качества, напористость	20,0%
6. Умение выражать и защищать интересы населения	17,1 %
7. Национальность	11,4%
8. Связь с криминальным миром	2,9%

Впрочем заметим, что среди экспертов из республик фактор национальности в ранжировании занимает 2-3 место, будучи оцениваемым в равной степени с умением поддерживать неформальные отношения.

Как видим при элитном отборе, рекрутации элит в современном российском обществе с точки зрения экспертов доминирует ориентация отнюдь не на гражданские и общедемократические и профессиональные факторы селекции. Перед нами фактическая картина переходного общества: от авторитарного к... авторитарному.

Весьма показательны и оценки экспертами позитивных и негативных сторон деятельности региональных элит. Среди негативных, как и следовало ожидать, ведущие позиции отводятся коррумпированности и недостаточному профессионализму. Что находится в общем русле общественного мнения, а не только наших экспертов. Общее положение, в котором с позиций функционирования элит, просматривается все та же картина, связанная с их рекрутацией и ценностными ориентациями, представлена в табл. 2.

Таблица 2

Какие недостатки проявляются в деятельности региональных политических элит?

1. Коррумпированность	71,4%
2. Недостаточный профессионализм	68,6%
3. Подбор руководящего состава по родственным и приятельским признакам	42,9%
4. Закрытость, непрозрачность процесса принятия решений	40,0%
5. Ориентация на интересы состоятельного меньшинства	31,4%
6. Низкая общая культура	31,4%
7. Игнорирование запросов и интересов населения	28,6%
8. Национализм	20,0%
9. Правовой нигилизм	14,3%

Основываясь на первичном и вторичном социологическом анализе исследований деятельности госаппарата, госслужбы, диссертант в мате-

риалах третьей главы и *в заключении* к диссертации формулирует основные выводы и рекомендации данного исследования:

1. За годы постсоветских реформ удалось сохранить и стабилизировать в основном профессионально обученный и способный к обеспечению государственных функций костяк госслужащих и их руководителей. В течение этого периода осуществлена переориентация госслужбы на новые стандарты и методы управления, прошла переподготовку значительная часть служащих и руководителей. В итоге осуществлена массовая культурно-образовательная переориентация аппарата госслужбы с технократической и идеократической парадигмы правления на демократическую. Аппарат и руководство госслужбы обновились и ныне 2/3 их составляют работники с постсоветским опытом. Вместе с тем, значительная часть наиболее активных и мобильных, инициативных работников переместилась из сферы госуправления в экономическую сферу. Это, несомненно, снизило профессионально-управленческий потенциал госслужбы.

2. В процессе перестройки начал государственной службы была re-организована культурно-образовательная и институциональная база профессионализации госслужащих и их руководителей. С одной стороны, расширилось число высших учебных заведений, осуществляющих подготовку и повышение квалификации госслужащих, с другой - в этой системе проявилась характерная черта всей системы российского высшего образования - ее крайне неоднородное качество результатов профессиональной подготовки. Оценочно - лишь 10-15% вузов и их филиалов (в основном это РАГС и региональные академии госслужбы, а также ряд гуманитарных факультетов ведущих университетов) дают подготовку, соответствующую современным требованиям.

В институциональной сфере также произошли противоречивые изменения. С одной стороны, удалось сформировать систему профессиональной деятельности и кадрового продвижения, соответствующую ценностям и нормам жизни демократического общества. Но, с другой, оказались утрачены полезные в деле профессионализации традиции аппаратной рабо-

ты (ротация кадров, система контроля за деятельностью, работа с резервом, нормирование и квотирование кадровых процессов и др.). И заметно проявилась тенденция возобладания групповых интересов над общегражданскими в вопросах подбора, расстановки, продвижения кадров (протекционизм, коррупция, семейственность и клановость и др.), которая вносит существенные дисфункции, в решение вопросов профессионализации госслужбы.

Наиболее заметно последние тенденции проявляются на элитном уровне, иницируются и поддерживаются прежде всего в этой среде.

В результате процессы обновления руководящего состава, овладения им современными методами управления и, в особенности, расстановка приоритетов в решении управленческих задач (прежде всего связанных с соотношением государственных, гражданских и групповых интересов), явно не соответствуют требованиям Федерального центра, оформленным в 2000-2003 гг. Это выступает одним из основных механизмов торможения социального развития на региональном и местном уровнях.

Наиболее серьезное воздействие на состояние профессионализма следует связать с состоянием мотивационной сферы профессиональной деятельности элитного слоя госслужбы. В соотношении частных и гражданских мотивов в профессиональной деятельности пока преобладают первые. Заряженность на власть и административную карьеру, не подкрепленная мотивацией гражданского и государственного служения, даже при условии высокопрофессиональной личной подготовки, серьезно снижает эффективность административного управления.

3. В наиболее сложном виде оказалась личностная составляющая профессионализма госслужащих и их руководителей. Несмотря на заложенные в Законе «О государственной службе» нормы, требующие сдачи экзаменов на профпригодность, введение конкурентных начал в отборе на службу, профессиональный потенциал и способности работников и руководителей не тестируются и не проходят объективной оценки, эти данные во многом не учитываются при профессиональном продвижении и не на-

капливаются в личных делах и банках данных. В оценках профессионального состояния и перспектив работников и руководителей абсолютно преобладает субъективно-сертификатный подход (наличие дипломов, сертификатов, лицензий, а также оценки руководителей). Профессиональный потенциал не диагностируется. Поэтому и при научных исследованиях этих проблем в их основе на массовидном уровне отсутствуют надежные задокументированные объективные оценки состояния профессионализма.

Сопоставляя общие подходы к отбору, профессиональному обучению, кадровому продвижению и оценке деятельности, существующей в системе современной гражданской госслужбы с другими видами госслужбы (правоохранительные органы, армия, органы госбезопасности, МЧС и др.), следует подчеркнуть, что они по своему уровню значительно уступают последним. Это должно учитываться при последующих шагах намеченной административной реформы. Оценка личностных данных и их учет в системе гражданской службы должны быть сориентированы на более объективные и более четко выстроенные стандарты, уже имеющиеся в других видах госслужбы.

4. Анализ основных факторов, обуславливающих рост профессионализма в системе госслужбы, и прежде всего на ее элитных этапах, позволил выделить четыре основных их группы: личностные, культурно-образовательные, мотивационные, институциональные. Рассмотрение механизмов их действия показало, что ныне наиболее востребуемыми выступают институциональные и культурно-образовательные. Однако мировая практика и отечественный опыт свидетельствуют о том, что наиболее важную роль и наибольший потенциал, способствующий профессионализации, связан с действием личностных и мотивационных факторов. Именно ориентация на реализацию личностного профессионального потенциала, канализируемого мотивационными мерами в русло общегосударственных задач и приоритетов, позволяет формировать компактный, инициативный и эффективно действующий аппарат государственного управления.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Профессионализм политика // Актуальные проблемы современного российского общества и государства. Ростов н/Д., 2001. - 0,2 п.л.
2. Профессионализм в политике: персоналистский и институциональный аспекты проблемы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2004. № 2. - 0,5 п.л.
3. Профессионализм региональных административно-политических элит // Региональные элиты и политические процессы на Юге России. Ростов н/Д., 2004. - 1 п.л.

Подписано к печати 27.05.04. Объем 1,5 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 28/5.
344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС.

#10895