

На правах рукописи



003064 127

КОНОВАЛОВ МИХАИЛ НИКОЛАЕВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ
В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

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

12 ИЮЛ 2007

Ростов-на-Дону – 2007

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
Бакушев Валерий Владимирович
доктор политических наук, профессор
Шестов Николай Игоревич

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «5» июля 2007 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 «3» июня 2007 года

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присы-
лать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70,
к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета



Агапов А К

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. На современном этапе административного реформирования российского общества в государственном управлении определены первоочередные задачи. В работе на высшем, среднем и нижнем уровнях государственно-политической системы нашей страны реализуется основная масса политических решений, национальных проектов и программ.

Наряду с властными функциями направляющими и придающими специфику политическому процессу государства, важна и организационно-управленческая система, тесно связанная с возможностями развития, прогресса движения властных структур, а также стратегическая линия на удержание стабильности государственных институтов власти.

В постсоветский период роль административных реформ актуализировалась в связи с тем, что со сменой политической системы, были уничтожены прежние рычаги властных вертикалей управления. В этот период обозначилась существенная потребность в создании новой системы органов государственной власти. На этом этапе становления государственного управления важное значение имели идеи отечественных и зарубежных ученых: Валлерстайна И., Вебера М., Геллнера Э., Ильина И. А., Канта И., Локка Дж., Монтескье Ш. Л., Оболенского А. В., Платона, Соловьева С. М., Сперанского М. М. и др.¹

Их концепции активно обсуждались и становились методологической предпосылкой отдельных направлений отечественной политологии. При этом огромный интерес представляло становление российской государственно-административной науки.

Исторически государство в судьбе России всегда имело огромное значение. Русский философ Н. А. Бердяев писал, что «географическое положение России было таково, что русский народ принужден был к образованию огромного государства. На русских равнинах должен был образоваться великий Восток-Запад, объединенное и организованное целое. Огромные пространства легко давались русскому народу, но не легко давалась ему *организация этих пространств* в величайшее в мире государство, поддержание и охранения порядка в нем»².

За последние десять лет проведения административных реформ проделана значительная работа по становлению новой системы государствен-

¹ Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. СПб, 2001, Вебер М. Избр. произв. М., 1990, Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М., 1995, Ильин И. А. О грядущей России. Избранные статьи. 1993, Кант И. Метафизические начала учения о праве. Собр. соч. Т. 4. М., 1965, Локк Дж. Два трактата о правлении. Соч. в 3-х томах. Том 3. М., 1988, Монтескье Ш. Л. О духе законов. Избр. произв. М., 1958, Оболенский А. В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. 1997. № 5, Платон. Государство. Соч. Т. 3, Соловьев С. М. Соч. в 19 т. М., 1996, Сперанский М. М. Проекты и записки / Под ред. Валка М. М., 1961.

² Бердяев Н. А. Из отечественной философской мысли. М., 1989.

ного и муниципального управления. Однако относительная стабилизация пока еще не имеет под собой достаточно прочной экономической базы. Это свидетельствует о слабой эффективности государственной власти и управления, недостаточной результативности действий законодательной и исполнительной ветвей власти.

Исследовательская работа обусловлена тем, что в сегодняшних условиях продолжения административных реформ, становится все более явным требование к четким и слаженным действиям государственной власти на федеральном и региональном уровнях. Ужесточаются требования к профессиональным качествам и подготовленности государственных гражданских служащих для выполнения управленческой работы на государственном уровне. Проблема повышения профессионализма имеющихся кадров или субъектов, устремленных во власть, вполне естественна и объясняется кризисным состоянием нашего общества, в котором меняются парадигмы социального развития и управления, отсутствует государственная идеология. Понимание необходимости новых социальных и политических административных реформ встретило с недостатком управленческих кадровых и профессиональных ресурсов в их осуществлении.

В частности, в президентском Послании Федеральному Собранию Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что «сегодня колоссальные возможности страны блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом», нынешние функции государственного аппарата не приспособлены для решения стратегических задач. А знание чиновниками современной науки управления — это все еще очень большая редкость»¹.

Неоднократно во многих других выступлениях Президента РФ делается акцент на том, что движение общества вперед сталкивается с управленческим непрофессионализмом и тормозится им. Речь идет «об осознании завершенности политического этапа реформирования и о начале периода стабильного, устойчивого развития страны на новой социально-политической и экономической основе, востребующей, прежде всего, управленческий, а не политический профессионализм»².

Актуальность исследования определяется возрастающей ролью деятельности профессиональных государственных гражданских служащих в жизни современной России на всех уровнях: федеральном, региональном, местном. Совершенствование процессов специализации и профессионализма труда управленцев должно быть направлено на стабилизацию общества и его поступательное развитие, на достижение взаимопонимания политических сил, гражданского мира и согласия.

¹ Путин В.В. России надо быть сильной и конкурентоспособной // Российская газета. 2002. 19 апр.

² Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Ростов н/Д, 2003. С. 230.

Степень научной разработанности проблемы. К изучению самых различных аспектов государственного управления, этапов, концепции административного реформирования в постсоветский период, приковано пристальное внимание политологов, социологов, философов, деятелей политики и других ученых. Этот период в истории нашей страны вызывает повышенный интерес со стороны всего общества.

В плане исследуемой проблемы представляют интерес работы В. Г. Игнатова, А. В. Понеделкова, А. М. Старостина, А. К. Магомедова, Г. Л. Акопова, П. С. Гуревича, М. Г. Делягина, М. А. Дианова и других.¹

В работе «Государственная политика и управление. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления», подготовленном авторским коллективом под редакцией Л. В. Сморгунова, раскрыты основные проблемы государственной политики и управления сегодняшнего периода. Во второй части этой работы акцентируется внимание на практике построения политико-административных систем в России, а также на особенностях роли государства и государственного управления в современных условиях. Наиболее актуально то, что авторский коллектив использует политологический анализ, который означает рассмотрение, прежде всего, политической составляющей государственного управления, взаимодействия гражданского общества и государства, ответственности государства перед этим обществом. В работе в большом объеме представлен сравнительный анализ административно-политических систем, реформ и управленческих процессов.²

В работах А. М. Старостина фундаментально и скрупулезно на основе методологических принципов политической элитологии, моделей политического управления, исследуются проблемы эффективности деятельности политических элит, интегрирующих управленческие действия, системы взаимодействия с бизнес-элитами и гражданским обществом, связанных с властным позиционированием.³

¹ Игнатов В. Г. Становление государственного управления и местного самоуправления — Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2001; Понеделков А. В. Политическая элита: генезис и проблемы ее становления в России. Ростов н/Д, 2005; Магомедов А. К. Политическая элита и полит. Лидерство: концептуальная динамика и проблема эволюции подходов. Властные элиты современной России. Ростов н/Д, 2004; Акопов Г. Л. Сетевая политика партийных элит в современной России. Ростов н/Д, 2004; Понеделков А. В., Слепцов Н. С., Акопов Л. Г. и др. Факторы эффективности функционирования федеральных органов власти в регионе. Ростов н/Д, 2001; Гуревич П. С. Диагноз нашего времени // Вестник аналитики. 2005. № 1; Делягин М. Г. Идеология возрождения. М., 2000; Дианов М. А. Инициативы Президента по изменению политической системы и особенности российского федерализма // Вестник аналитики. 2005. № 1.

² Государственная политика и управление. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М.: Росспэн, 2007.

³ Старостин А. М. Взаимодействие элит в социально-политическом пространстве современной России. Ростов н/Д, 2001; Профессионализм административно-политических элит. Ростов н/Д, 2002; Административно-политические элиты России: позиционирование во власти и управленческая эффективность. Ростов н/Д, 2003; Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Рос-

В коллективной монографии «Государственный аппарат и политические реформы в современной России» рассматриваются проблемы административного реформирования государственной власти и управления, всесторонне анализируются вопросы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, структурного и функционального совершенствования всех уровней исполнительной государственной власти и качество государственной службы в условиях административных реформ¹

Эффективность функционирования государственной и муниципальной службы в современной России, проблемы их реформирования рассматриваются в работе В. Г. Игнатова²

Организационные дисфункции в социально-управленческих системах исследуются в публикациях Г. Алмонда, С. Верба, Т. Парсона, Д. Истона, Р. Мертона, М. Крозье³

Проблемы политического и государственного административного управления как профессии освещены в трудах А. А. Деркач, В. Г. Зазыкина, Т. К. Калачевой, С. Д. Мартынова, В. А. Пызина, Л. Н. Пономарева, А. И. Турчинова и других⁴

Весьма ценен аспект исследования Я. А. Пляйса. В его работе «Новый этап реформирования российской государственности: проблемы и перспективы» анализируются проблемы модернизации современного российского федерализма. В этой работе нашли отражение новые подходы центральных властей в современных условиях, взгляды государственных деятелей и политиков на формирование государственного строительства нашей страны⁵

В монографии А. К. Агапонова «Власть и ответственность» впервые за последние годы в научной литературе излагаются результаты осмысления проблем ответственности во властных структурах управления. Исследуются проблемы укрепления вертикали исполнительной власти, принци-

тов н/Д, 2003, Эффективность деятельности государственной власти и управления Ростов н/Д, 2005, Государственная гражданская служба Ростов н/Д, 2005

¹ Государственный аппарат и политические реформы в современной России Ростов н/Д, 2006

² Игнатов В. Г. Государственная и муниципальная служба современной России Ростов н/Д, 2007

³ Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии. Пер. с англ. // Политические исследования. 1992. № 4. Мертон Р. К. Явные и латентные функции. Американская социологическая мысль. Тексты. М., 1994. Крозье М. Современное государство – скромное государство // Свободная мысль. 1993

⁴ Деркач А. А., Зазыкин В. Г. Профессионализм деятельности в особых и экстремальных условиях. М., 1998. Калачева Т. Г. Профессионализм государственных служащих субъекта РФ: методологический и методический подходы к анализу проблемы. Н. Новгород, 1998. Мартынов С. Д. Профессионалы в управлении. М., 1996. Пономарев Л. Н. Профессиональная компетенция персонала государственной службы. Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации. М., 1997. Турчинов А. И. Профессионализация управленческого труда. Государственная политика и механизмы ее реализации. М., 1997

⁵ Пляйс Я. А. Новый этап реформирования Российской государственности: проблемы и перспективы. М., 2002

пы их развития и упрочения, совершенствование которых зависит как от государства, так и от гражданского общества. Автор уделяет большое внимание осуществлению административных реформ в России, обуславливающих повышение ответственности властных структур государства и гражданского общества¹

Весомый вклад в разработку данной проблемы вносят материалы международных конференций, на которых ученые и политические деятели обсуждают вопросы административного реформирования²

Некоторые выступления участников международных и региональных научно-практических конференций представляют интерес для нашего политологического анализа совершенствования административных реформ в постсоветский период³

Монография Е. М. Примакова «Минное поле политики» посвящена проблемам, связанным с непрерывными структурными реорганизациями федеральных органов власти⁴

Ряд авторов института стратегических оценок и анализа рассматривают вопросы разделения власти между Центром и субъектами Федерации, моральные, этические, нравственные законы современной жизни, профессиональные качества госслужащих и многие другие вопросы, касающиеся совершенствованию политической системы в свете осуществляющихся административных реформ⁵

¹ Агапов А. К. Власть и ответственность. Ростов н/Д, 2002.

² Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России. Доклады и сообщения на международной конференции. Ростов н/Д, 2001; Перспективы гражданского общества в современной России и особенности его развития в условиях Северо-Кавказского региона. Тезисы докладов и сообщений на международной конференции. Ростов н/Д, 2002; Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии. Международная научно-практ. конф. Ростов н/Д, 2006.

³ Емельянов Н. А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в РФ. Правовое содержание и механизмы совершенствования // Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России. Ростов н/Д, 2001. С. 3; Богатырев А. З. Соблюдение баланса сил между властями различных уровней. Там же. С. 15; Лукьяненко В. И. Совершенствование механизма реализации государственной кадровой политики. Там же. С. 159; Полякова Т. М. Политическая трансформация в России и формирование региональных элит. Властные элиты современной России. Ростов н/Д, 2004. С. 132; Мерзляков В. Н. Взаимосвязь «государство-общество»: русская политическая власть и её ресурсы. Там же. С. 436; Путилин В. В. Политическая компетентность современных российских административно-политических элит. Там же. С. 456; Калачева Т. Г. Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих как фактор повышения эффективности их деятельности. Там же; Колтунов О. А. Профессионализация муниципального управления как ресурс развития государства; Данилов А. Г. Формирование навыков поиска альтернативных управленческих решений // Формирование профессиональных навыков. Ростов н/Д, 2003; Стрюковский В. И. Овладеть гуманитарными знаниями и научной методологией. Там же.

⁴ Примаков Е. М. Минное поле политики. М., 2006.

⁵ Гуревич П. Диагноз нашего времени // Вестник аналитики. М., 2005. №1. С. 116; Дианов М. Инициативы Президента по изменению политической системы и особенности российского

Итак, анализ имеющейся научной литературы и публикаций, посвященных проведению административных реформ в постсоветский период, позволяет сделать вывод, что ученые и практики, в основном, рассматривают сферу политического и государственного управления, в научно-исследовательском аспекте. Много материалов, в которых анализируются проблемы правового статуса федерального органа исполнительной власти и способы их решения.

Однако недостаточно освящена проблема, связанная с нечетким разграничением и определением полномочий, взаимная неупорядоченность статусов как самих органов, так и статусов субъектов взаимодействия в рамках единой системы исполнительной власти, вопросы определения порядка и условий оказания финансовой поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и исполнительными высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации административных реформ. Кроме этого, во многих исследованиях отсутствует проблема взаимосвязи и совершенствования профессионализма госслужащих с освоением навыков информационно-коммуникативной культуры. Ведь сегодня типологические и стилевые разновидности политической культуры (демократической, авторитарной, партийной и др.) определяют различные направления развития и совершенствования профессионализма управленческого аппарата. Степень же владения госслужащими социально-политическими и управленческими технологиями выступает мерой развития и уровня его профессионализма. Основным мерилом нравственной компоненты в деятельности государственного служащего выступает, с одной стороны, степень заряженности на политические действия, а с другой, – уровень его ответственности за принимаемые решения и их последствия. Важно обратить внимание в исследовании на то, что институциональные и персоналистические аспекты в управленческой деятельности обнаруживаются по-разному.

Так, институциональные механизмы анализируются в политическом профессионализме в функционировании тех политических, правовых, идеологических, научных, образовательных институтов, которые востребуют, культивируют определенный тип политической культуры. Персоналистические характеристики профессионала-госслужащего проявляются через призму институтов политической социализации и профессиональной деятельности в государственной системе. Они формируют у него такие черты как лидерство, волевые качества, мотивационные стремления, познавательные, коммуникативные, нравственные, которые важны для успешного проведения административных реформ в современной России.

Объектом исследования являются административные реформы в современной России

Предметом исследования — политический аспект административных реформ в постсоветский период (1992-2006 гг.)

Целью исследования является выявление основных механизмов реализации административной и политической реформы в постсоветский период на федеральном и региональном уровнях и изучение путей совершенствования профессионализма госслужащих

Задачи исследования:

- теоретически осмыслить, внести уточнения и расширить категориальный и понятийный аппарат политологической науки,
- провести политологический анализ состояния и основных этапов административных реформ на федеральном, региональном и местном уровнях на основе оценок основных субъектов Российской Федерации,
- исследовать основные компоненты административных реформ в субъектах Российской Федерации, степень их реализации и дальнейшие перспективы,
- осмыслить современную концепцию государственной кадровой политики в свете административных реформ,
- рассмотреть подходы, структуру, принципы формирования государственной гражданской службы в Российской Федерации в условиях административных реформ и в свете Федерального закона «О государственной гражданской службе»,
- проанализировать опыт совершенствования профессионализма госслужащих, а также повышение эффективности деятельности государственной гражданской службы,
- на основе проведенного анализа сделать обобщения и выводы, отражающие результаты данного исследования

Теоретико-методологическая основа исследования В основе диссертационного исследования лежат положения диалектики об общем, особенном и единичном, о явлении и закономерности, о восхождении от фактов к обобщениям. В данном исследовании автор опирался на фундаментальные научные положения новой развивающейся науки синергетики. В работе учтены результаты научных исследований отечественных и зарубежных ученых.

Сложный характер исследуемого объекта предполагает привлечение понятийного аппарата универсальной теории систем, выработанного представителями разных научных течений. Определенным теоретическим и методологическим ориентиром непосредственно в разработке проблемы политического профессионализма, являются работы отечественных ученых. Они обладают верными методологическими ориентирами, сохраняющие свою ценность в современных условиях реформирования структуры государственной власти в России.

Эмпирическую базу исследования составляет вторичный анализ данных о совершенствовании профессионализма госслужащих, накопленных

в исследованиях ученых и преподавателей Северо-Кавказской академии государственной службы

Исследуя процесс законодательной регламентации в сфере совершенствования профессионализма государственных служащих, автором диссертации использованы действующие законы об основах государственной службы¹

Дополнительными материалами в процессе исследования явились публикации по проблемам государственной гражданской службы в центральных и местных изданиях²

Хронологические рамки данного исследования (1992 – 2006 гг.) обусловлены тем обстоятельством, что в эти годы были актуальны проблемы совершенствования административного реформирования на федеральном, региональном и местном уровнях власти, а также вопросы повышения эффективности работы государственной гражданской службы в свете административных реформ в постсоветской России

Научная новизна диссертации состоит в следующем

- внесены уточнения и расширен категориальный и понятийный аппарат политической науки. Введены в контекст исследования понятия «конфликт интересов», «системное административное реформирование», «реформа», концепция модернизации исследования на основе всеобщего закона общественного развития, принцип субсидиарности, «философия партнерства»,

- проведен политологический анализ состояния административного реформирования на федеральном и региональном уровнях, на основе оценок основных субъектов Российской Федерации,

- исследованы основные этапы реформирования системы органов государственной административной власти и управления,

- выявлена трансформация политических методов и форм административного реформирования,

- обобщена практика творческого переосмысления подготовки служащих государственной гражданской службы на базе Северо-Кавказской академии государственной службы,

- разработаны рекомендации по эффективному формированию механизмов административной реформы в сфере государственной гражданской службы

¹ «Об основах государственной службы РФ» Закон РФ М, 1995, «О системе государственной службы Российской Федерации» Федеральный закон М, 2004, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Федеральный закон М, 2004, Постановление Правительства РФ «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ административной реформы в 2007 г.»

² Российская газета 1999-2006 гг., РФ сегодня 1999-2006 гг. Полис 1999-2006 гг.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1 Административные реформы, осуществляемые в новых общественно-политических и социально-экономических условиях, требуют создания новой системы государственного управления. Ключевым вопросом в решении этой проблемы является признание того, что для устойчивого развития демократических процессов в Российском обществе недостаточно лишь выстраивание «властной вертикали» и унификации нормативно-правового поля страны. В государственном строительстве важно системное административное реформирование, в результате которого необходимо создать механизмы взаимодействия государственной власти (госуправления) и местного самоуправления всех уровней исполнительной государственной власти и качества государственной службы.

2 Осуществление реформ в условиях перехода к демократическому обществу направлено на модернизацию всей административной системы, цель которой – стабильность политической системы, действенность государства, власть закона и борьба с коррупцией. Для решения этих задач необходимо создание гражданского общества, укрепление политического плюрализма, развитие рыночной экономики как органичной части мирового хозяйства. Для реального продвижения по этому пути необходима социальная ориентация реформ, с тем чтобы они служили подъему жизненного уровня, интересам населения России. Главное для стабилизации политической и экономической ситуации – выработка четкой стратегической линии, концепции социально-экономического развития России.

3 Формирование нового политического механизма государственных административных структур диктует необходимость усиления стратегического управленческого потенциала в центральных и региональных органах власти. Это связано с тем, что на качественно новом этапе административного реформирования принципиально изменился вектор действия центральной власти. Центр стратегических разработок предложил национальную доктрину, учитывающую особенности российского общества, для которого важно сохранение и углубление его единства, общности политического и правового пространства, то есть единства высшей государственной власти как гарантии целостности государства.

4 Сильная и централизованная, функционирующая на демократических основах и неукоснительно исполняемых правовых законов, власть – это главное условие стабильного и устойчивого развития Российского государства, как политического объединения многомиллионного народа.

5 Обеспечение новых структур и механизмов стратегического управления новыми технологиями и системами, которые помогут наладить эффективную работу государственных гражданских служащих. Серьезные финансовые средства потребуются для создания информационных систем на уровне правительства и отдельного министерства, перехода к электронному обслуживанию, для организации процесса консультирования и

обсуждения актуальных проблем с населением, что позволит восстановить прозрачность и отчетность перед обществом

6 Важную роль для укрепления потенциала правительства в области стратегического управления должны выполнять новые структуры и механизмы, а также необходимо разработать управленческие инструкции и пересмотреть функции каждого министерства, агентства и ведомства

7 На современном этапе административного реформирования кадровая политика способствует созданию профессионального аппарата, нацеленного на служение обществу. Обучение кадров, отбор лучших и продвижение по службе в соответствии с профессиональными достоинствами, создание механизмов ротации кадрового состава, усиление аналитической составляющей кадровой работы являются основой государственной кадровой политики

Практическое и теоретическое значение исследования Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов эффективного проведения и формирования основных механизмов административного реформирования на региональном уровне. Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена интересом, проявленным всеми общественными слоями современной России к вопросам административного реформирования государственного управления, что будет способствовать решению экономических, социальных, демографических проблем, укреплению прямой и обратной связи со всеми слоями населения

Результаты исследования углубляют теоретические представления о совершенствовании политической системы и укреплении эффективного государства, как гаранта общественного развития и создания условий для формирования институтов гражданского общества

Полученные данные могут быть использованы для дальнейших исследований повышения эффективности государственного аппарата и органов муниципального управления, которые должны ориентированы на цели, которые поставлены перед ними Президентом Российской Федерации

Апробация работы. Результаты диссертационного исследования докладывались на международных конференциях «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» (Ростов н/Д, май 2006 г.), «Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России» (Ростов н/Д, октябрь 2006 г.)

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав и четырех параграфов, заключения, списка использованной литературы. Библиография содержит 138 названий

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяются цели и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-

методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется научная новизна и выносимые на защиту положения

В первой главе диссертационного исследования «**Административные реформы как фактор стабилизации политической системы постсоветской России**» соискателем рассмотрены проблемы совершенствования системы органов государственной административной власти и управления, признание того, что для устойчивого развития демократических процессов в Российском обществе недостаточно лишь выстраивание “властной вертикали” и унификации нормативно-правового поля страны. В исследуемый период важно *системное* административное реформирование, в результате которого необходимо решить вопросы взаимодействия государственной власти (госуправления) и местного самоуправления, а также добиться структурного и функционального совершенствования всех уровней исполнительной государственной власти и качества государственной службы.

Понимание необходимости административных реформ взаимосвязано с осуществлением реформ политической системы и механизмов формирования законодательной власти. Процессы административного реформирования важно исследовать вкупе с политическими, экономическими, социальными, учитывая, что повсеместно меняется характер взаимодействия общества на мировом уровне, возникают самые разнообразные сетевые образования, которые пронизывают и государственные гражданские структуры, увязывая их между собой. Кроме того, демократичное общество, которое основано на четком разделении властей, все же является государством, которым управляют политическая служба, тесно взаимодействующая с бизнес-элитой. Отсюда можно предвидеть, что политическую линию государства определяет именно элита чиновников, а общество выступает в качестве потребителя.

Поэтому исследуется комплексная система государственного управления всеми отношениями в обществе, которые затрагивают не только политические, но и экономические, социальные, коллективные и личные интересы каждого. Ведь процесс публичного управления осуществляется на всех уровнях общественной системы, начиная с индивидуального, вплоть до глобального. Важно на каждом новом уровне развития общественных отношений достигать баланса, который предъявляют к системе граждане в связи с необходимостью адаптации к действию внешних и внутренних факторов. Целью таких действий является выяснение, как общество переходит от одного этапа развития к другому, стараясь приблизиться к состоянию стабильности и устойчивости.

В первом параграфе «**Прагматически-управленческая роль административных реформ в постсоветской период (1992-2000гг.)**» рассматриваются элементы, необходимые для формирования концепции административной реформы. При разработке содержательной составляю-

щей, проводимых административных реформ в условиях рыночной экономики, необходимо было предусматривать состояние институциональных норм, свойственных развитой рыночной экономики. Это демократия, делегирование полномочий, децентрализация и деконцентрация процесса принятия решения. Именно рассмотрение закономерностей развитых рыночных отношений подтверждает применимость принципа «холизма», в соответствии с которым поведение и интересы индивидов объясняются характеристиками институтов и взаимодействием между ними.

Для проведения административной реформы важнейшее значение имеют не только содержательная составляющая, но и юридическая (законодательная), а также и экономическая (организационная), то есть эффективные нормы использования располагаемых ресурсов, предполагающие консенсус между участниками и являющиеся предпосылками рационального их поведения. Такой концепции к началу проведения административной реформы в России не было. Сведение *государственных основ развития административной реформы к теории общественного выбора при отсутствии развитой политической системы в России, теоретически обречало проведение реформы на неудачу*. Чтобы доказать такой вывод, автор анализирует начальный этап проведения административной реформы.

Анализ положения дел в системе политической власти на начальном этапе проведения административного реформирования выявил негативные изменения сложившегося положения в стране. А именно в политической сфере произошла передача регионам важнейших Конституционных прав, то есть право принятия региональных законов, которые противоречили федеральным, что привело к систематическим неисполнением федеральных норм права.

В административной сфере повсеместно наблюдалось самостоятельное формирование региональных и местных органов власти, что существенно влияло на назначение руководителей федеральных структур, включая силовые, а иногда и их фактическое подчинение региональным политико-финансовым или даже криминальным группировкам.

В экономической сфере произошел переход под контроль региональных администраций части государственной собственности, а также значительная доля бюджетных средств (до 60%) при резком сокращении объема финансовых ресурсов, которые находились в руках центра. Стране грозила гиперинфляция. Но, пожалуй, самым серьезным последствием «дефолта» стал кризис доверия, в результате которого у россиян сложилось скептическое отношение к самой идее перехода к рыночным отношениям.

В этот трудный период системного кризиса российское правительство, которое возглавил руководитель СВР Е.М. Примаков, разрабатывает конкретную программу, систему подходов и мер, определяющую новые принципы административной политики.

Принципиальность принимаемых решений правительства заключалась в проводимой программе, сущность которой заключалась в том, что

абсолютно недопустимо придавать статус государственных административным границам внутри единой Федерации. Был объявлен мораторий на возникшие территориальные споры и претензии регионов друг к другу, на искусственные преграды, мешавшие свободному передвижению внутри страны продовольствия, товаров и услуг. Такие преграды, широко практикуемые во многих регионах в последние годы, не имеют ничего общего с Федерацией и с рыночными отношениями.

Важно было сохранить равенство всех субъектов Федерации в своих правах и обязанностях и, вместе с тем, создать наилучшие условия для обеспечения национальной самобытности всех народов России. Особая сложность государственного строительства в России состояла в том, что Федерация здесь – это не просто территориально организованное, а многонациональное государство.

Отсюда перед правительством стояли следующие первостепенные задачи:

- создать реальную "вертикаль" исполнительной власти, предлагающую сочетание четкой дисциплины с отношениями партнерства и взаимного уважения, конституционных прав каждого уровня власти,
- совершенствовать договорные отношения между Центром и субъектами Федерации на базе сочетания конкретной договорной практики с общими для всех правилами и ограничениями,
- ужесточить правовую экспертизу договоров и соглашений,
- акцентировать внимание не на переделе госсобственности по разным уровням, а на оптимизации управления собственностью с целью повышения эффективности производства,
- установить единые правила формирования доходной части бюджета, которые бы обеспечивали "прозрачность" методики их составления. Действующие критерии определения размеров трансфертов были несостоятельны и их следовало заменить.

Число субъектов Федерации – 89 – велико и не во всем оправдано. Однако говорить об укрупнении субъектов правительство считало нецелесообразно. Решено было сделать акцент не на административном укрупнении регионов, а на развитии их горизонтальной экономической интеграции.

Итак, это была продуманная и цельная правительственная программа реформирования российской государственности.

В результате проведения российских административных реформ в 1992 – 2000 годах, имеющих целью обеспечение и укрепление дисциплины в государственном секторе, было положено начало новым политическим взаимоотношениям власти и регионов. Федеральные власти определили следующие цели:

- восстановление экономического потенциала российского государства через укрепление административных рычагов контроля над регионами,

- обеспечение желательного для Центра исхода политических процессов в стране, поддержание лояльности региональных элит,

- повышение эффективности управления, за счет сужения ресурсных баз региональных элит подрыва «закрытых рынков» (в том числе посредством их захвата общероссийскими и мировыми корпорациями) в субъектах РФ

Во втором параграфе «Современный этап административного реформирования (2000 – 2006 годы)» рассматриваются процессы формирования политики на укрепление власти и государства, предпосылки для осуществления второго этапа целенаправленной административной реформы

Анализ содержания качественно нового этапа проводится с выхода в свет двух федеральных законов «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» и «Об общих»¹

Эти законы определяют векторы направления дальнейшего административного реформирования

Центр стратегических разработок предложил национальную доктрину для нового этапа административных реформ, учитывая следующие факторы

- советская модель национальных отношений полностью себя исчерпала,

- западная модель этнополитических отношений, рассчитанная на то, что под влиянием урбанизации и глобализации этническое самосознание будет затухать, в России оказались неприемлемой, так в период с 1984 по 1994 гг в России возникло 45 новых этнических общностей, которые стремятся сохранить свою самобытность,

- в-третьих, в условиях быстрого роста таких реальных угроз обществу, как экстремизм и сепаратизм, центральная власть ранее не была готова предъявить национальную доктрину государственной целостности и устойчивости

Начало качественного этапа реформирования осложнялось проблемами в сфере федеральных отношений, которые требовали незамедлительного разрешения в рамках единой общегосударственной программы. Наиболее остры следующие проблемы

- этнический сепаратизм (наиболее ярко он проявился в отношениях с Чечней),

- межэтническая напряженность в республиках Северного Кавказа,

- русская проблема (националистские движения молодежи в крупных городах России),

- проблема коренных малочисленных народов (особенно на севере страны),

¹ Российская газета 1999 16 января

- и, наконец, нерегулируемые этнические миграции (в основном из бывших южных республик в Россию)

Разработка новой национальной доктрины, рассчитанной до 2010 г., предусматривает предотвращение наиболее опасных этнополитических тенденций. Эта задача является составной частью общей целостной поэтапной стратегии устойчивого развития России

На этом этапе проведения административного реформирования использовался целостный набор политических мер, направленных на построение эффективного правового государства и современной рыночной экономики

Однако в стране ощущалась необходимость кардинальных мер в реформировании структур исполнительной власти. В мае 2003г. в Указе «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2005гг.» были определены дальнейшие направления реализации административной реформы, направленной на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов с исполнительной властью и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов

Ученые Северо-Кавказской академии государственной службы, проанализировав приоритетные направления административного реформирования на этом этапе, сделали вывод о том, что в Указе не совсем удачно расставлены акценты в определении кардинальных мер. В частности, «почему административная реформа в Указе рассматривается только как реформа федерального уровня государственного управления и Указ не затрагивает в самой преамбуле субфедеральный уровень, а также неясно, почему указано на реализацию прав и интересов только субъектов предпринимательства, а не всех граждан, которые также пользуются услугами государства»¹

В Указе были продекларированы и определены следующие направления административной реформы в 2002-2005 гг.

- ограничение государственного вмешательства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования в этой сфере,
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти,
- развитие системы саморегулирующих организаций в области экономики,
- организационно разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управление государственным имуществом и предоставление государственными организациями услуг гражданам и юридическим организациям,

¹ Государственный аппарат и политические реформы в современной России – Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2006. С. 25-26

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности *территориальных* органов исполнительной власти

Проанализировав эти направления Указа, можно прийти к следующему выводу из пяти направлений, три непосредственно связаны с модернизацией воздействия государственных органов на экономику страны, а лишь два направления касаются реформирования исполнительной власти. Однако при этом совершенно не ясно, как решено, добиваться эффективного разделения властей по вертикали, при одновременном укреплении регионального уровня власти и развитии местного самоуправления. Реформа Совета Федерации привела к тому, что, уменьшив объем властных полномочий глав регионов, в то же время Центр потерял не только «школу федеральной политики» для региональных лидеров, но и существенную реальную связь Центра со всеми главами регионов.

Усилилось отчуждение между федеральной властью и регионами. Страна потеряла площадку и для вертикальных, и для горизонтальных связей, которые являются неотъемлемой частью современного федерализма и демократии. Для того, чтобы решить проблему реформирования исполнительной власти, необходимо было теоретически разработать состояние политической системы государства.

Без теоретического обновления понятийного аппарата и политических социальных отношений, отражающих специфику современной жизни, невозможно реформировать процессы разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизировать деятельность территориальных органов исполнительной власти.

В настоящее время стоит вопрос дальнейшего расширения полномочий на уровне местного самоуправления или целесообразнее продолжение строительства централизованного государства? Многие исследователи приходят к мысли о том, что централизовать предпочтительнее тем, что власть совершенствует опыт управления не на примере одной деревни, а в целом по области или республике. Централизуя этот процесс сегодня, важно уменьшить затраты на реализацию этого полномочия.

Заложенный в основу распространения полномочий принцип субсидиарности, который требует переносить полномочия на тот уровень, где они будут лучше исполнены. Однако с точки зрения человека «лучше» тогда, когда он придет в сельскую администрацию и решит все проблемы. Но у сельской администрации для решения многих назревших проблем нет нужных материальных ресурсов, поэтому необходимо определенные полномочия поднять на более высокий уровень, где благодаря отработанным процедурам проблема будет решена быстрее. Процесс передачи вла-

стных полномочий напрямую связан с совершенствованием управления, которое, безусловно, зависит от новых жизненных условий

Сейчас, имея развитую в стране информационную сеть, Интернет, можно создать совершенно другие системы управления, которые будут формировать новое содержание самого процесса управления и, в конечном итоге, произойдет перераспределение функций, создание управляющих структур для исполнения этих расширенных полномочий и контроля их исполнения. Таким образом, административные реформы системы управления необходимо совершенствовать, основываясь на четких расчетах, исходя из современных реалий и условий

Решение этих проблем позволит выработать структурную экономическую политику с вычлениением доли каждой отрасли, а далее приступить к решению промышленной политики, так как в отраслевых политиках главное – промышленность. Это необходимый элемент общего контекста развития национальной экономики. И в таком качестве она обретет широкий смысл, свое место в иерархии экономического программирования. Безусловно, претворение в жизнь такой долгосрочной программы предусматривает взаимодействие государственных структур и частного предпринимательства всех уровней.

Под эту экономическую программу развития страны определяются ресурсы, выстраиваются национальные, региональные и локальные проекты. Масштабное проектное управление стратегически нацеливается на победу в конкурентной борьбе и выход в лидеры мировой экономики.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2005 г. было подчеркнуто, что политика стабилизации фактически была реакцией на накопленные проблемы. Эта политика в целом оправдала себя. Но к настоящему времени себя уже исчерпала. Теперь на ее смену должна прийти политика, устремленная в будущее, и для этого нам крайне необходимо эффективное государство.

Политика нашей страны имеет возможности адаптироваться к новым условиям. Это обусловлено в первую очередь высоким образовательным потенциалом, значительными возможностями инновационного процесса и достаточно развитой базой научного потенциала страны. В то же время своеобразным тормозом, сдерживающим продвижение России социальных проектов, остаются нерешенные проблемы институциональной среды. Это, в частности, низкая эффективность государственного управления, общественного контроля, регулирования экономики, высокие административные барьеры.

Во второй главе диссертационного исследования **«Совершенствование системы государственной гражданской службы в условиях административной реформы в России»** автор отмечает, что на современном этапе значительным фактором, который оказал воздействие на формирование как государственной, так и гражданской политической системы, является принятие важных решений по реализации административной

реформы в Российской Федерации¹, а также, начавшееся претворение в жизнь, одобренное распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г постановления № 1789-р, нового документа – «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах»² Это дало возможность сформировать *основы* новой российской государственности, новой политической системы и ростков гражданского общества Эти документы позволили принять ряд мер по организации в новых условиях государственной и муниципальной службы, как правового и социального института по созданию и укреплению кадровых структур практически во всех федеральных, региональных и местных органах Завершается работа по созданию Концепции государственной на основе приоритета трех ведущих принципов профессионализма, стабильности и гражданственности»

Концептуальные научно-теоретические разработки – это фундамент кадровой политики государства, система теоретико-методологических взглядов на цели, задачи, сущность, содержание, критерии политики в области формирования реализации кадрового потенциала Это система исходных опорных позиций и ведущих идей, раскрывающих научные основы эффективных подходов государства к решению кадровых проблем

Механизм реализации современной государственной кадровой политики базируется на развивающейся правовой основе. Конституции РФ, федеральных и региональных законах и других нормативных актах по вопросам кадровой деятельности Основой механизма реализации государственной кадровой политики служит теоретико-методологическая сторона кадровой политики, которая определяет целеполагание всей кадровой работы

В исследовании уточняется теоретико-методологический аппарат механизма реализации государственной гражданской кадровой политики Сущность этого механизма представляет собой сложную теоретическую и практическую проблему Исследователи утверждают, что механизм реализации государственной кадровой политики представляет собой совокупность принципов, форм и методов кадровой политики³

Структурно механизм реализации государственной кадровой политики в условиях административного реформирования представляет собой целостность, которая состоит из основных компонентов, имеющих определенную самостоятельность Это необходимо учитывать для обеспечения оптимальности взаимодействия органов власти федерального, региональ-

¹ Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Российская газета. 2003. 23 июня

² Собрание законодательства РФ 2005 № 46 Ст. 4720 «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах»

³ Ганиев М Ю «Государственная кадровая политика – важнейший фактор повышения эффективности государственной власти» Фоменко М Л Национальный паритет как один из важнейших факторов кадровой политики // Вертикаль власти проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней Ростов н/Д, 2001

ного и местного уровня в реализации государственной кадровой политики. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» устанавливают правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. Это дает четкое определение государственной гражданской службе РФ, которая выделена как «вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц замещающих государственные должности, и лиц замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»¹.

На современном этапе развития общества, совершенствование деятельности государственной гражданской службы является первоочередной задачей на федеральном, региональном и местном уровнях государственно-политической системы нашей страны, где реализуются основная масса политических решений и национальных программ. Наряду с властными функциями, направляющими и придающими специфику политическому процессу государства, важен и организационно-управленческий механизм, тесно связанный с возможностями развития, прогресса и движения властных структур, а также линия на удержание стабильности государственных институтов власти.

В условиях административных реформ становится все более явным требование к профессиональным качествам и подготовленности государственных служащих для выполнения управленческой работы на государственном уровне. Проблема повышения профессионализма государственных гражданских служащих вполне естественна и объясняется кризисным состоянием нашего общества, в котором меняются парадигмы социального развития и управления. Понимание необходимости новых социальных и политических административных реформ встретило с недостатком управленческих кадровых и профессиональных ресурсов в их осуществлении.

В первом параграфе «**Специфические особенности, функции, стиль профессиональной деятельности государственных служащих в условиях административной реформы**» представлен анализ теоретической и практической политической деятельности как процесса, раскрывающего специфические особенности государственной гражданской службы.

Для характеристики теоретической политической деятельности в работе использованы основные определения, соответствующие любому фор-

¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Принят Государственной Думой 7 июля 2004г. Одобрен Советом Федерации 15 июля 2004 г. // Собрание законодательства РФ №31 2 08 2004 С. 3

мам духовной деятельности познавательной, прогностической, ценностно-ориентированной. Практическая деятельность характеризуется обширным спектром особенностей, которые отражают ее **специфику и особенности**. Их можно обозначить следующим образом:

- активное взаимодействие сознательно действующего субъекта с объектом,
- направленность на деятельность, способную активизировать и удовлетворять общественные или индивидуальные потребности,
- является источником познания мира, самопознания и развития личности,
- включает в себе единство предметности и общественности

Политическая деятельность выступает не только как изменение внешней действительности, но и как преобразование мира субъекта деятельности, раскрытие и реализация его личностно-деловых качеств и потенциальных возможностей. Субъект политической деятельности по функциональной направленности своей службы, с одной стороны, зависим от гражданского общества, с другой – его служба обусловлена субъективными характеристиками. Поэтому детерминантами, которые влияют на результаты его государственной гражданской службы, выступают взаимосвязанные и объективные взаимообусловленные и субъективные факторы. Объективные факторы определяются условиями, в которых выполняются служебные обязанности, а также следствиями, которые они вызывают. К ним относятся общественное мнение, социальные установки, человеческие стереотипы, ценностные ориентации социальных групп и слоев населения, социально-психологическая атмосфера и уровень культурного развития общности и многое другое.

Субъективные факторы заключают в себе смысл, который вкладывает субъект в государственную гражданскую службу, а также знания субъекта о средствах, способах, условиях и поставленных целях. Основным субъективным фактором выступает социально-психологический потенциал служащих. При этом его субъективные проявления выступают как субъективно-социальные и субъективно-индивидуальные. К первым относятся мотив, который и определяет цель деятельности и способы ее достижения, а также социально-познавательные стереотипы. Ко вторым относятся личностные характеристики госслужащих – это личностно-профессиональные качества, социальный и жизненный профессиональный опыт, нравственные и правовые нормы.

Автор выделяет в политической государственной деятельности психологические аспекты, помогающие исследовать механизмы воздействия на субъектно-объектные отношения. Недооценка психологических механизмов в государственной гражданской службе на практике вызывает целый комплекс противоречий и конфликтных ситуаций. Влиять на общественные процессы, содействовать их развитию адекватно поставленным

целям, условиям, механизмам и способам их воспроизводства, способна реализация функций политической деятельности. При этом функция понимается как «назначение», то есть служебная роль государственной гражданской деятельности по отношению к обществу и его потребностям, а также как зависимость в рамках структуры своего аппарата и системы, то есть как важная черта и социально причинная обусловленность всех явлений социального детерминизма.

Один из основных признаков системы состоит в ее структурированности, в целесообразности связей между ее элементами. Главными функциями государственной гражданской деятельности считают властные, распорядительные, управленческие, координирующие и контролирующие. С учетом масштабности, в исследовании выделяются такие функции, как функции политического целеполагания, властно-политической интеграции, регулирование режима социально-политической (гражданской) деятельности, обеспечение целостного управленческого воздействия на общественные процессы и явления и получение обратной связи.

По содержанию, для субъектов политической деятельности, в государственной гражданской службе можно выделить следующие конкретные функции: выявление общественного мнения, формирование и обоснование потребностей и интересов больших социальных групп, активизация и интеграция граждан, создание политической идеологии, участие в формировании политической системы — ее общих принципов, элементов, структур, участие в осуществлении государственной гражданской власти, формирование общественного мнения, политическое гражданское воспитание в обществе в целом, либо его определенной части, подготовка и выдвижение кадров для государственной гражданской службы, общественных организаций.

Все эти функции взаимодействуют и для их эффективного выполнения на практике автор всесторонне анализирует основные из них в едином контексте государственной гражданской службы. В этом аспекте предложена **типология функций** политической деятельности осуществления государственной гражданской службы, задачей которой является создание политической идеологии и программы развития общества.

В исследовании акцентируется проблема трансформации общества, связанная с нарастанием в нем элементов самоуправления и самоорганизации, формированием гражданского общества, в котором получают развитие добровольные ассоциации граждан, берущие на себя функции оперативного управления и регулирования.

Реализация функций политического руководства, согласования интересов и мобилизация активности граждан предполагает возможность пробудить у них стремление к самостоятельному политическому мышлению и к самоорганизационной деятельности. Ведь государственная политика, рассматриваемая как искусство, есть направление творческих сил в зара-

нее определенную сторону. Общественная ситуация характеризуется множеством заявленных интересов, взглядов, мнений определенных социальных групп со своими политическими целями и действиями. Диалектика взаимоотношений интересов ставит проблему их гармонизации как основы выработки политики и политической деятельности. Идеи субъектов политики становятся материальной силой лишь тогда, когда находятся в состоянии резонанса с сознанием и настроением масс.

Политическая деятельность, представленная решениями программного характера, акциями регионального и местного масштаба, не может не учитывать состояние обыденного сознания граждан, их психологию. Таким образом, можно говорить о *«философии партнерства»* в проведении социального диалога между государственной гражданской службой и социальными группами населения. Но для того, чтобы этот «социальный диалог» был продуктивным, требуется его осуществлять на научной основе. Для этого государственная гражданская деятельность должна отражаться на результате изучения объективных закономерностей, на всестороннем анализе социально-экономических и политических процессов, выявлении их противоречий, прогнозировании последствий.

Анализируя деятельность современной администрации политологи считают, что основные причины низкой эффективности работы этой службы заключаются в непоследовательности принимаемых решений и действий, отсутствия механизма реализации решений на различных уровнях управления, низкий уровень профессионализма и неспособность эффективно действовать в изменяющихся условиях. Кроме того, неумение анализировать объективные и субъективные источники кризисных явлений и противоречий, а также вырабатывать соответствующие решения, приводящие к реальному улучшению жизни граждан. Чрезмерно важным и недостаточно теоретически разработанным остается вопрос об использовании формальных методов, механизмов разрешения существующих проблем и противоречий¹.

Государственная гражданская деятельность должна быть профессиональной, что приведенные в исследовании факты подтверждают неподготовленность, случайность в политике или дилетантство не позволяет достичь намечаемых политических целей. Вместе с тем, деятельность многих служащих указывает на то, что профессиональная некомпетентность, мотивированность политиков, непоследовательность в их политических позициях существенно снижают эффективность политической деятельности.

¹ Старостин А. М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Ростов н/Д, 2003; Понедельков А. В. Региональный государственный аппарат в условиях административных и политических реформ (на материалах Южного федерального округа) // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии. Ростов н/Д, 2006.

Чтобы изменить эту ситуацию, необходимо изменить структуру исполнительной власти. Важна реформа государственной и муниципальной службы в тесной увязке с новыми принципами работы и построения исполнительной власти. Требуется «цепь последовательных, поэтапных шагов, позволяющих внедрить новые методы, структуры без нарушения управляемости, усилить «вертикаль власти», улучшить взаимодействие органов власти федерального, регионального и местного уровней, федеральных государственных служащих, государственных гражданских служащих субъекта федерации и муниципальных служащих, служащих государственных предприятий, организаций и учреждений»¹

Для повышения эффективности управления, необходима обоснованная система исполнительной власти, структура ее органов, четкая дифференциация их правового статуса, функций, прав, обязанностей, ответственности полномочий

Задача административной реформы разграничить функции управления и функции оказания государственных услуг (на платно-договорной основе)

Для того, чтобы создать четкий механизм принятия и исполнения решений, необходимо уточнить классификацию и сделать стабильной структуру исполнительной власти

Указ Президента РФ В.В. Путина «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314, оказал исключительно большую роль в реализации *концепции административной реформы* касающейся преобразования системы органов исполнительной власти. Цель реформы – повышение эффективности структур федеральной исполнительной власти в результате выстраивания по иному принципу функций и механизма власти, как такового. Ориентация органов государственной власти и управления на четкое определение круга своих обязанностей, на творчество профессионалов государственной гражданской службы требует создания новой системы научно-профессиональной подготовки государственных гражданских служащих

Второй параграф «Государственная гражданская служба: проблемы реформирования и повышения эффективности управления обществом в современных условиях» посвящен стратегии совершенствования профессионализма госслужащих, направленной на повышение эффективности деятельности государственной гражданской службы, представляющей собой систему механизмов из реализации. Рассмотрены, цели, то есть обеспечение эффективной деятельности субъектов государственного управления, задачи и принципы государственной гражданской службы,

¹ Игнатов В.Г. Местное самоуправление в современной России. Ростов н/Д, 2001, Властные элиты современной России. Ростов н/Д, 2004, Государственная кадровая политика и технологии ее реализации. Ростов н/Д, 2001

Поэтому в законе о государственной гражданской службе на федеральном и региональном уровне предусмотрены, и в реальной кадровой деятельности должны использоваться, такие формы по отбору и оценке кадров как конкурсы, испытания, аттестация, и другие. Они позволяют использовать различные методы и процедуры оценки профессионализма, служащих на предмет определения пригодности к замещению государственной должности, анкетирование, тестирование, проведение групповых дискуссий, подготовку рефератов и докладов по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей и полномочий и другие мероприятия.

Конкурсная система замещения вакантных должностей государственной службы доказала свою целесообразность, жизнеспособность, эффективность и в то же время, как показали исследования в регионах Южного федерального округа, оказалась еще мало востребованной. Кадровую сферу тоже поразила болезнь федеральной и региональной элиты – правовой нигилизм. Несмотря на то, что и федеральными и региональными законами о государственной и муниципальной службе внедрение конкурсной системы отбора кадров, провозглашено как право и обязанность органов власти и управления, на самом деле до настоящего времени, на практике эти кадровые процессы являются лишь эпизодами, а не системой. Пока практически все руководители оставляют за собой право решать кадровые назначения на должность.

Анализ профессионально-управленческой деятельности госслужащих в условиях административных реформ, автор исследования разработал уровневый подход к профессионализму и предложил разные модели и соответствующие уровни профессионализма. В соответствии с выделенными моделями профессионализма сформирована система диагностирования и выстроена система совершенствования деятельности госслужащих.

Пока профессиональное повышение квалификации руководителей и госслужащих ведется без ориентации на раскрытие их профессионального потенциала.

В то же время в практике функционирования управленческих структур в системе современной российской государственной и муниципальной управления основные факторы, профессиональной компетентности работников обусловлены сегодня, прежде всего командным (локально-номенклатурным) принципом кадровой политики подбором кадров под вкус руководителя, и связаны, в первую очередь, с удержанием управленческих позиций, а не решением имеющихся управленческих задач.

Исследование основных факторов, обуславливающих рост профессионализма в системе госслужбы позволил автору выделить четыре основных их группы: личностные, культурно-образовательные, мотивационные и институциональные. Рассмотрение механизмов их действия показало, что сегодня наиболее востребуемыми выступают институциональные и культурно-образовательные. Однако мировая практика и отече-

венный опыт свидетельствуют о том, что наиболее важную роль и наибольший потенциал, способствующий профессионализму, связан с действием личностных и мотивационных факторов

В заключении диссертации подчеркивается, что проведенный политологический анализ реформирования российского государства позволил выявить этапы административных реформ в России в постсоветский период, а также сделать выводы, которые могли бы способствовать процессам дальнейшего совершенствования государственного устройства

Анализ проведения административных реформ в России позволяет автору утверждать, что административные преобразования 1990 г являются лишь подготовкой к реформам. В этот период лишь начинается «процесс адаптации существовавшей системы к новым политическим и экономическим условиям. Административные преобразования не носят системного характера»¹

Россия, являясь союзной республикой и федерацией одновременно, оказалась едва ли не в самом сложном положении. Незавершенность процесса реорганизации, отрыв от политологического знания, а также от социально-политической реальности, слабая самоорганизация научного сообщества – все это проявилось на VII Съезде народных депутатов Российской Федерации.

Процесс административного реформирования реально начинается с заключения Федеративного Договора²

Задачи административного реформирования (укрепление дисциплины, борьба с коррупцией) остаются нерешенными потому, что «порог формального перехода к передовым реформам еще не пройден. С этим связаны противоречия оценки административных реформ в России, как в научных публикациях, так и в политических, экспертных дискуссиях»³

Сложность проведения административного реформирования российской государственности объясняется тем, что исторического опыта подлинно федеративных отношений и тем более их регулирования в России не было. Кроме того, различные политические силы, стремясь реализовать «свои» идеи, «свои» реформаторские программы вступали в жесткую борьбу вокруг стратегии и тактики проведения реформ, что приводило к непоследовательности и неудачным «зигзагам» в проведении намеченного первоначального курса.

В исследовании автор считает, что необходимость реформирования была вызвана как объективными внутренними и субъективными факторами, воздействующими на стабильность государства и его функции. К объективным факторам относятся следующие:

¹ Государственная политика и управление / Под ред. Л. В. Сморгшунюва М., 2007 С. 418

² Российская газета 1992 12 декабря

³ Государственный аппарат и политические реформы в современной России / Под ред. Игнатов В. Г. Ростов н/Д, 2006 С. 44

- административные реформы проводятся в связи с изменением политической системы государства, они являются следствием смены общественного строя, что требует создания новой политической системы государственного управления, адекватной новым экономическим и социальным отношениям,

- в связи с изменением политического строя возникла необходимость в новой организационно-управленческой системе, связанная с работой по становлению новой политической структуры государственного и муниципального управления,

- необходимость совершенствования процессов специализации и профессионализма труда управленцев, направленных на решение проблем развития и стабилизации общества, его поступательного движения. На достижение баланса политических сил, гражданского мира и согласия социальных групп демократического общества

К субъективным факторам относятся, прежде всего, уровень политического сознания населения, социально-экономического развития общества в целом и различных народов, населяющих Россию. Отсутствие демократических отношений и наличие лишь нарождающегося гражданского общества

Итак, проведенное исследование позволяет сделать выводы, которые на наш взгляд, могли бы способствовать процессу реализации общегосударственных задач, значимых для всех народов России, а также тех проблем, которые стоят перед российским народом как единым целым

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1 Коновалов М.Н. Административные реформы и эффективность российской власти. Брошюра – Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2007 – 2 п.л.

2 Коновалов М.Н. Политический аспект современной административной реформы в России // Власть. 2007. № 6 (ведущий журнал) – 0,5 п.л.

3 Коновалов М.Н. Специфические особенности и функции государственного служащего в условиях современной административной реформы // Государственное и муниципальное управление. 2007. № 2 – 0,7 п.л.

4 Коновалов М.Н. Государственная гражданская служба: проблемы реформирования и повышения эффективности в современных условиях // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии – Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2006 – 0,3 п.л.

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

Подписано в печать 30 05 07 Формат 60х84/16

Усл п л 1 Тираж 100 экз Заказ № 44/5

Ризограф СКАГС 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70