

Образовательные институты в системе государственной и муниципальной службы

Игорь Анатольевич Гончаров

*Коми республиканская академия государственной службы и управления
при Главе Республики Коми*

В статье рассмотрены основные характеристики традиционной государственной управленческой парадигмы и их связь с институтами образования. Бюрократическое управление связано с дисфункциями, которые препятствуют модернизации системы государственного и муниципального управления. Социологическое исследование, проведенное в Республике Коми показало, что, как правило, руководящие посты занимают люди с гуманитарным университетским образованием. Вполне возможно, что модернизация системы государственной и муниципальной службы может начаться с формирования специализированных региональных образовательных учреждений, направленных на "раскрытие местных элит", что будет способствовать формированию современных институтов управления.

Ключевые слова: управленческая парадигма, бюрократия, модернизация государственной службы, образование государственных и муниципальных служащих.

Keywords: administrative paradigm, bureaucracy, modernisation of a state service, education of state and municipal employees.

Введение

Государственная служба является профессиональным институтом, обеспечивающим единство действий и процедур в системе государственного управления на основании единых корпоративных ценностей и приоритетов. Важнейшим элементом, обеспечивающим единство управленческих процедур является управленческая парадигма. Данное понятие весьма тесно связано с классическим понятием Т.Куна [5]. Отличие управленческой парадигмы от научной состоит в том, что здесь речь идет не об образце решения исследовательских задач, но об образце принятия управленческих решений. Управленческая парадигма, как и научная играет важную роль в обеспечении единства профессионального сообщества.

Как и в науке, в управлении базовым институтом формирующим навыки принятия управлен-

ческих решений и базовые ценности, определяющие качество этих решений является институт образования. Не случайно, первые институты образования, возникли в Китае во II веке до н.э. одновременно с формированием централизованной системы управления. В это время "была развернута широкая сеть школ и училищ. Так, в 124 г. до н.э. было учреждено *Императорское училище*, где конфуцианские книжники преподавали 50 ученикам" [1, с.284]. Основной задачей подобных институтов было воспитание квалифицированных чиновников [6, с.124-128]. Так, высшая ученая степень *цзиньши* ("выдающийся муж"), позволявшая претендовать на высокую должность, предполагала знание конфуцианского канона, способность суждения о государственных делах и умение составлять официальные документы. При этом, критерием пригодности служил особый тип поведения, соответствовавший конфуцианскому этикету и выделявший образованную прослойку среди других социальных групп.

Оценивая значение бюрократии в современном ему обществе, Г.В.Гегель связывал успешную деятельность государства с уровнем образования и культуры чиновника: "В обращении и культурности чиновников мы находим ту точку, в которой законы и решения правительства затрагивают единичность и проявляют силу действительности. Но превращение бесстрастности, законности и мягкого обращения в обычай находится в

Igoris Anatoljevičius Gončarovas – Komijos Respublikos valstybės tarnybos ir valdymo akademijos prorektorius, Valstybės ir savivaldybių valdymo katedros vedėjas, profesorius, filosofijos mokslų daktaras.

El. paštas: academy@rkomi.ru

Straipsnis įteiktas redakcijai 2003 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2003 m. balandžio mėn.

Straipsnis parengtas pagal pranešimą konferencijoje *Viešojo sektoriaus žmogiškieji išteklių transformacijų laikmetyje* 2002 m. gruodžio 6 d. Konferencijos organizatoriai – Kauno technologijos universitetas ir Kauno apskrities viršininko administracija; rėmėjas – Atviros Lietuvos fondas.

связи с непосредственной нравственной и умственной культурой" [4, с.319]. Т.е. речь идет не просто об образовании, а о некоей органике, которая гармонично сочетает универсальную образованность и повседневный поведенческий образец.

Таким образом, в классической системе образования чиновника особое значение приобретала управленческая парадигма, связанная с универсальностью поведения, являющегося результатом не слепого следования этическим канонам, но творческого воспроизводства поведенческого образца через осмысление базовых универсальных принципов конфуцианства, как это было в Китае, или принципов абсолютного идеализма по Г.Гегелю. Отсюда и возникала соответствующая модель образовательного учреждения, готовящего кадры для государственной службы – это университеты, т.е. универсальные учебные заведения. Необходимо отметить то, что система образования была мощным ресурсом централизации государственного управления. Профессиональная управленческая элита была привязана к определенным учебным заведениям. Парадигма государственного мужа требовала подчинения частных интересов интересам всего общества. В Китае таким интересам носителем универсального государственного духа было сословие шеньши, а в Пруссии, по мнению Г.Гегеля таковым должна была стать бюрократия. Универсальная управленческая парадигма отражала определенный этап становления национального государства.

Бюрократия как социальная группа складывалась в эпоху становления национальных государств. Этот период характеризовался становлением институтов политического представительства. При отсутствии развитой системы подобного представительства, как отмечал К.Маркс, критикуя гегелевскую концепцию бюрократии, бюрократия становится единственным политическим сословием, которое всегда будет обладать приоритетом по отношению к другим неполитическим корпорациям при принятии управленческого решения [7, с.271-280]. Таким образом, в условиях отсутствия политического представительства в административную функцию обязательно включается и приличная доля политической составляющей. Поэтому универсальное образование, которое получали высшие представители чиновничества обеспечивало не столько знание технических деталей, сколько знание общих принципов государственности и умение воплощать их при принятии управленческих решений в условиях неопределенности.

Еще одним случаем, демонстрирующим значение политической составляющей административного управления, является советская партно-

менклатура. Именно здесь господство бюрократического сословия было связано с полным отсутствием системы политического представительства. Это было связано, в первую очередь, с тем, что представительные органы власти, а именно, советы формировались на неполитической основе. Как правило, депутаты от блока коммунистов и беспартийных выдвигались по социальному признаку, что приводило к непрофессионализму представительного органа и, как следствие, к доминированию бюрократии как единственного политического представителя всего общества. Подготовка чиновников была связана с получением образования в специализированных учебных заведениях, т.е. партийных школах, где огромное значение придавалось идеологической подготовке будущих чиновников [3].

Дисфункции бюрократического управления и параллельная власть.

Современные процессы в развитии государственного управления предъявляют ряд новых требований к институту государственного управления. Это связано с так называемым кризисом управляемости. М.Крозье, указывая на дисфункции бюрократического управления выделил следующие причины неэффективности государственного управления: безличность, централизацию, стратификацию и наличие центров параллельной власти [9, ПЗ]. Первые три признака носят амбивалентный характер, поскольку являются одновременно и достоинствами бюрократического способа управления.

Безличность представляет собой проявление универсального государственного духа, с которым Г.Гегель в свое время связывал большие надежды. Так, в идеале, бюрократия превращалась в некоторое единое информационное пространство по реализации решений политического центра. Чиновник являл универсальную волю, которая не имела ничего общего с ним как с конкретной личностью. Таким образом, бюрократическая безличность создавала универсальную систему "иерархии знания».

Централизация бюрократического аппарата также была в свое время существенным преимуществом. Система разделения ответственности и компетенции чиновников в соответствии с занимаемыми им должностями предполагала подчинение единому политическому центру, каковым являлась легитимная политическая власть, обеспечивающая целостность и суверенитет государства.

Стратификация, с другой стороны, связана с чисто формальными отношениями (которые явля-

ются следствием безличности) между различными иерархическими бюрократическими группами. Это способствует увеличению давления подобных групп на своих членов, что не может не приводить к феномену корпоративности, который способен исказить так называемый общегосударственный интерес в пользу бюрократии как корпорации.

Четвертый недостаток связан с так называемым феноменом параллельной власти. Он является следствием невозможности соответствовать бюрократии своему идеалу. Таковым идеалом является представление об административном управлении как о едином информационном пространстве из которого должна быть исключена политическая воля. Сам процесс управления, основанный на знании отрицает возможность принятия необоснованных решений. Наличие же оснований, которые предопределяют административное решение, должно исключать личную ответственность чиновника за принятое решение. Именно такое представление о государственной машине в свое время лежало в основании критики экзистенциалистами, т.н. феномена категориального бытия, который впоследствии связывался с феноменом тоталитаризма.

Однако представленный идеал бюрократического управления представляет собой ничто иное как утопию, т.е. проект, который никогда не сможет воплотиться в реальность. Бюрократия как информационное пространство будет функционировать только тогда, когда в ее распоряжении будет достаточно времени для получения необходимой информации для принятия решения. Однако ограниченность во времени диктует необходимость принимать решения при недостатке информации. Так возникают в системе бюрократического управления точки неопределенности. Именно феномен неопределенности, по мнению М.Крозье, является реальным источником власти. С другой стороны, вся деятельность бюрократического аппарата оправдана только благодаря тому, что он призван ликвидировать подобные источники власти. Таким образом, параллельная власть и бюрократия как единое информационное пространство взаимодополнительны, т.е. не только исключают, но и предполагают друг друга.

Из изложенного следует то, что классическая форма бюрократического управления в условиях централизации, корпоративности и безличности с необходимостью воспроизводит ситуацию параллельной власти, которая предполагает политизацию бюрократа, что неизбежно связано с апелляцией к его мировоззренческим и идеологическим установкам.

В сфере организации государственного управления процесс демократизации был непосредственно связан со стремлением освободить административный аппарат от политических функций с одной стороны, и вывести из под влияния бюрократии систему политического управления. Законодательной базой для осуществления подобных изменений послужили законодательства о государственной службе, принятые практически во всех государствах, находящихся на постсоветском пространстве. Несмотря на различия, все эти правовые акты определяли границу между политическим чиновником и администратором. Таким образом, был дан первичный импульс реформированию системы государственного управления в целом и института государственной службы в частности.

Государственная служба является профессиональной институтом, который в условиях децентрализации государственного управления может сохранять свое единство при условии существования единых ценностей и единых стандартов управленческой процедуры. В целом же речь идет о формировании новой управленческой парадигмы. Однако прежде чем ответить на вопрос о перспективах ее формирования, следует проанализировать ту управленческую специфику, которая определяет кадровый состав государственных и муниципальных служащих сегодня. В первую очередь вопрос об этой специфике связан с уровнем и качеством образования государственных и муниципальных служащих, во вторую с корреляцией качества и уровня образования с компетенцией и ответственностью, которую принимает на себя государственный служащий при принятии решения.

Качество образования и принятие решений в органах государственного и муниципального управления

В 2001 году Коми республиканская академия государственной службы совместно с философским факультетом Санкт-Петербургского государственного университета провела социологическое исследование *Состояние кадрового потенциала системы государственного и муниципального управления Республики Коми* [8]¹. Результаты этого исследования дают некоторое представление о характеристиках государственных и муниципальных служащих.

Как видно из рис. 1, уровень образования и исполнение властных функций непосредственно связаны друг с другом. В таком же отношении с

¹ Руководители проекта: д.ф.н., проф. Г.П. Артёмов, к.ф.н., проф. В.Н. Котельникова, д.ф.н., проф. Л.В. Сморгунюв.

уровнем образования государственных и муниципальных служащих находится и функция по разработке общей программы органа государственного и муниципального управления (см. рис.2).

Кроме количественных показателей, результаты исследования дают возможность определить и соотношение этой функции (разработки общей программы органа государственного и муниципального управления) с качеством полученного образования. "Функция разработки общей програ-

ммы деятельности подразделения по преимуществу выполняется работниками, имеющими управленческое образование (стандартизованный остаток равен +1,6) и получившими образование в области культуры (стандартизованный остаток равен +1,6). Имеющие финансово-экономическое образование склонны считать, что им не доводилось разрабатывать общую программу деятельности подразделения (стандартизованный остаток равен +1,8)" [8, с.16].

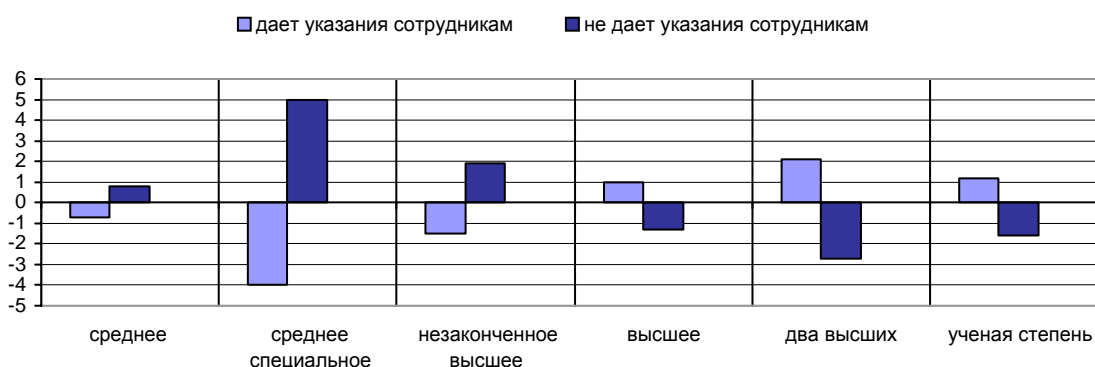


Рис.1. Взаимосвязь образования и выполнения властной функции в управленческих структурах

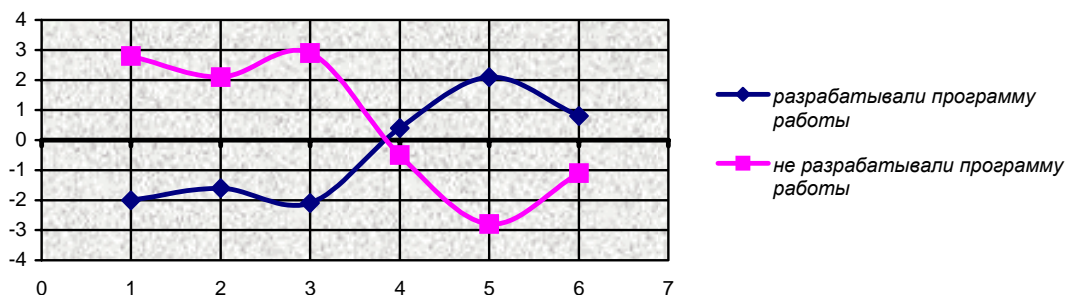


Рис.2. Разработка общей программы работы своего подразделения специалистами с различным уровнем образования

Способность идти на риск, что связано с необходимостью принятия решений в ситуации неопределенности и внедрением нововведений также непосредственно соотносятся с уровнем и качеством образования государственных и муниципальных служащих. "Примечательно, что те респонденты, которым приходится идти на профессиональный риск достаточно часто, обладают высоким культурным капиталом, в их личных библиотеках в равной степени представлены художественные, научные и служебные издания (стандартизованный остаток равен +2,4). Те же, кто практически никогда не идут на служебный риск, имеют в своих библиотеках по преимуществу только художественную литературу (стандартизованный

остаток равен +1,8). Аналогичным образом обстоят дела и с внедрением нововведений" [8, с.11].

Качество образования непосредственно связано со способностью внедрения нововведений: "Примечательно, что имеющие различное высшее образование работники имеют различные возможности внедрять в нововведения. Например, имеющие управленческое образование склонны считать, что они «довольно часто» внедряют нововведения (стандартизованный остаток равен +2,1). Обладатели экономическо-финансового образования склонны считать, что им практически «никогда» не приходится заниматься нововведениями (стандартизованный остаток равен +2,4)" [8, с.15].

Приведенные результаты вполне однозначно свидетельствуют в пользу того, что сегодня на руководящих постах в республике в органах власти находятся люди имеющие гуманитарное и управленческое образование. Получение управленческого образования связано с тем, что, как правило, оно получается в заочной и очнозаочной форме в Коми республиканской академии государственной службы в Северо-Западной академии государственной службы и Российской академии государственной службы, т.е. как правило, это уже второе образование. Таким образом, пока сохраняется тенденция, связанная с тем, что источником поставки кадров на государственную и муниципальные службы являются универсальные учебные заведения.

Новая управленческая парадигма и система образования государственных и муниципальных служащих

Классические университеты, как правило, связаны с существованием крупных университетских центров, которые уже сами по себе являются мощным ресурсом централизации. Речь идет об ориентированности местных элит на вертикальные отношения, т.е. *периферия – центр*. Это положение усугубляется тем, что получение ученых степеней (при неразвитости и практическом отсутствии такой квалификации как МРА до сих пор ученая степень является удостоверением квалифицированности научно-педагогических кадров и консультантов органов власти высшей квалификации) привязывает местные сообщества к университетским центрам. Отсюда следует тот недостаток, что подобная ориентация не всегда способна учитывать конкретику управленческих технологий необходимых в конкретном регионе и ведет, в конечном счете, к замкнутости высшей административной элиты по отношению к нижестоящим управленческим стратам. Таким образом, подтверждается тот факт, что несмотря на тенденцию создания специализированного образования в сфере управления, сохраняется тенденция к воспроизводству универсальной управленческой парадигмы.

Для того, чтобы задать вопрос о том, какие должны быть современные образовательные институты в сфере государственного управления, необходимо ответить на вопрос о том, какая управленческая парадигма должна быть положена в основу подготовки кадров в сфере государственного и муниципального управления. Перед органами власти сегодня стоит задача, связанная с децентрализацией и менеджеризацией их деятельности. Эти инструменты изменения управленческих

технологий вытекают из специфики объекта исследования и задачами, которые стоят перед органами власти. Одним из перспективных методов является метод социального проектирования, суть которого состоит в том, что это процесс, в ходе которого деятель проектировщик стремится сконструировать арену, на которой другие участники и институты, заинтересованные в последствиях выбранной политики, могли бы открыто сотрудничать и дискутировать. Главное здесь – это процесс социального взаимодействия между государственными руководителями, специалистами, социальными группами, клиентами программ и гражданами по поводу каких-либо вопросов или проблем

В этом определении синтезированы и характеристики объекта и задачи, которые стоят перед органами власти. Объект управления это конкретное социальное пространство, возникающее вокруг какой либо проблемы общественной жизни. Основная задача – это активизация акторов, действующих в данном социальном пространстве. При этом совершенно не важно идет ли речь о бизнесе, социальной сфере или сфере культуры.

Какие преимущества в этом случае дает децентрализация, которую М.Крозье описывает как «систему раскрытия элит»? Децентрализация дает возможность налаживать переговорный процесс на основе личных контактов, а это предполагает пребывание акторов, в одном пространстве региональной элиты. Т.е. здесь уже речь идет не о вертикальной, а горизонтальной интеграции управленца, т.е. об ориентации на региональную элиту. В этом случае существенно изменяются и интенции, определяющие стиль руководства, способы разрешения конкретных ситуаций. На место административных рычагов воздействия приходят методы переговоров, использование средств массовой информации, активизация бизнеса и некоммерческого сектора для решения социально значимых задач [2].

Все это в той или иной степени связано с демократизацией процесса управления. Но первым этапом на этом пути является демократизация управленческого образования. Не случайно это было одной из задач, стоявших в свое время в Великобритании перед комиссией Фултона. Тогда речь шла об увеличении числа вузов, поставляющих специалистов для государственной службы. В определенном смысле в Российской Федерации сегодня уже создана сеть учебных заведений, соперничающих с классическими университетами и претендующими на подготовку специалистов в области государственного и муниципального управления. Речь идет об академиях государственной службы, созданных практически

во всех субъектах Российской Федерации. Однако многие из учебных заведения такого типа (за исключением крупных региональных академий) не способны еще в полной мере составить конкуренцию классическому образованию, которое дают университеты, находящиеся на этой же территории. Это связано с отсутствием целевого финансирования научных исследований, что приводит к неполноценности данных вузов в области послевузовского образования: отсутствие аспирантуры, докторантуры и специализированных советов по защите докторских и кандидатских диссертаций. Утрата специфики исследований институтов публичной власти в рамках уже существующей парадигмы *Public administration* академий государственной службы при включении в классическую университетскую науку может быть оценена как реальная угроза демократизации института государственной службы, а именно, формированию новой парадигмы государственного и муниципального управления.

Выводы.

Классическое определение бюрократии исторически было связано с отсутствием развитой системы политического представительства с одной стороны, и политизацией бюрократии как социального слоя, с другой, что предполагало определенный тип образования, т.е. образования универсального мировоззренческого типа, позволяющего принимать политические решения в рамках административного процесса.

Классическая форма бюрократического управления в условиях централизации, корпоративности и безличности с необходимостью воспроизводит ситуацию параллельной власти, которая предполагает политизацию бюрократа, что неизбежно связано с апелляцией к его мировоззренческим и идеологическим установкам.

Управленческая парадигма тесно связана с качеством получаемого чиновником образования. Традиционная универсальная образовательная парадигма предполагает политизацию чиновника, что не может не приводить к смещению центра

принятия политических решений с политического на административный уровень.

Данные социологического опроса в системе государственного и муниципального управления Республики Коми показывают, что как правило на руководящих постах находятся люди, получившие гуманитарное образование. Именно они способны принимать решения в условиях недостатка информации, идти на риск, принимать стратегические решения, связанные со стратегией развития органов государственного и муниципального управления.

Такие ресурсы реформирования системы государственного управления как децентрализация и менеджеризация государственной службы могут быть задействованы при условии создания многоуровневой системы образования управленческих кадров на местах в соответствии с принципами публичного администрирования и финансирования соответствующих направлений научной деятельности.

Литература

1. Бокшанин А.А. Очерк истории государственных институтов в Китайской империи В кн.: *Феномен восточного деспотизма. Структура управления и власти.* М., 1993.
2. Вилсон Р. Государственная служба в новом тысячелетии. *Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми. Серия государственное и муниципальное управление.* 2002, №2.
3. Восленский М. *Номенклатура.* М., 1989.
4. Гегель Г. Философия права. В кн.: Г.Гегель. *Сочинения.* Т. VII. М - Л., 1934.
5. Кун Т. *Структура научных революций.* М., 1975
6. Малявин В. *Китайская цивилизация.* М., 2001.
7. Маркс К. К критике гегелевской философии права. В кн.: К.Маркс, Ф.Энгельс. *Сочинения,* Т.I.
8. Отчет о результатах социологического исследования "Состояние кадрового потенциала системы государственного и муниципального управления в Республике Коми". Сыктывкар - Санкт-Петербург, 2001, (рукопись).
9. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М.Крозье). М., 1997.

Igor Goncharov

Educational Institutes in a System of a State and Municipal Service

Summary

The traditional state administrative paradigm and its connection with educational institutions is the focus of this article. So, bureaucracy as the political institution is formed within the framework of universal educational paradigm. The bureaucracy is connected with dysfunctions. The sociological research conducted in Republic of Komi has demonstrated, that, as a rule, managing posts takes the people with humanitarian university education. It is quite possible, that the modernisation of a system of a state and municipal service can begin from the development of regional educational training institutions that would help "discovering" local elites that in turn would help in building public sector institutions.