

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

СУБЪЕКТ-ОБЪЕКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ И ОБУЧЕНИЯ

Н.П. Нарбут, В.А. Фёдоров

Кафедра социологии
Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

Теория и практика социального управления в современной России свидетельствуют о необходимости новых подходов к формированию субъект-объектных отношений как при осуществлении управления, так и при обучении управленцев в профессиональных учебных заведениях.

В рамках обсуждения инновационных подходов к исследованию публично-го администрирования предстоит рассмотреть, во-первых, проблемы теории социального управления; во-вторых, насущные проблемы текущей практики управления. При всей очевидности связи между проблемами теории и практики социального управления между ними существует чувствительный «зазор». Он порождается сравнительно недавним развитием теорий социального управления, многоаспектностью самой управленческой деятельности, изменчивостью среды управления. При этом незрелость теории или ее отсутствие не отменяют практики управления социальными структурами, которая в таких случаях следует сложившимся стереотипам или вынужденным импровизациям.

В то же время повышение качества социального управления становится непреложным ключевым фактором устойчивого развития, рационализации, гармонизации и в идеале гуманизации (1) общественной жизни в целом и ее основных сфер в частности. Среди многообразных задач управления особого внимания заслуживают проблемы улучшения качества государственного и муниципального управления, имеющего самый широкий и многослойный объект управления, обладающего признаками универсальности, располагающего самым разнообразным инструментарием управленческих воздействий. В этой связи на первый план выступают, особенно в современной России, задачи подготовки современных компетентных профессионалов-управленцев в различных сферах публичного адми-

нистрирования. Отсюда возникают непростые вопросы: 1) кого учить? 2) чему учить? 3) как учить?

Первый вопрос касается качества контингента обучающихся. Следует ли в общепринятом в России порядке принимать на управленческие специальности в вузах выпускников средних учебных заведений без предварительного отбора? Или же нужен предварительный отбор, практикующейся, например, при приеме на некоторые творческие специальности, для того чтобы допускать к обучению лишь лиц, имеющих соответствующие природные склонности и способности? Или же, как это принято в некоторых странах, допускать к профессиональному обучению по специальности МРА (Master of Public Administration) тех, кто уже имеет определенную подготовку (2) или практический опыт управленческой работы? Последнее требование широко практикуется за рубежом при приеме на дополнительное профессиональное обучение по программам МРА для лиц, имеющих высшее образование и стаж работы в соответствующих органах управления.

При этом следует заметить, что в Советском Союзе, начиная со школы, существовала система подбора молодых людей, имевших, как тогда говорили, организаторские способности. Можно вспомнить также, что в СССР формально существовала регулярная система отраслевой переподготовки и повышения квалификации работников, рудименты которой пребывают в настоящее время по большей части в «летаргическом состоянии». Однако содержательная сторона обучения в учреждениях управленческого профиля, таких как, например, Академия общественных наук при ЦК КПСС, Высшая партийная школа, была сосредоточена главным образом на изучении разделов марксизма-ленинизма.

В сфере регуляции органов государственного и муниципального управления находится широкий спектр многообразных задач, и для их решения нужны руководители разного уровня — исполнители и вспомогательный персонал. Исполнители работают непосредственно с гражданами, в то время как руководители, кроме всего прочего, осуществляют управление той структурой, которую возглавляют. Понятно, что личностные качества и профессиональные компетенции этих групп работников должны существенно отличаться. Отсюда следует, что должны существовать разные по времени, содержанию обучения и правилам приема программы подготовки управленческих кадров, особенно если учесть, что различные департаменты, службы и отделы муниципалитетов и органов государственной власти решают разнородные задачи.

По второму вопросу полное единодушие существует в отношении междисциплинарного характера специальности «Государственное и муниципальное управление». Согласие имеется, пожалуй, также по поводу того, что принятое повсеместно в мире название специальности Public Administration более точно отражает ее специфику. Принятое же в России ее название не вполне точно ориентирует не только абитуриентов и их родителей, но и разработчиков устанавливающих документов (например, государственных образовательных стандартов), административный персонал высших учебных заведений и работодателей. Для многих не вполне очевидным остается отличие таких специальностей как «Государственное и муниципальное управление» и родственного ей общего менед-

жмента, которому в мировой номенклатуре специальностей соответствует Business Administration. Особенно размытой, временами просто зыбкой, граница между ними оказывается в России. Кроме терминологических aberrаций, порождаемых российскими названиями этих двух сопряженных специальностей, их смешение вызывается рядом других обстоятельств. Во-первых, естественным стремлением молодых специальностей (недавно появившихся в России) к экспансии на предметные области других профессий, а во-вторых (это главное), неопределенностью предметных сфер. Надо признать, что это в меньшей мере относится к бизнес-администрированию (БА), которое готовит кадры для бизнес-структур. При всей сложности предпринимательской деятельности эти структуры имеют четкую внутреннюю имманентную главную цель, которая задает более или менее определенный комплект профессиональных личностных и специальных компетенций. Они-то и задают набор необходимых дисциплин и основные контуры образовательных программ. При этом следует заметить, что некоторые задачи и функции лиц, работающих в бизнесе и в сфере публичного администрирования, имеют противоположные смыслы.

Предметная сфера практики и теории государственного и муниципального управления, которое для большей точности далее будем называть «публичным администрированием», гораздо шире и разнообразней. Знакомство с учебными планами и программами Public Administration известных университетов Европы, Северной и Латинской Америки показывает, что практически повсеместно реализуются дифференцированные уровни обучения, что вообще-то характерно для систем образования большинства стран. Привлекает внимание другая особенность этой специальности, выделяющая ее среди других, — для нее характерен необычайно широкий спектр специализаций. Так, в Карлтонском университете (Канада) обучение по программам Public Administration сосредотачивается на политических аспектах публичного администрирования. В университете Армандо Алвареса Пентеадо, одном из ведущих высших учебных заведений Бразилии, подготовка по этой специальности концентрируется на проблемах управления городом. В ряде французских университетов (например, в университете имени Пьера Мендеса в Гренобле) L'administration public существует в качестве магистерской программы с упором на освоение правовых средств социального управления. Встречаются и другие специализации, такие, например, как «Управление окружающей средой», «Управление здравоохранением» и др.

Однако программы Public Administration имеют, выражаясь словами И. Лакатоса, некое «твердое ядро». То есть, несмотря на впечатляющее многообразие специализаций, учебные планы и программы содержат некий набор общих для них дисциплин, который обеспечивает качественную определенность специальности, ее профессиональную идентификацию. К таким дисциплинам относятся, в частности:

— «Управление человеческими ресурсами» или «Управление персоналом» (Human Resource Management);

— «Социальная политика» — учебная дисциплина, которой по содержанию соответствует Public Policy;

- «Психология управления и организационное поведение» (Psychology of Organizational Behavior);
- «Правовые основы социального управления» (Security, Law and Justice);
- «Экономика общественного сектора» (Public Sector Economics);
- «Бюджетное планирование в государственных и муниципальных учреждениях и организациях» (Public Budgeting and Finance);
- «Власть—бизнес—общество» (Public — Private Partnerships);
- «Институциональное управление» (Institutions and Organizations);
- «Политология» (Political Theory);
- «Количественные методы в управлении» (Quantitative Methods for Public Administration);
- «Информационные технологии в управлении» (Computer Application For Public Administration);
- «Социальная психология» (Social Psychology for Manager);
- «Административное право» (Administrative Law and Ethics);
- «Системная экология» (Systems Ecology);
- «Управление человеческими ресурсами» (Human Resources Management).

В зарубежных университетах наименования дисциплин несколько стилистически варьируются, сохраняя в целом общие смыслы. Их названия на русском и английском языках, естественно, полностью не совпадают. Адаптация к национальной специфике ведет к некоторому различию их содержательного наполнения.

В российских высших учебных заведениях список обязательных курсов по специальности «Государственное и муниципальное управление», многие из которых близки к выше названным курсам в зарубежных вузах, довольно жестко регламентируется Государственным образовательным стандартом. В нем регламентируется более 65% учебной нагрузки. На начальном этапе становления этой специальности такая регламентация, конечно, была полезной. Но, учитывая широту предметной области специальности, можно сказать, что в настоящее время она скорее тормозит ее развитие. На наш взгляд, было бы полезно введение таких курсов, читаемых в некоторых зарубежных университетах, как «Определение общественных интересов» (Accounting and Public Interest) или «Развитие человеческих качеств» (Human Development) и многих других. Необходимо расширение прав российских высших учебных заведений по формированию учебных планов, поскольку многие российские вузы уже накопили значительный опыт работы и определили свои академические приоритеты в рамках этой предметной области.

К сожалению, предметная область данной специальности до настоящего момента определена, мягко говоря, нечетко. В странах с испытанными временем, подогнанными к национальным условиям и запросам рынка труда, унаследованными (legacy) [3] системами подготовки управленческих кадров проблема определения предметной сферы специальности не имеет такой остроты, как в России, переживающей перманентное реформирование, включая реформирование системы высшего образования. В этих условиях сравнительно молодая специальность

«Государственное и муниципальное управление» (061000) еще не вполне определилась со своим местом в номенклатуре профессий высшего специального образования, с нишами на рынке труда, которые выпускники этой специальности призваны заполнить, с содержательным наполнением учебных программ, местами и характером практик.

К предметному полю практики и теории Public Administration относится публичная сфера жизни общества. Это сфера сложного взаимодействия институтов, организаций и физических лиц, вовлеченных в отношения с ними. Ей присущ асимметрический характер отношений, неравный объем полномочий и ответственности (3). В отличие от частной сферы, где индивиды и частные предприятия преследуют частные интересы, в публичной сфере формируются и в той или иной мере находят свое удовлетворение общественные потребности. Граница между этими сферами образует, так сказать, водораздел между двумя сопряженными специальностями: «Государственное и муниципальное управление» (Public Administration), с одной стороны, и «Менеджмент» (Business Administration) — с другой. На первой специальности учат обеспечивать преимущественно общее благо, а на второй — преимущественно экономические интересы разного рода. Размежевание по аналогичному принципу давно существует в юридических науках, где подчеркивается специфика отношений публичного и частного права. Так, публичное право, принятое романо-германской правовой системой, толкуется как совокупность отраслей права, которые «регулируют отношения, обеспечивающие общий, совокупный (публичный) [2] интерес, в отличие от отраслей, призванных охранять частный интерес (частное право)». К публичному праву относятся конституционное право, административное право, финансовое право и ряд других. Как можно заметить, административное право является лишь одной из отраслей публичного права.

Однако в учебной и справочной литературе, посвященной государственному и муниципальному управлению, практически не рассматривается структура, основные элементы и динамика публичной сферы общества. Показательно, что в недавно вышедших изданиях «Энциклопедия государственного и муниципального управления в России» [4] и «Энциклопедический словарь. Государственная служба» [5] понятие «публичное» просто отсутствует. Это выглядит странно, поскольку хорошо известно, что государственная власть представляет собой одну из сторон публичной власти. Другой ее особой стороной является, как известно, местная власть (4). Наблюдается явный перекоп в пользу рассмотрения качеств субъекта управления и его технологий (5). Объекту же государственного и муниципального управления уделяется совершенно недостаточное внимание. Существует, на наш взгляд, несколько причин такого положения. Во-первых, это доминирование в современных науках о социальном управлении технократического подхода, отдающего приоритет средствам в ущерб целям. Во-вторых, изучение публичной сферы как объекта управления представляет собой нетривиальную, комплексную и трудоемкую задачу, несущую политико-идеологическую окраску. Анализ этой сферы предполагает опору на фактические данные, важнейшие из которых могут быть предоставлены социологическими исследованиями, при-

званными определить общественные потребности и интересы, предложить конкретные методы оценки результативности и качества.

В последнее время наблюдается некое повышение интереса к субъекту управления. Об этом свидетельствует появление новых концептуальных представлений о характере взаимодействия органов власти с основным объектом управления — со структурами гражданского общества и населением. К ним относится концепция «Нового публичного менеджмента» (New Public Management), которая активно пропагандируется и внедряется в практику управления, в том числе и в России. Этот теоретико-методологический подход предлагает новую концепцию взаимоотношений органов власти и подвластных, обозначаемых как «клиенты». Главное отличие этого подхода от классической модели «рациональной бюрократии» Вебера—Вильсона («совершенной бюрократии») — ее клиентоориентированность. Деятельность чиновников при этом рассматривается как предоставление услуг. Право же оказывать такие услуги может передаваться частным предприятиям, что, по мнению авторов концепции нового публичного менеджмента, должно повысить их качество.

Обстоятельный анализ моделей «рациональной бюрократии» и «нового публичного менеджмента» дано в статье А.Г. Барабашева [1], который справедливо отмечает наглядные недостатки нового публичного менеджмента. К ним он относит возможности злоупотребления инициативностью («усмотренческое поведение»), чреватое распространением коррупции, особенно в тех станах, где отсутствует должный уровень административной культуры, отмечается разрушение корпоративного сознания служащих вследствие неограниченного перехода из других структур, в особенности из бизнес-сектора и т.д. К этим замечаниям можно добавить и более общие соображения. Концепция «Нового публичного менеджмента» проникнута духом общемировоззренческой парадигмы рыночного фундаментализма, о чем свидетельствует хотя бы используемая в ней терминология. На практике это обозначает, что гражданин (исправный налогоплательщик), обратившийся к представителям местной или государственной власти, должен быть готов к тому, что его переадресуют в агентскую коммерческую фирму, где ему придется платить. Отсюда возникает вопрос о самих принципах взаимоотношений власти и общества, о ее доступности для граждан, которые, если следовать идеям нового публичного менеджмента, превращаются в клиентов. Во что тогда превращается власть?

Влияние идей рыночного фундаментализма прослеживается и при знакомстве с учебными планами зарубежных и российских высших учебных заведений, где сплошь и рядом встречается такая дисциплина, как «Управление человеческими ресурсами» (Human Resources Management). Эта дисциплина вполне уместна для специальности «Менеджмент» (Business Administration), имеющей преимущественно экономический профиль, что и определяет угол рассмотрения проблем. С этой точки зрения, люди рассматриваются только как один из ресурсов для производства товаров и услуг. В специальности «Государственное и муниципальное управление» эта дисциплина полезна для анализа кадрового потенциала органов власти и внутри аппаратного взаимодействия государст-

венных и муниципальных служащих разного ранга. Нижестоящие в этом случае выступают как ресурс для вышестоящих.

Магия слов, стремящихся подчинить себе реальность, такова что, для специальности «Государственное и муниципальное управление» в рамках этой дисциплины все население страны, региона, муниципального образования рассматривается обычно как человеческий ресурс. Таким образом, старики, недееспособные инвалиды попадают в состав «ресурса». Власть в таком случае выступает как бы в качестве «директора» или «рачительного хозяина», правила рационального поведения которого обязывают его избавляться от некондиционного «ресурса». Вместе с тем следует подчеркнуть, что конституции большинства стран провозглашают, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ.

В то же время в учебных планах редко встречается такая учебная дисциплина, как «Управление развитием человека» (Human Development), которая отражает генеральные задачи и долгосрочные цели социального управления. Именно в этом русле в последнее время активно разрабатываются методологические принципы оценки эффективности работы органов управления различных уровней. Деятельность органов публичной власти чаще всего предлагается оценивать по качеству жизни населения. Пока понятие «качество жизни» имеет довольно расплывчатый характер. Выявление качества жизни предполагает измерения, определение удельного веса, взвешивания и суммирования разнородных показателей (критериев). Среди них встречаются такие фундаментальные, имеющие объективный характер показатели, как продолжительность жизни, состояние здоровья населения, уровень образования и т.д. Эти исследования, в которых поднимаются важные для теории и практики управления вопросы, находятся в начальной фазе.

Успех экономических и социальных реформ в России, как это теперь становится совершенно очевидно, в существенной мере зависит от профессионализма государственных служащих и руководителей негосударственных организаций различного профиля. Современные чиновники и администраторы должны обладать знаниями и навыками, позволяющими им воспринимать значительные объемы информации, и компетенциями, помогающими эффективно действовать в условиях стремительно меняющейся внешней среды, принимать решения в нестандартных ситуациях, предвидеть развитие политических, экономических и социальных процессов.

В ходе социально-экономического реформирования российского общества произошло радикальное изменение структуры занятости населения. Многие высшие учебные заведения в погоне за востребованными на данный момент профессиями в спешке открывали (и продолжают открывать) новые специальности, часто далекие от основного профиля вуза. Увеличение номенклатуры специальностей и общего количества выпускников в целом не улучшило качества их подготовки. Ситуация на рынке труда как для тех, кто ищет работу по специальности, так и для тех, кто ищет компетентных сотрудников, нисколько не упростилась. И в России, и за рубежом в последнее время обнаружился и расширяется

разрыв между системой профессиональной подготовки запросами рынка труда, в том числе по указанной специальности. В условиях неустойчивой современной социально-экономической среды требования к квалификации сотрудников становятся важнейшим фактором успеха в конкурентном соперничестве. Но сами эти требования в социально и технологически усложняющемся мире приобретают диверсифицированный характер.

При рассмотрении вопроса о содержании и характере подготовки профессионалов по специальности «Государственное и муниципальное образование» прежде всего следует обратить внимание на ее практически-прикладной характер. До настоящего времени отсутствует наука, специальным предметом которой является государственное и муниципальное управление, или, возьмем более широко, публичное администрирование, в то время как сфера соответствующих практик очень широка. Соотношение практической и теоретической составляющих для этой специальности похоже (и не случайно) на их соотношение в праве, в котором его доктринальная часть играет вспомогательную роль по отношению ко всему многообразию юридических практик. Основное содержание норм права, обладая в той или иной степени действенностью, не имеет модуса истинности. В попытках найти гносеологические основания юридических положений правоведы ссылаются на крайне абстрактную теорию разделения естественного и позитивного права. Однако, будучи достаточно стройной системой знания, в своей главной прикладной части юридическое знание имеет императивную природу и не имеет целью познание. Оно служит поддержанию равновесности сложных систем, сложившихся социальных отношений или их корректировке в том или ином отношении.

Трудность принципиального характера в подготовке специалистов в сфере социального управления заключается в том, что им предстоит работать, если так можно выразиться, с трудным и капризным материалом — с людьми. Управление людьми не может быть представлено в виде алгоритмизированных пошаговых операций, поскольку их мышление и поведение необходимо содержит неформализуемую часть. Есть, разумеется, существенные закономерности поведения людей, опираясь на которые, можно построить некоторые адекватные формальные (формальные в широком смысле слова) модели и соответственно пошаговые технологии социального управления. Определенные результаты на этом пути достигнуты, в частности, в теориях мотивации. Однако, охватить всю сферу социального управления такими технологиями в принципе невозможно. Чем больше в управлении технологии, тем, разумеется, лучше, но импровизация в нем неустранима. В этом смысле управление не только наука, но и искусство.

Перейдем к рассмотрению третьего вопроса: «как учить?». Здесь следует выделить сразу четыре момента. Во-первых, нужно обращать внимание обучающихся на то, что не все управленческие задачи имеют однозначное решение. Во-вторых, в разных курсах следует показывать примеры решения нестандартных управленческих проблем талантливыми руководителями и организаторами. В-третьих, это эффективные места практик, где практиканты могут увидеть образцы креативных подходов к управлению. И, наконец, в-четвертых, эта цель

в определенной мере момент быть реализована посредством вовлечения студентов в жизнь университета, в системы студенческого самоуправления.

Практический характер специальности подразумевает усиление прикладной направленности обучения, но вместе с тем развития его творческого характера. Разнообразие управленческих задач предполагает готовность к адаптации и самообучению — к профессиональному самосовершенствованию и постоянной переподготовке. Эта способность закладывается при освоении фундаментальных дисциплин. Отсюда сложность требований к учебным планам и к учебному процессу, который должен сбалансировать противоречивость прикладной и фундаментальной направленности обучения и скоординировать их.

Фундаментальные дисциплины, такие как математика, русский и иностранный языки, информатика, основы моделирования и программирования, история, философия, культурологи, теория управления, социальная психология и др. должны изучаться на младших курсах. Они служат предпосылкой освоения основных блоков профессиональных и специальных дисциплин. В РУДН в настоящее время выделяется три таких основных блока: блок экономических предметов, блок юридических наук и блок специальных управленческих дисциплин. Каждый из этих блоков, в свою очередь, включает как дисциплины фундаментальной направленности, так и дисциплины преимущественно прикладного содержания. Дисциплины по выбору также имеют разные уровни фундаментальности и прикладной направленности.

К числу важнейших проблем подготовки специалиста в сфере социального управления, которую нельзя в полной мере решить в стенах высшего учебного заведения, относится проблема формирования целостной многогранной личности. Понятно, что актуальность этой задачи снижается в том случае, если целью обучения является подготовка узких технологичных специалистов-чиновников. Музыкант или, например, физик без особого ущерба для своей профессиональной деятельности может оставаться инфантильным человеком. К атрибутивному качеству руководителя, находящемуся в центре социальных (нередко конфликтных) связей, относится социальная зрелость, то есть наличие у него глубоких убеждений и, следовательно, способности отвечать за собственные действия и нести ответственность за своих подчиненных. Базирующееся на фундаменте основательных знаний, убеждения обеспечивают самостоятельность позиции руководителя, умение критически оценивать и анализировать получаемую информацию, противостоять информационному психологическому давлению. Именно глубинные установки задают невидимый баланс соотношения целей и средств управления, обеспечивают психологическую устойчивость в стрессовых положениях, концентрацию и мобилизацию сил лидера в кризисных ситуациях. В процессах социальных взаимодействий личные свойства руководителя играют не меньшую роль, чем его профессиональные качества.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Понятия рационализации, гармонизации и гуманизации применительно к явлениям общественной жизни имеют несовпадающие смыслы. Гуманизм несет этико-аксиологические смыслы, в то время как современный технократический и экономический рацио-

нализм во многих отношениях входит с ними в противоречие, примером чему могут служить концепции глобализации, негласно приносящие в жертву абстрактным, выражающим экономическую рациональность принципами свободной конкуренции судьбы и жизни миллионов людей.

- (2) Например, в большинстве университетов Франции на программы МРА принимаются обладатели дипломов бакалавра.
- (3) Следует принять во внимание то, что между акторами в публичной сфере существуют также и отношения координации (горизонтальные связи) как между юридически и фактически равными сторонами.
- (4) В соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении, Конституцией Российской Федерации и с Федеральными законами о местном самоуправлении (ФЗ № 79 и ФЗ № 131) местная власть взаимодействует с государственной властью, но отделена от нее.
- (5) Понятно, что сам современный субъект управления (например, орган государственной власти) имеет сложную внутреннюю субъект-объектную структуру. Она, как правило, отчетливо формализована, что само по себе привлекательно для исследователей. Описанию этой структуры посвящена обширная литература.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Барабашев А.Г.* Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственной и муниципальной службы. *Public Administration*. — 2007. — № 1.
- [2] Большой юридический словарь. ОНЛАЙН // <http://law-enc.net/Char/%DO%9F>
- [3] *Сухомлин В.А.* Пустое множество // Отечественные записки. — 2008. — № 2.
- [4] Энциклопедия государственного и муниципального управления в России. — М., 2008.
- [5] Энциклопедический словарь. Государственная служба. — М., 2008.

SUBJECT-OBJECT RELATIONS IN SOCIAL ADMINISTRATION: METHODOLOGY AND TRAINING

N.P. Narbut, V.A. Fedorov

The Department of Public Administration
Peoples Friendship University of Russia
Miklukho-Maklay str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

Theory and practice of social administration in modern Russia shows the necessity of brand-new approach to forming subject-object relations in both administration processes and professional training of public servants.