

Александр ТУРЧИНОВ
– доктор социологических наук, профессор, проректор, заведующий кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС

«Сегодня именно государственное управление как вид профессиональной деятельности наиболее слабо представлено собственной методологией, и прежде всего аналитической деятельности, диагностики, социального прогнозирования и проектирования».

Проблемы теории и методологии **государственного управления и государственной службы**

Меняющееся общество всегда будет требовать подстройки или перестройки государственных институтов, и эта практика должна неизменно опираться на прочную теоретическую и методологическую основу. Есть ли основания говорить о том, что такая теория и методология отражают реальное состояние государственности и лежат в основе проводимых сегодня преобразований? Было бы неправильно отрицательно отвечать на этот вопрос. Но и говорить о том, что все в порядке, тоже неверно.

Не ставлю перед собой цель акцентировать внимание на многочисленных проблемах, которые есть в этой области теории и практики. Остановлюсь лишь, и то в общих чертах, на некоторых из них, имеющих прежде всего прикладное значение.

Определимся с тем, что будем понимать под методологией государственного управления и государственной службы.

Термин «методология», как известно, многозначен. Но представляется наиболее емким определение Э. Юдина: это учение о структуре, логической организации, методах и средствах деятельности. В таком понимании методология образует необходимый компонент всякой деятельности, поскольку последняя становится предметом осознания, обучения и рационализации.

Сложилась ли такая методология применительно к государственному управлению и государственной службе? Ответить положительно, значит показать ее структуру, оценить достигнутое и в науке, и в практике государственного дела и тем самым убедиться в ее истинности и продуктивности. И если с этих позиций подойти к анализу наличия методологии государственного управления и государственной службы, то окажется, что предложить будет особо нечего.

Есть методология исследования государственного управления и государственной службы отдельных наук — права, экономики, политологии, философии, социологии и других. И каждая из них дает свой срез объекта и предмета изучения. Но государственное управление и встроенный в него механизм — государственная служба как единое целое, как система оказались разорванными на части и представлены этими профессиональными кластерами. А люди, опе-

рирующие ими, иногда просто не понимают друг друга, пользуясь языком только своей науки.

Сегодня господствующее положение в познании и преобразовании общества и государства в целом занимает методология экономики и права. При всем уважении к этим научным областям, они не могут схватить объект исследования в его целостности, так же как и методологические инструменты других наук. Поэтому не случайно, когда представителями реформаторских групп, использующих, например, исключительно методологию экономической науки, предлагаются верные, с их точки зрения, шаги по реформированию государственного управления, но не опирающиеся при этом на методологию социального знания в целом, общество сотрясает от последствий таких шагов или же полученные результаты признаются неудачными. Примером может служить ход административной реформы. Если следовать финансово-экономической логике, чтобы не сказать просто бухгалтерской (без всякой иронии и непочтительного отношения к этому виду деятельности), все, вроде бы, верно. Но оказалось, что ни управленческие, ни правовые, ни социальные, ни кадровые, ни даже нравственные и психологические факторы не брались в расчет. А именно их сначала разрозненное, а затем и комплексное воздействие на отношения между министерствами, службами и агентствами произвело коммулятивное усиление бюрократии, коррупции, безответственности и резкое снижение эффективности функционирования исполнительной власти.

Поэтому ***нужна методология государственного управления как интегрированный и синкретичный инструмент познания государственности, конструирования государственности и управления государственностью.***

Необходимо создавать такую методологию и в то же время не лишать возможности другие науки самостоятельно исследовать государственность с позиций своей предметной области. При этом методология государственного дела не будет формироваться на пустом месте, поскольку уже наработаны частные методологии: познания, прогнозирования, коммуникаций, диагностики, оценивания, моделирования, проектирования, контроля, управления, производства и потребления и ряд других. В методологии государственного управления и государственной службы эти инструменты познания и преобразования должны быть интегрированы. Но создание такой методологии — не самоцель. Она должна войти в содержание образовательных программ и профессиональный опыт государственных деятелей.

Поэтому, солидаризируясь с мнением известных специалистов в области теории и методологии государственности (В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмин), хочу сказать их словами: нынешнее состояние методологии государственного управления не может удовлетворить ни потребности практики государственного строительства, ни потребности государственного управления как отрасли знания и науки. И вновь повторю утверждение Г. Атаманчука: нужен качественный переворот в управленческой философии и методологии.

Сегодня именно государственное управление как вид профессиональной деятельности наиболее слабо

представлено собственной методологией, и прежде всего аналитической деятельности, диагностики, социального прогнозирования и проектирования.

По сути, речь может и должна идти о создании новой ***научной специальности*** — государственное управление или государственное дело — как о логическом продолжении специальности высшего профессионального образования — «государственное и муниципальное управление».

Конфликт парадигм: причины и следствия

Проблема *теории* государственного управления и государственной службы неразрывно связана с первой, поскольку методологии не существует без системы категорий, принципов, закономерностей, парадигм и других атрибутов, составляющих содержание теории. Именно в этих частях теории фиксируется, отражается содержание процессов, состояний, отношений государственного управления и государственной службы.

Если взглянуть на состояние понятийного, не говоря уже категориального, инструментария, с помощью которого описывается государственное дело, сегодня оно характеризуется неточностями, многозначностью, заимствованием из различных областей науки.

В этой связи даже сложно ставить проблему систематизации понятий и категорий, в которых содержится знание о государственности как социальном явлении. Теория государственного управления и государственной службы нуждается в серьезной адаптации многих понятий, если хотите, чистоты их содержания применительно к объекту исследования.

В качестве примера заимствований и вытекающих отсюда последствий приведу одно словосочетание, которое весьма активно используется в практике реформаторства. Однако правомерность его тотального внедрения с научной точки зрения сомнительна.

Речь идет о понятии «государственные услуги». Считаю, что государство и государственные служащие по своей сути призваны выполнять **обязательства** перед гражданами. Услуга на рынке. Государство является монополистом в видах деятельности, которые называют услугой. Это лишает гражданина права выбора. Государство не может навязывать гражданину свою услугу. Гражданин вправе от услуги отказаться или выбрать другого поставщика. Вид деятельности государства до тех пор не является услугой, пока не может быть выполнен другим субъектом деятельности. Как только государственное обязательство становится услугой, оно может быть передано в конкурентную среду. На услугу должен существовать спрос и предложение. Можно ли работу налогового инспектора или сотрудника милиции рассматривать как услугу? Думаю, что нет. Как только государство начинает заниматься предоставлением услуг без конкурентной среды, оно само порождает другую среду — коррупционную, которая всегда будет питаться и поддерживаться спросом.

Слепое заимствование понятий и категорий из теории рыночных отношений недопустимо для теории государственного управления. Государство по своей природе не является рыночным субъектом в полной мере. Есть лишь небольшой сегмент отношений, в котором государство может рассматриваться как полно-

правный конкурент. Это сфера занятости, приложения человеком своих способностей — работа в государственных органах и учреждениях. Здесь государство наравне с другими субъектами рыночных отношений участвует в конкурентной борьбе за привлечение граждан на работу в государственные учреждения и предприятия или на государственную службу. И забота государства — создать конкурентные преимущества для привлечения лучших кадров. Поэтому термин «государственная услуга» не может быть использован повсеместно применительно к государственному управлению, государственной службе и государственному служащему.

Неограниченное использование словосочетания «государственная услуга» — это издержки редукционизма и неразвитости теории государственного управления и государственной службы, прежде всего бедности ее собственного понятийного и категориального инструментария. Государственное дело куда более сложное явление, чем экономические отношения. Государство создается для того, чтобы делать именно то, что ***должно, обязано*** , а не состязаться с другими субъектами рынка в предоставлении услуг населению.

Поэтому термин «государственные услуги» не имманентен самой сути теории государственности. Область его использования необходимо уточнить. В теории государственности следует использовать и разрабатывать такие понятия, как «государственное обязательство», «обязательства государства», «обязательство государственного органа», «государственные условия», «государственные функции» и ряд других. Эти понятия более строго очерчивают именно то, что не может быть произвольно предложено гражданину и предоставляться другими субъектами социальных отношений.

Полнота государственного обязательства исчерпывается конституционными полномочиями государства перед обществом, государственного органа — сферой своей компетенции, государственного служащего — обязательствами перед гражданином. Определить эти исчерпывающие обязательства, дифференцировать их по сферам и уровням государственного управления, обеспечить подготовку граждан с соответствующей квалификацией, разработать механизмы внутригосударственного и гражданского контроля и оценки качества выполнения, тарифицировать стоимость этих обязательств — это и должно стать ключевыми целями административной реформы.

Парадигма государственных услуг для государственного дела не так безобидна, как кажется на первый взгляд. За ней стоит попытка рассматривать государственное управление как равноположенное сфере рыночных отношений и менеджмента. Что по сути своей противоречит менеджменту как виду профессиональной управленческой деятельности и области его применения, которая ограничена. Эта деятельность по своей природе призвана раскрепостить возможности человека в условиях конкурентной среды, учит его быть самодостаточным, активным во взаимоотношениях со средой, партнерами, думать, как добиться высоких результатов, выгоды, прибыли наконец и т.д. Это имманентное свойство субъекта рыночных отношений.

Государственное дело обладает совсем другими характеристиками и

здесь нужны люди с другими качествами, с другой психологией, с другой системой нравственных ценностей. Превращение государственных обязательств в услуги без права выбора их гражданами создает реальные предпосылки для искусственного дефицита, навязывания их гражданину чиновником под различным предлогом, начиная от личной выгоды.

Абсолютизация методологии какой-либо научной области при решении междисциплинарных, а то и трансдисциплинарных проблем заведомо обрекается на узкопрагматичный подход и результат. Тем более если это сложная социальная проблема, в частности сфера образования. Господство именно экономической методологии в государственном управлении задает спектр реформаторских практик, в том числе при подготовке граждан для государственной службы.

В России сегодня разрабатываются новые государственные профессиональные образовательные стандарты. И кому-то в голову пришла мысль ликвидировать специальность «государственное и муниципальное управление», а заодно и сложившуюся отечественную школу подготовки государственных и муниципальных служащих. Она не без недостатков, и образование не во всех вузах отличается высоким качеством. Но готовить человека для государственного дела в рамках направления «менеджмент» — это ошибка. Нельзя «заменеджментовать» государственное и муниципальное управление. Госслужащего нельзя готовить абы в каком вузе. Любой научный флюс в профиле такой подготовки недопустим, иначе будущий госслужащий может научиться только получать дивиденды со своей должности любыми путями и «менеджментовать» своими полномочиями в своих собственных интересах. Квалифицированного чиновника надо готовить в соответствующей профессиональной среде, где преобладают ценности общественного служения, профессионализма, ответственности. Предметная область специальности должна носить междисциплинарный характер. У будущего госслужащего с момента овладения своей профессией будет формироваться другая психология. Поэтому он должен учиться в тех учебных заведениях, где его воспитывают для служения гражданам, обществу и государству, а не доллару, рублю, прибыли.

Но это не значит, что выпускникам других вузов закрыт доступ в государственное дело. Для человека государственная и муниципальная служба — это прежде всего призвание работать в интересах общества. И за последние полтора десятка лет такая система в России в основе своей сформирована. Более сотни вузов ведут подготовку студентов по специальности «государственное и муниципальное управление». Поэтому предпринимаемые шаги по ликвидации специальности «государственное и муниципальное управление» и подготовка государственных служащих в рамках направления «менеджмент» есть следствие абсолютизации методологии одной науки.

Элитное меню государственности и полезная разборчивость

Есть и ряд собственно теоретических, по сути, парадигмальных, проблем государственности. Среди них — проблема понимания «веса» государства в условиях общественных трансформаций. То есть сколько

нужно государства в обществе при построении его по тем лекалам, которые заложены в Конституции РФ? Затем следует и другая проблема: есть ли такие «весы», по которым это можно определить в условиях разгосударствления собственности, правового нигилизма, разгула преступности, нищеты и других факторов, которые нельзя не учитывать? Существовавшие представления о государственном управлении на эти вопросы ответа не давали, хотя готовых рецептур, как доморощенных, замешанных на узкопарадигмальных подходах, так и зарубежных, было предостаточно. В определенной мере это издержки переходного времени, так как элите, в том числе и научной, любой реформируемой страны достается часть методологического и теоретического наследия о государственности прошлого, с которым она пытается строить будущее. Если теоретическая и методологическая основа будущего государственного устройства не создана, не верифицирована, эклектична, то рано или поздно элита дифференцируется по большей части не на основе теоретических моделей, а на основе откровенного прагматизма, понимания того, что в весьма короткое время надо решать свои частные или корпоративные задачи. В нашей истории это был доступ к собственности и тем ресурсам, которые предстояло разделить. Государственность, а тем более ее теоретические и методологические проблемы, как общенародное дело не представляла приоритета.

Построение государства на основе научного знания требует отточенной методологии — категорий, принципов, закономерностей, которые бы отражали те состояния и процессы, ценности, которые свойственны конкретному социуму в период его трансформации. Но их-то как раз и недоставало. И здесь важно было не забегать вперед, ориентируясь на опыт других стран, и не предлагать отслужившие свой век общественные конструкции. Анализ опыта государственного строительства на постсоветском пространстве свидетельствует о том, что элита многих новогосударств оказалась либо в плену старых стереотипов и зачастую действует неадекватно тем тенденциям, которые рождаются или продолжают свою жизнь на постсоветском пространстве, либо предлагает модели государственного устройства и функционирования государственных механизмов, которые давно и эффективно действуют в других странах, но не могут так же действовать в их собственной стране.

В недалеком прошлом, да и в настоящее время, отдельные направления постсоветской реформаторской практики напоминают строительство дома разными архитекторами по своим собственным проектам. Однако правила управленческого опыта подсказывают, что обсуждать предложенное, самим разрабатывать и искать различные приемлемые варианты именно для конкретной страны, в то же время прислушиваясь и поглядывая по сторонам света, — дело не только не бесполезное, но и необходимое. В этой дихотомии практики и до сих пор продолжается построение российской государственности.

Не могут оставаться неосмысленными в теории государственности также технологии администрирования как самого государственного служащего, так и технологии администрирования по отношению к государственному служащему, тем более требования к человеку во власти.

Здесь нужна весьма тщательная селекция новаций, которые дают бизнес-структуры, в том числе и в теории и практике менеджмента, как более динамично развивающейся области человеческой деятельности.

Концептуальные компромиссы и нормативные заторы

Отсутствие целостной методологии и теории государственного управления и государственной службы сказалось на многих процессах и в самой государственной службе.

Прошло уже достаточно времени после подписания Президентом РФ документа под названием «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации», чтобы определиться, как строить мост — вдоль или поперек. Именно этот документ, во многом представляющий собой компромисс между его разработчиками, должен был обрисовать будущий облик одного из важнейших механизмов российской государственности — государственной службы. Однако неоднозначность части его положений, разное представление различных групп разработчиков об этом социально-правовом институте, а также ряд моментов, связанных с управлением практикой реформирования, делают этот процесс вялотекущим, а зачастую и весьма проблемным с точки зрения эффективности и применения норм принятых законов.

В обобщенном виде причины многих проблем нынешнего состояния государственной службы кроются:

- **в отсутствии эффективных механизмов реализации принципов государственной службы и, прежде всего, единства системы государственной власти, гласности, профессионализма, компетентности и др.;**
- **в наличии неэффективной системы управления государственной службой РФ, призванной на самом деле обеспечивать реализацию принципа единства основных требований, предъявляемых к государственной службе на всей территории РФ;**
- **в отсутствии системы нормативно-правовых актов, устанавливающих общественную значимость и целеполагание государственной службы, а также ответственность за эффективность ее функционирования.**

В теоретической и методологической разработке проблем государственной службы до настоящего времени не сложилось единого ***подхода*** к пониманию ***сущности государственной службы.***

Мы исходим из того, что в исчерпывающем виде сущность государственной службы как социального явления, как социального института не может быть однозначно определена — взять хотя бы правовой или политический подходы. Это сложнейшее социальное явление, сущность и истинность которого при различных подходах то относительна, то инвариантна. Каждая из позиций не может претендовать на абсолютную истину.

Социальная сущность государственной службы предопределяется ее целевым предназначением прежде всего как социально-правового института, важнейшего механизма государства. Однако это тоже сегодня проблема… А от ее решения зависит в конечном счете, кому должен служить государственный служащий.

Вполне обоснованным, на наш взгляд, следует считать то, что государственная служба создается в интересах всего общества и ***ее цель — обслуживать не интересы «по-***

литических руководителей», а интересы государства как части общества, призванной служить обществу . Поэтому деятельность самих государственных служащих и деятельность по отношению к самим государственным служащим прежде всего субъектов государственного управления, наделенных соответствующими государственными полномочиями, должна носить **правовой характер** , но не политический.

Политический характер деятельность государственных служащих может носить только по своим последствиям, а не по сути. Непосредственно же по качеству выполняемых действий их деятельность должна носить **профессиональный характер** . Политический характер имеет деятельность органов государственной власти, государства в целом по *направленности своего содержания* . Однако по качеству этого содержания она тоже должна быть *профессиональной* . Вот это то *профессиональность деятельности* и призваны обеспечивать государственные служащие и государственная служба.

С такой позиции **государственную службу можно определить как систему юридически регулируемой деятельности и отношений государственных служащих, органов государственной власти и государственного управления по обеспечению и исполнению их полномочий.**

Таким образом, государственное управление и государственная служба являются полипарадигмальной отраслью знания. Речь не идет об отказе от тех знаний, которые позволяют получать науки, их изучающие. Однако реальность — и теоретическая, и практическая — требует интеграции этого знания и формирования собственной методологии и теории государственного управления и государственной службы.

Гарантии качества профессионального образования

Михаил КОРОЛЁВ – директор Центра обеспечения качества образования РАГС

Натэла РОМАНЬКОВА – заместитель директора – начальник отдела обучения Центра обеспечения качества образования РАГС

13-15 ноября 2008 года в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации состоится 3-й ежегодный Международный форум «Гарантии качества профессионального образования». В повестке дня – рассмотрение вопросов усиления координации отечественных и зарубежных учреждений профессионального образования, общественно-профессиональных объединений, аккредитационных и консалтинговых агентств и органов управления профессиональным образованием. Девиз форума: «Интег-