Полезное пособие

А. БАРАБАШЕВ, профессор
Высшая школа экономики (ГУ)

Первые факультеты и институты государственного и муниципального управления подошли к порогу профессионализации, выбора студентами образовательных специализаций в середине 1990-х. Потребность породила спрос. Первые учебные курсы по государственному управлению читали те, кому еще предстояло стать профессионалами в данной области. Историки, философы, юристы, политологи, социологи, готовые освоить новое направление и (или) рекрутированные своими учебными заведениями, силою внешних обстоятельств или влекомые своими исследовательскими интересами пришедшие к необходимости чтения данных курсов, привнесли в складывающуюся дисциплину свои предпочтения и знания. Можно сказать, что первые читаемые курсы зачастую общим имели только название, а по содержанию отражали не сложившиеся в образовательном сообществе стандарты, а личный образовательный и исследовательский багаж авторов.

К дополнительным обстоятельствам, осложнявшим как разработку и чтение, так и восприятие курсов по государственному управлению, следует отнести отсутствие систематизирующих монографических публикаций, представляющих современное состояние государственного управления Российской Федерации и проводимые в стране структурные преобразования, а также катастрофическую нехватку переводов классических зарубежных учебников по государственному управлению. Студенты были вынуждены ориентироваться на устные презентации читаемых курсов, как правило, не фиксированные в виде текстов, на специализированную литературу на иностранных языках (в первую очередь на английском), на необработанные массивы разнородных публикаций и документов текущего государственного управления. От этого страдало качество получаемых знаний и ухудшались возможности их применения в дальнейшей профессиональной деятельности выпускников.

Развитие специальности государственного и муниципального управления в последующие годы привело к возникновению двух подходов к формированию содержания образовательных программ. Теоретико-синтетический подход, характерный для классических университетов, делает акцент на общегуманитарные дисциплины, политологические аспекты управления, знание иностранных языков и информатики. В рамках данного подхода важным считается развитие аналитических способностей обучающихся, в том числе с целью подготовки преподавателей и исследователей государственного управления. В то же время начал активно развиваться другой, экономико-правовой подход, который исходит из того, что содержание образовательных программ государственного и муниципального управления является важнейшим фактором востребованности выпускников. Конкурентоспособны специалисты, обладающие комплексом экономических и правовых знаний в области государственного управления, знакомые с практикой служебной деятельности в государственных органах и с проводимыми структурными реформами. Исходя из этих требований работодателей, предполагается, что необходимо готовить специалистов, способных заниматься правоустанавливающей, правоприменительной и контрольной деятельностью в государственных и муниципальных органах. Для учебных курсов по зарубежному государственному управлению это означает, что в них в первую очередь должны быть представлены

существующие в данных странах экономико-правовые механизмы государственного управления, включая практику их применения, а также в полном объеме описано современное состояние реформ государственного управления в этих странах.

По своим признакам рецензируемое учебное пособие[1] представляет первый из указанных выше подходов. В нем избран классический стиль изложения материала, значительное внимание уделяется истории становления национальных систем государственного управления, политологическим аспектам управления. В то же время анализ экономических основ и механизмов государственного управления присутствует в незначительной степени, а описание правового обеспечения государственного управления подчинено его политическим предпосылкам. Выбор стран (Великобритания, США, Франция, Италия, Греция) также подчеркивает намерение авторов придерживаться традиционных представлений о государственном управлении как историко-политическом феномене, достигшем своего высшего выражения в западном мире.

Конечно, подобный подход предполагает лекционное наполнение курса, достаточно далекое от интерактивного режима обсуждений, от кейсов, столь распространенных ныне в подобного рода западной учебной литературе. Однако авторы, по всей видимости, и не стремились к интерактивности, а поставили задачу выделить фундаментальные (классические) параметры некоторых национальных систем государственного управления, причем представить такое знание в историко-политологическом контексте. Принадлежность настоящего учебного пособия к серии «Классический университетский учебник», издаваемой Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова, только подчеркивает осознанность данного выбора.

Большой объем исторических сведений способствует естественному соединению данного курса с курсами всеобщей истории и истории государственного управления, которые вместе образуют комплекс фундаментальных историко-политологических знаний. Тщательность описания исторических деталей, уместность их привязки к процессу развития национальных систем государственного управления позволяют использовать данное учебное пособие не только в политологических и управленческих образовательных программах, но и в качестве основы государствоведческой специализации для студентов-историков.

Оборотной стороной исторического подхода к описанию национальных систем государственного управления в настоящем учебном пособии стал отказ от развернутого анализа современного состояния этих систем. Здесь легко просматривается позиция историков, предполагающих, что писать о любом социальном феномене можно только после того, как он закончит свое формирование. Поскольку современное государственное управление (включая происходящие ныне реформы) – аморфная и не определившаяся стихия, то писать об этом в учебном пособии можно только вскользь и отстраненно. Так, современный период государственного управления в США характеризуется несколькими фразами, относящимися к «консервативной революции» Р. Рейгана (не говоря уже о том, что вообще «за кадром» остались последние инициативы Д. Буша), описание государственной службы Великобритании, и так весьма краткое, закончено реформой М. Тэтчер (хотя после этого происходили значительные изменения, требующие своего анализа), не учтены современные изменения местного управления во Франции. Фундаментальный подход к изучению государственного управления от этого не страдает, однако погружение в среду современных реформ было бы важным для будущих управленцев, которые обязательно столкнутся со схожими проблемами и

[1] *С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина.* Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект-Пресс, 2004.

вынуждены будут решать их с учетом современного зарубежного опыта.

К несомненным достоинствам настоящей книги относится то, что повествование строится согласно единообразному стандарту, легко запоминаемому читателем: особенности и историческое развитие государственного строя (включая политические аспекты) – ветви власти в их историческом становлении и разделении – местное управление – государственная служба. В основном такой порядок изложения представляется оправданным, однако неясно, почему описание государственной службы поставлено на последнее место. Более естественным было бы поставить описание государственной службы после описания исполнительной власти, а не отделять его от исполнительной власти местным самоуправлением (муниципальным управлением). Вообще, государственная служба оказалась «пасынком» в данном учебном пособии. Нет ничего о современной ситуации (1990-х гг. и далее) в государственной службе Великобритании, да и других стран. Даже описание merit system фрагментарно. В результате читатель так и не узнает о современном состоянии зарубежной государственной службы, хотя именно это знание должно стать важным компонентом его дальнейшей профессиональной деятельности, если он будет служить в государственных органах.

Потенциал курса «Государственное управление зарубежных стран», представленного настоящей книгой, достаточно велик и во многом реализован. Однако имеются и дополнительные возможности установления корреляций с курсами по основам государственного управления и по сравнительному государственному управлению. В частности, здесь могут быть проложены «мостики» к концепциям демократии как основы управления, управления как оказания услуг населению, New Public Management (применительно к государственной службе) и др. Другими словами, курс может быть усилен посредством ссылок на соответствующие теоретические конструкции, чтобы за страновой спецификой читатель видел единые схемы, тенденции, ракурсы.

Представляется, что данная книга будет востребована в рамках теоретико-синтетических (классических) программ профессионального образования по государственному и муниципальному управлению, а также программ по истории, политологии, праву и что ей предстоит долгая жизнь. Будут и переиздания, в которых авторы смогут более полно реализовать и систематизировать материал, представляющий различные грани зарубежного государственного управления, в том числе его современное состояние и проблемы. Но уже и в представленном виде книгу С.В. Пронкина и О.Е. Петруниной можно рекомендовать студентам факультетов и институтов государственного и муниципального управления как добротно и обстоятельно написанное учебное пособие.

Т. КУПРИЯНОВА, профессор Московский государственный университет печати

Книга о первой Книге

Изящный, пухлый томик «Великий первопечатник»[*], едва попав в руки, вызывает несколько положительных ассоциаций, связанных с тем, что посвящен Ивану Федорову, давшему печатную книгу русскому, литовскому, белорусскому и украинскому народам и тем, что принадлежит перу известного исследователя славянского кни-

[*] *Немировский Е.Л.* Великий первопечатник. – М.: Московский издательско-полиграфический колледж имени Ивана Федорова, 2004. – 400 с.