

УДК [37.014.3+332.1](470.11)(045)

Трансформации образовательно-профессионального потенциала органов государственной и муниципальной власти в управлении северным регионом



© **Константинов** Александр Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Института управления и региологии САФУ. *Приоритетные темы исследований:* социология образования в регионе, муниципальная организация местного самоуправления в регионе. E-mail: alex_s_k@inbox.ru.

Данная статья является продолжением исследовательской работы автора в области подготовки управленческих кадров в сфере местного самоуправления и муниципального управления в системе высшего профессионального образования. В ней рассматриваются вопросы трансформации образовательно-профессионального потенциала органов государственной и муниципальной власти и управления в условиях северного региона в прошлом и настоящем. Предложен авторский взгляд на статус современного российского муниципального чиновника.

Ключевые слова: органы государственной и муниципальной власти и управления, образовательно-профессиональный потенциал, государственные и муниципальные служащие, статус современного муниципального чиновника.

Transformations of obrazovatelno-professional potential of bodies state and municipal authority of management in the northern region

© **Konstantinov** Alexander, the candidate of historical sciences, the senior lecturer of chair of the state and municipal management of Institute of Management and Regionology (IMR) NArFU. *Priority research themes:* education sociology in region, the municipal organisation of local government in region. E-mail: alex_s_k@inbox.ru.

Abstract

Given article is continuation of research work of the author in the field of preparation of administrative shots in sphere of local government and municipal management in system of the higher vocational training. In it questions of transformation of obrazovatelno-professional potential of bodies state and municipal authority and management in the conditions of northern region in the past and in the present are considered. The author's sight at the status of the modern Russian municipal official is offered.

Key words: bodies state and municipal authority and management, obrazovatelno-professional potential, the state and municipal employees, the status of the modern municipal official.

Радикальные социально-политические и экономические преобразования, проводимые в российском обществе с начала 1990-х годов, обусловили необходимость реформирования функционировавшей советской системы образования и подготовки кадров, оказали несомненное влияние на состояние образовательно-профессионального потенциала органов власти и управления, их качественный состав, менталитет и даже образ жизни. Данная статья является продолжением исследовательской работы автора в области подготовки управленческих кадров в сфере местного самоуправления и муниципального управления в системе высшего профессионального образования¹. В ней рассматриваются актуальные вопросы исторической динамики трансформации образовательно-профессионального потенциала органов государственной и муниципальной власти и управления в условиях северного региона начиная с петровских времён и до настоящего времени. Предложен авторский взгляд на статус современного российского муниципального чиновника.

Региональная структура управления в период петровских реформ

Обращаясь к истории мы лучше можем понять современную административно-территориальную систему управления российского государства, её истоки и процесс формирования. В 1831 году историк М.П. Погодин издал рукопись обер-секретаря Сената И.К. Кириллова «Цветущее состояние Всероссийского государства». В советское время она переиздана в 1977 году. В этой капитальной работе дана не только оценка петровских реформ – «цветущее состояние». На основе собранного и обобщенного материала И.К. Кириллов впервые в России представил историко-географический и экономико-статистический атлас губерний и провинций Российской империи. Дается описание административного устройства Архангелогородской губернии, данные об ее экономическом потенциале, состоянии финансов. Особый интерес для нас в контексте обозначенной темы исследования представляют опубликованные данные о структуре административных органов власти и управления на губернском и провинциальных уровнях, городского самоуправления, их численном и качественном составе труде [1, 1977].

Административно-территориальное устройство Архангелогородской губернии охватывало огромное пространство от Колы до границ Вятской провинции, входившей в состав Сибирской губернии. В ее состав входило четыре провинции, которые в свою очередь подразделялись на 18 уездов. В губернии насчитывалось 17 городов, функционировало 3 епархии, 113 монастырей и 1722 церквей. Важную роль в экономической жизни Архангельского Севера играло купечество. Это сословие, насчитывавшее, по данным И.К. Кириллова, около 7 тысяч чело-

¹ См. также опубликованные статьи автора: Реформы местного самоуправления и проблемы повышения качества подготовки специалистов муниципального управления в системе высшего профессионального образования // Вестник Поморского университета. – 2008. – № 1. – С. 88–94; О некоторых вопросах преподавания курса «Основы муниципального управления в системе подготовки специалистов государственного и муниципального управления // Образование в течение всей жизни как фактор формирования современного трудового потенциала: Сб. докладов и статей / Под общей ред. Н.Я. Синицкой. – Архангельск: Принт-Мастер, 2008. – С. 180–190; Константинов А. Менеджер, чиновник, бюрократ? // Муниципальная служба. – 2009. – № 4. – С. 60–65.

век, имело возможность принимать участие в формировании и деятельности магистратов как органов городского самоуправления.

Таблица 1

Архангелогородская губерния XVIII столетия

	Провинции				Итого
	Двинская*	Вологодская	Устюжская**	Галицкая	
Города – административные центры	1	1	1	1	4
Приписные города	6	1	2	6	13
Епархий	1	1	1	-	3
Монастырей	24	51	21	17	113
Церквей	383	581	404	354	1722
Заводов	-	-	1	-	1
Соляные варницы	-	-	-	1	1
Верфь	1	-	-	-	1
Купечество, чел.	1132	2490	1807	1527	6956

*И.К. Кириллов в своей работе не упоминает Двинской провинции, хотя, согласно Указу Сената от 29 мая 1719 года, она входила в состав Архангелогородской губернии.

** Устюжская провинция, согласно вышеназванному Указу, называлась Великоустюжской.

Источник: Кириллов И.К. Цветущее состояние Всероссийского государства. – М.: Изд-во «Наука», 1977. – С. 332–334, 241, 244.

При характеристике структуры административно-бюрократических органов управления и их персонала необходимо учитывать следующее обстоятельство. И.К. Кирилловым представлены данные на уровне трех провинций (Вологодской, Устюжской, Галицкой) и города Архангельска. В то же время автор не дает сведений об этих учреждениях по Двинской провинции. Поэтому мною выделяются региональные органы управления и их штаты как на губернском, так и на провинциальном уровне, включая Двинскую провинцию. Очевидно, что основные функции по управлению данной провинцией выполнялись прежде всего на уровне губернской и гарнизонной канцелярий.

Таблица 2

Состав административных органов власти и управления на губернском и провинциальном уровнях

	Архангелогородская губерния	провинции				Всего чел.
		Двинская	Вологодская	Устюжская	Галицкая	
Управители, всего, в том числе:						4
- губернатор	1	-	-	-	-	1
- воеводы	-	-	1	1	1	3
Канцелярии при управителях						
	Гарнизонная		Воеводская	Воеводская	Воеводская	
всего чел.	6	Нет данных	4	3	5	18
в том числе:						
- комендант	1		-	-	-	1
- ассессоров	2		3	2	4	11
- камерир	-		1	1	1	3
- канцелярист	1		-	-	-	1
- писцов	2		-	-	-	2

- сторож	1					1
Канцелярия при коменданте						
всего чел.	2					2
в том числе:						
- писарь	1					1
- сторож	1					1
Канцелярии						
	Губернс- кая		Провин- циаль- ная*	Провин- циаль- ная	Провин- циаль- ная	
всего чел.,						
в том числе:	16	Нет	11	12	12	51
- секретарь	1	данных	1	1	1	4
- канцеляристов	4		3	3	3	13
- капистов	8		6	6	6	26
- сторожей	3		1	2	2	8
*И.К. Кириллов называет канцелярии в провинциях воеводскими, так же как и личные канцелярии при воеводах. Мы назвали канцелярии по месту их нахождения, тем более что на уровне губернии И.К. Кириллов определял канцелярию как губернскую.						
Камерирские конторы для сборов						
всего человек,	-	6	6	6	6	24
в том числе:						
- писарь		1	1	1	1	4
- капистов		4	4	4	4	16
- сторож		1	1	1	1	4
Крепостные конторы для письма крепостей и сборов с них пошлин						
всего чел.	-	5	5	5	5	20
в том числе:						
- надсмотрщик		1	1	1	1	4
- писцов		4	4	4	4	16
Для караула и посылок при воеводской канцелярии и конторах рассыльщиков, чел.	-	Нет данных	56	34	64	154
Представители судебных учреждений						
Всего чел.,		7	4	2	8	15
- для уездных дел судебных комиссаров		2	1	Нет данных	2	5
- при них капистов		4	2	-	4	10
Провинциал-фискалы		1	1	2	4	8
Адмиралтейская контора (г. Архангельск)						
Всего чел.,	-	24				24
в том числе:						
- штурманов		2				2
- шкипер		1				1
- боцман		1				1
- боцманмат		1				1
- матросов		19				19
Таможни						
Портовая таможня (г. Архангельск), всего чел.	-	65	-	-	-	65
Портовая таможня (Кольский острог), всего человек	-	17	-	-	-	17
Таможня	-	-	1	1	1	
Другие конторы*						
Кабакская контора		1	1	1	1	
Конская изба		1	1	1	1	

Источник: Кириллов И.К. Цветущее состояние Всероссийского государства. – М.: Изд-во «Наука», 1977. – С. 239–249.

Руководящий состав на губернском и провинциальном уровнях состоял из 4 управителей: губернатора в звании генерал-майора и трех провинциальных воевод, каждый из которых находился в чине майора. Нетрудно заметить, что все они являлись представителями военного государственно-административного аппарата в петровской России. При каждом из управителей создавалась канцелярия. Их общий штат составлял 18 человек. Во главе Архангелогородской губернии стоял губернатор, на службе при котором состояли два асессора и комендант. Кроме них в состав его канцелярии входили 6 человек (один канцелярист, два писаря и сторож), получавших жалованье от Военной коллегии за счет подушного сбора. Комендант имел в своем штате писаря и сторожа. При каждом воеводе формировалась канцелярия. Она состояла из асессоров и камериров, численность которых колебалась от трех до пяти человек. Для управления губернских дел создавалась *губернская канцелярия*. В ее штат входили 16 сотрудников, в том числе секретарь, четыре канцеляриста, 8 восемь капистов, а также три сторожа. Качественный состав (по должностям) провинциальных канцелярий ничем не отличался от губернской, а численность не превышал 11–12 человек.

На губернском и провинциальном уровнях были сформированы четыре камерирские (казначейские) конторы. Камерир или казначей в провинции был правой рукой воеводы, который должен был наблюдать за правильностью взимания с населения сборов, а также отвечать за формирование и исполнение бюджета. В аппарате камерирских контор в губернии числилось по штату 24 человека, в том числе 4 писаря, 16 капистов. В петровские времена крепостная контора являлась учреждением нотариального характера, в которой оформлялись крепости при продаже недвижимых имуществ и соответственно взимались пошлыны в пользу государственной казны. В Архангелогородской губернии функционировало пять таких контор с общей численностью в ней служащих 20 человек, из них 4 надсмотрщика и 16 писцов.

Ведением уездных дел в губернии занимались пять судебных комиссаров, а при них 10 капистов. Фискальные функции выполняли 6 провинциал-фискалов, осуществлявшие наблюдение за городскими фискалами и «учинявшие» один раз в год контроль за ними. Среди других органов управления и административно-хозяйственных учреждений на территории губернии выделим Адмиралтейскую контору в Архангельске, портовые таможи в губернском административном центре и в Коле, таможи в провинциях.

Органами городского самоуправления и приравненных к статусу городов острогов и слобод были также магистраты. Магистраты являлись сословными органами городского самоуправления. Их численный состав колеблется от 2 до 7 человек. Магистраты в городах Архангельске и Вологде возглавляли президенты. Кроме них в их состав входили бургомистры (2) и ратманы (4). В остальных городах и приравненных к ним поселений Архангелогородской губернии и входящих в ее состав провинций во главе городского самоуправления стояли бургомистры, которые, как и ратманы, избирались в городские магистраты.

Таблица 3

Состав магистратов

	Всего, чел	В том числе		
		президентов	бургомистров	ратманов
г. Архангельск	7	1	2	4
г. Вологда	7	1	2	4
г. Устюг Великий	5	-	2	3
г. Галич	5	-	2	3
Присутственные города				
Холмогоры	3	-	1	2
Тотьма	3	-	1	2
Соль Вычегодская	3	-	1	2
Мезень	3	-	1	2
Чухлома	3	-	1	2
Соль Галицкая	3	-	1	2
Вага*	3	-	1	2
Яренск	3	-	1	2
Кевроль	3	-	1	2
Пустоозерский острог*	3	-	1	2
Кольский острог*	3	-	1	2
Лальская посадская слобода	3	-	1	2
Парфеньев	2	-	1	1
Кологрив	2	-	1	1
Унжа	2	-	1	1
Судай	2	-	1	1
<i>Итого</i>	68	2	24	42

Примечания: Вага – в примечаниях автора отмечается, что «Ваги города нет». Пустоозерский острог, или Пустоозерск-городок. Кольский острог, или Кола-город

Источник: Кириллов И.К. Цветущее состояние Всероссийского государства. – М.: Изд-во «Наука», 1977. – С. 239–249.

Обобщенные данные о сети органов управления и их штатах функционировавших в Архангелогородской губернии позволяют сделать следующие выводы. В целом в губернии и в ее провинциях функционировало 46 канцелярий и кантор. По моим подсчетам, весь штат (включая обслуживающий и технический персонал) административных учреждений и магистратов составлял 400 человек. Из них состояло на службе 167 приказных и других служителей. К числу управителей И.К. Кириллов относит 93 человек. В их число можно включить не только первых лиц губернского и провинциального уровней управления, но и руководителей административно-бюрократических учреждений, магистратов и др. Учитывая громадную площадь территории губернии и малочисленность населения в то время это достаточно скромные цифры. Однако на основе имеющихся данных не представляется возможным дать характеристику образовательного и профессионального уровня управленческих кадров в Архангелогородской губернии. Эта проблема исследуется мною далее уже на материалах Архангельской области в советский период истории. За рамками данной статьи остаются проблемы управления 3 епархиями, 113 монастырями и церковными приходами 1722 церквей. Исследование церковной организации управления на региональном уровне, содержания функций, структуры, системы управления, кадрового обеспечения может стать темой специального исследования.

Состав аппарата управления при советской организации местной государственной власти в Архангельской области

В советский период истории российского государства, как известно, на региональном и местном уровне функционировали «местные органы государственной власти и управления» – Советы народных депутатов (и создаваемые ими органы), образуемые в краях, областях, автономных областях и округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах. На мой взгляд, когда речь идет о государственной власти на местном уровне, принципах ее организации и деятельности, об ее взаимоотношениях с местными сообществами, с общественно-политическими, общественными и хозяйственными организациями, о роли и месте в системе государственной власти и управления, то правомерно использовать категорию «советская организация местной государственной власти». Она рассматривается мною, в широком смысле слова, как система местных органов государственной власти и управления (местных Советов депутатов. Далее – местные Советы). В узком смысле – как совокупность структурных органов местных Советов, наделенных определенными полномочиями по решению вопросов местного значения. Важнейшую роль в реализации полномочий, возложенных на местные Советы, выполняли их исполнительные органы, аппараты управления, их руководители. В самом обобщенном виде характеристика состава руководителей органов государственного управления в 1965–1975 годах в Архангельской области (по численности, полу) представлена в следующей таблице.

Таблица 4

Общая численность аппарата органов государственного управления Архангельской области

	1965 г.	1970 г.	1975 г.
Аппарат областных органов управления, главных территориальных органов управления по строительству	1370	1837	1908
Аппарат городских, районных (сельских и внутригородских районов) и окружных органов управления	2670	2686	2989
Аппарат сельских и поселковых Советов (без организаций, находящихся на бюджете сельских и поселковых Советов)	873	1183	1407
Всего, чел.	4913	5706	6304

Источник: ГААО, ф. 1892, оп. 22, д. 4300, л. л. 5,5 об.; оп. 22, д. 8745, л. 2 об.; оп. 24, д. 2295, л. 4 об.

В 60-70 годы XX века четко проявляется тенденция к увеличению численности аппарата управления. Общая численность работников аппаратов органов государственного управления возросла за десять лет на 28,3%. При этом на уровне областных органов управления она увеличилась на 39,2%, в городских, районных и окружных органах управления – на 11,9%, в сельских и поселковых Советах – на 61,2%.

Процессы увеличения численности аппарата управления и улучшения его качественного состава имели разные темпы, особенно на уровне низового звена управления – сельских и поселковых советов. По данным Всесоюзной переписи населения 1959 года в составе руково-

дителей областных и окружных органов управления имели высшее или незаконченное высшее образование 56%, в городских и районных органах – 21,5%. Среди председателей и секретарей сельских и поселковых Советов с высшим образованием никого не было, а с незаконченным высшим – только 0,5% от общей численности; каждый второй имел семилетнее образование, а каждый третий – ниже семилетнего. Удельный вес руководителей, не имевших начального образования, колебался от 0,6% до 2,2% от общей численности, т. е. относились к числу грамотных.

В статистических данных последующих пятнадцати лет отражен образовательный уровень специалистов, которые работали в органах государственного управления региона. Они обобщены мною в следующей таблице.

Таблица 5

**Образовательный уровень специалистов, работавших
в органах управления Архангельской области**

Органы государственного управления	В процентах		
	1965 г.	1970 г.	1975 г.
Аппарат областных, краевых органов управления, главных территориальных органов управления по строительству			
Специалисты с высшим образованием	22,0	30,3	41,2
Специалисты со средним специальным образованием	31,2	30,5%	29,3
Аппарат городских районных (сельских и внутригородских районов) и окружных органов управления			
Специалисты с высшим образованием	15,3	19,1	23,6
Специалисты со средним специальным образованием	22,5	27,1	28,4
Аппарат сельских и поселковых Советов (без организаций, находящихся на бюджете сельских и поселковых Советов)			
Специалисты с высшим образованием	0,1	0,3	2,9
Специалисты со средним специальным образованием	5,7	12,7	17,3

Источник: ГААО, ф. 1892, оп. 22, д. 4300, л. л. 5,5 об.; д. 8745, л. 2 об.; оп. 24, д. 2295, л. 4 об. (расчеты автора).

Тенденция возрастания численности специалистов с высшим образованием очевидна в органах управления областного и городского (районного) уровней: 41,2% и 23,6% соответственно. В то же время в сельских и поселковых Советах наблюдается более быстрый рост числа специалистов со средним специальным образованием: с 5,7% до 17,3% или в три раза. Удельный вес специалистов с высшим и средним специальным образованием составлял на уровне сельских и поселковых Советов только 20,2%. Проблема формирования управленческих кадров с высшим и средним специальным образованием в середине 1970-х годов оставалась актуальной и требовала своего дальнейшего решения.

Не меньший интерес вызывает вопрос о профессиональном образовании специалистов, работавших в органах государственного управления Архангельской области и Ненецкого автономного округа в середине 1970-х годов прошлого столетия. Обратимся к анализу данных, обобщенных нами в следующей таблице.

Таблица 6

**Численность специалистов по профессиональному образованию
в органах государственного и хозяйственного управления в
Архангельской области (на 14 ноября 1975 года)**

Виды деятельности	Аппарат областных органов управления и главного территориального управления по строительству	Аппарат городских, районных (сельских и внутригородских районов) и окружных органов управления	Аппарат сельских и поселковых Советов (без организаций, находящихся на бюджете сельсоветов и поселковых советов)
<i>Среди специалистов с высшим образованием</i>			
В %	100,0	100,0	100,0
Инженеров	47,9	18,0	17,1
Агрономов, зоотехников, ветврачей, лесоводов	6,6	13,7	7,3
Экономистов, товароведов,	18,2	14,8	7,3
из них экономистов	17,3	14,5	4,8
Специалистов здравоохранения и физической культуры	4,2	2,0	-
Окончивших университеты и педвузы	12,2	22,5	39,0
Специалистов других специальностей	10,9	29,0	29,3
<i>Среди специалистов со средним специальным образованием</i>			
В %	100,0	100,0	100,0
Техников	49,5	22,0	22,2
Агрономов, зоотехников, веттехников, ветфельдшеров, лесоводов	3,9	10,0	28,0
Плановиков, статистов, товароведов, том числе плановиков, статистов	36,4	50,9	18,5
	30,5	48,4	15,6
Специалистов здравоохранения и физ. культуры	3,4	3,5	2,5
Педагогов и культурно-просветительных работников	2,9	9,8	25,5
Специалистов других специальностей	3,9	3,8	3,3

Источник: ГААО, ф. 1892, оп. 24, д. 2295, л. л. 1–2 об.

Среди специалистов с высшим образованием в аппарате городских, районных (сельских и внутригородских районов) и окружных органов управления 29,0% представлены специалистами других специальностей, 22% – выпускниками университетов и педвузов, 18% – инженерами, 14,5% – экономистами. В то же время практически каждый второй специалист со средним специальным образованием имел диплом плановика, статиста, каждый пятый – диплом техника, каждый десятый был специалистом сельского или лесного хозяйства. В аппа-

ратах сельских и поселковых Советов кадровый состав специалистов с высшим образованием формировался за счет выпускников университетов и педвузов (39%), специалистов других специальностей (29,3%), инженеров (17,1%). Выпускники средних специальных учебных заведений представлены в низовых государственных органах управления несколькими группами специалистов: аграриев (28%), просвещения и культуры (25,5)%, технических (22,2%) и экономических (15,6%) специальностей.

Состав специалистов, работавших в органах государственной власти и управления в Ненецком автономном округе, анализируется в следующей таблице.

Таблица 7

**Численность специалистов с высшим и средним специальным образованием
в органах государственного управления в Ненецком автономном округе
(на 15 ноября 1975 года)**

	Аппарат городских районных (сельских и внутри-городских районов) и окружных органов управления	Аппарат сельских и поселковых Советов (без организаций, находящихся на бюджете сельсоветов и поселковых советов)
Всего работников, состоящих в списочном составе	122	98
<i>В том числе специалистов</i>		
с высшим образованием	38	8
в % к общему числу всех работников	31,1	8,2
со средним специальным образованием	37	29
в % к общему числу всех работников	30,3	29,6
<i>Среди специалистов с высшим образованием:</i>		
в %	100,0	100,0
Инженеров	5,2	-
Агрономов, зоотехников, ветврачей, лесоводов	21,1	-
Экономистов	18,4	12,5
Специалистов здравоохранения и физической культуры	-	-
Окончивших университеты и педвузы	31,6	25,0
Специалистов других специальностей	23,7	62,5
<i>Среди специалистов со средним специальным образованием</i>		
в %	100,0	100,0
Техников	8,1	6,9
Агрономов, зоотехников, вет-техников, ветфельдшеров, лесоводов	8,1	24,1
Плановиков, статистов, товароведов, в том числе плановиков, статистов	46,0	24,1
	43,2	20,7
Специалистов здравоохранения и физической культуры	5,4	-
Педагогов и культурно-просветительных работников	32,4	41,4
Специалистов других специальностей	-	3,5

Источник: ГАО, ф. 1892, оп. 24, д. 2295, л. л. 42 об, 44 об.

В аппаратах органов окружного и городского управления имели высшее образование 31,1 % сотрудников, среднее специальное – 30,3%. Наибольший удельный вес среди специалистов с высшим образованием занимали выпускники университетов и педагогических вузов (31,6%), специалисты других специальностей (23,7%), выпускники сельскохозяйственных вузов, 18,4% – экономисты. В то же время среди специалистов со средним специальным образованием 43,2% имели профессию плановика, статиста; каждый третий являлся выпускником педагогического или культурно-просветительного училища. Лишь 16,2% были специалистами со средним техническим и сельскохозяйственным образованием.

В сельских и поселковых Советах численность работников с высшим и средним специальным образованием составляла соответственно 8% и 29%. Практически две трети сотрудников из числа с высшим образованием относились к группе специалистов других специальностей, каждый четвертый окончил университет или педвуз, 12,5% имели экономическое образование. Что касается сотрудников со средним специальным образованием, то 41,4% были педагогами или культурно-просветительными работниками, каждый четвертый имел сельскохозяйственное или экономическое образование, остальные либо техническую, либо другую специальность.

Нетрудно заметить, что профессиональный состав аппаратов органов государственного управления Архангельской области и Ненецкого автономного округа в 70-е годы XX века включал в себя специалистов всех основных отраслей народного хозяйства области, городов, районов, сельских и городских поселений. И это вполне объяснимо, так как одной из основных задач местных Советов всех уровней являлось социально-экономическое развитие территорий, управление предприятиями, учреждениями и организациями отраслей народного хозяйства, находившихся в непосредственном подчинении органам государственной власти и управления на местах.

Формирование профессионально-образовательного потенциала органов местного самоуправления в муниципальных образованиях региона

Становление и развитие в изменяющемся российском обществе института местного самоуправления обуславливает объективную потребность в трансформации образовательного и профессионального уровня управленческих кадров в муниципальных органах власти и управления. Процесс этот непростой, так как обновление кадрового потенциала муниципальных служащих требует определенного времени. Для его анализа нами использованы данные, которые опубликованы на сайте территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Архангельской области.

На 1 января 2011 года муниципально-территориальная структура Архангельской области и Ненецкого автономного округа (далее – НАО) включала в себя 8 городских округов (НАО-1), 20 муниципальных районов (НАО-1), 24 городских поселения (НАО-1), 197 сельских поселений, в т. ч. НАО – 18 [2, 2011]. Таким образом, на территории двух субъектов Российской Федерации создано 249 муниципальных образований, управление которыми осуществляют 498

представительных органов местного самоуправления и администраций муниципальных образований, а также 249 глав муниципальных образований. Численный и возрастной состав работников органов муниципальной власти и управления характеризуется следующими данными.

Таблица 8

Распределение работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, по возрасту на 1 октября 2009 года

человек

		Факти-чески на отчетную дату	Лица в возрасте, лет (из графы 2)					
			до 30	30–39	40–49	50–59	60–65	Старше 65
1	2	3	4	5	6	7	8	
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ – всего								
По данным статистики	5175	906	1412	1512	1221	119	5	
в %	100,0	17,5	27,3	29,2	23,6	2,3	0,1	
Пересчитано нами	5282	926	1463	1529	1233	126	5	
в %	100,0	17,5	27,7	29,0	23,3	2,4	0,1	
В том числе								
Муниципальные образования Архангельской области								
Всего	4572	794	1245	1339	1085	104	5	
в %	100,0	17,4	27,2	29,3	23,7	2,3	0,1	
Из них:								
Городские округа	1500	241	467	420	331	41	0	
в %	100,0	16,1	31,2	28,0	22,1	2,6	-	
Муниципальные районы:	3072	553	778	919	754	63	5	
в %	100,0	18,0	25,3	29,9	24,5	2,1	0,2	
Муниципальные образования НАО								
Всего	710	132	218	190	148	22	-	
в %	100,0	18,6	30,7	26,8	20,8	3,1		
Из них:								
Городской округ г. Нарьян-Мар	275	54	90	66	55	10	-	
в %	100,0	19,6	32,7	24,0	20,0	3,7	-	
МО «Заполярный район»	435	78	128	124	93	12	0	
в %	100,0	17,9	29,4	28,5	21,4	2,8	-	

Источник: URL: [http://www.arhangelstat.ru/munstat/2502/t7mc_s\(New\).xls](http://www.arhangelstat.ru/munstat/2502/t7mc_s(New).xls) (дата обращения: 24.02.2011). Расчеты автора.

По данным официальной статистики, на 1 октября 2009 года в регионе насчитывалось 5175 работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы. Однако если сложить данные в городском и районном разрезе (по каждому муниципальному образованию), то по нашим расчетам на муниципальной службе находилось 5282 человек (разница – 107 чел.). Эта разница практически не отражается на процентном соотношении при анализе данных на региональном уровне. В то же время эту разницу автор учитывает при расчетах по данным отдельно по Архангельской области, НАО, группам муниципальных

образований. В органах местного самоуправления Архангельской области работало 4752 муниципальных служащих или 86,5% от общей численности, в НАО, соответственно, – 710 служащих или 13,5%. В целом по двум субъектам Российской Федерации в городских округах работало 1775 муниципальных служащих или 33,6% от общей численности, в муниципальных районах соответственно – 3507 муниципальных служащих или 63,4%. В общей группе муниципальных служащих 17,5% были в возрасте до 30 лет, 56,7% – в возрасте 30–49 лет, 25,8% – в возрасте 50 лет и старше.

Анализ по группам муниципальных служащих Архангельской области по стажу муниципальных служащих выявляет следующие тенденции. В группе до года в 2003 году насчитывалось 329 муниципальных служащих, на 1 января 2007 года – 752 (рост в 2,3 раза), в 2009 г. – 427 (сокращение – в 1,8 раза). В группе со стажем от 1 до 5 лет отметим рост численности с 1126 в 2003 г. до 1632 служащих (в 1,45 раза) в 2008 году. Вслед за ним – незначительный спад в 2009 г. до 1612, уменьшение на 1,3%. В группе со стажем от 5 до 10 лет: спад с 888 в 2003 году до 814 в 2005 году (уменьшение на 8,4%), а затем рост до 1239 в 2009 году в 1,4 раза. В группе со стажем 15 лет и выше наблюдался спад с 1023 в 2003 г. до 968 в 2007 году. В 2009 году имеет место увеличение до 1185 служащих или на 22%. По НАО рост численности муниципальных служащих во всех группах, кроме одной. В группе до года наблюдается уменьшение с 14 чел. в 2003 г. до 8 на 1 января 2005 года, затем рост до 31 чел. на 1 января 2007 года, а за ним очередной незначительный спад до 25 служащих в 2009 г. или на 19,4%.

Анализ образовательного и профессионального уровня муниципальных служащих по состоянию на 1 октября 2009 года показывает, что 69,5% муниципальных служащих в регионе имели высшее профессиональное образование, в НАО – 83,2%, в муниципальных образованиях Архангельской области – 67,3%. Для сравнения: в 1975 году в НАО насчитывалось в органах государственной власти и управления 20,9% специалистов с высшим профессиональным образованием, в Архангельской области – 16,8%.

Таблица 9

Базовое профессиональное образование работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы на 1 октября 2009 года

		Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ – всего	В том числе	
			Архангельская область	Ненецкий автономный округ
Всего работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы		5175	4465	710
в %		100,0	100,0	100,0
Из числа работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы				
Имели высшее профессиональное образование		3597	3006	591
в %		69,5	67,3	83,2
Имели среднее профессиональное образование		1382	1294	88
в %		26,7	29,0	12,4

Не имели профессионального образования	196	165	31
в %	3,8	3,7	4,4

Источник: URL: <http://www.arhangelstat.ru/munstat/2502/Forms/AllItems.aspx> (дата обращения: 09.03.2010). Расчеты автора.

Со средним профессиональным образованием работали в органах местного самоуправления двух субъектов Российской Федерации 26,7% муниципальных служащих, в Архангельской области – 12,4%, в НАО – 29,0%. Если сравнить этот показатель с данными 1975 года, то в НАО он составлял 30,0%, а в Архангельской области – 24,7%.

Трансформация профессионального образования среди чиновничества северного региона за период с 1975 по 2009 гг. очевидна. В настоящее время обязательным требованием при поступлении на муниципальную службу является наличие высшего профессионального образования. Вместе с тем проявилась тенденция получения второго высшего образования. На 1 октября в целом по области, включая НАО, 402 муниципальных служащих (7,8% от общего числа) получили два и более высших профессиональных образования, с послевузовским профессиональным образованием было 33 человека. Имели ученую степень доктора и кандидата наук – 30 муниципальных служащих, в том числе доктора наук – один человек².

Не меньший интерес вызывают статистические данные, характеризующие направления подготовки и профиль групп специальностей в органах муниципальной власти и управления.

Таблица 10

Группы специальностей и направления подготовки в высшем базовом образовании в Архангельской области, включая Ненецкий автономный округ

Группы специальностей и направления подготовки	На 1 октября 2009 года		На 15 ноября 1975 г.	
	Всего, чел.	В % к общему числу	Всего, чел.	В % к общему числу
	3597	100,0	771	100,0
Инженеры	-	-	132	17,1
Гуманитарные и социальные науки, из них по направлениям подготовки:	600	16,7	-	-
- юриспруденция	413	11,5	-	-
- международные отношения	5	0,14	-	-
экономика и управление	1341	37,3	108	14,0
из них по направлениям подготовки:				
- экономисты	-	-	108	14,0
- ГиМУ	343	9,5	-	-
- управление персоналом	65	1,8	-	-
Физико-математические и естественные науки	100	2,8	-	-
Образование и педагогика	566	15,7	184	23,9
Здравоохранение	48	1,3	14	1,8
Культура и искусство	40	1,1	-	-
Информационная безопасность	4	0,1	-	-
Сфера обслуживания	9	0,2	-	-
Сельское и рыбное (лесное) хозяйство	132	3,7	105	13,6
Специалисты других специальностей	757	21,0	224	29,1

²URL: <http://www.arhangelstat.ru/munstat/2502/Forms/AllItems.aspx> (дата обращения: 24.02.2011).

Источник: ГААО, ф. 1892, оп. 24, д. 2295, л. л. 1–2об, 42 об, 44 об; URL: <http://www.arhangelskstat.ru/munstat/2502/Forms/AllItems.aspx> (дата обращения: 24.02.2011). Расчеты автора.

Сравнительный анализ показывает, что в 1975 году окружные, городские, районные органы советской власти, поселковые и сельские советы формировались прежде всего из специалистов других специальностей (29,1%). Вторую группу составляли выпускники университетов и педагогических вузов (23,9%), третью – инженеры (17,1%), четвертую – специалисты сельского и лесного хозяйства, пятую – специалисты здравоохранения и физической культуры. Среди специалистов со средним специальным образованием, работавших в этих органах, ведущее место занимали педагоги и культурно-просветительные работники (36,4%), плановики и статисты (33,3%), специалисты сельского и лесного хозяйства (15,1%), представители технических специальностей – 7,6%. Остальные специалисты составляли 1,5% от общей численности.

В 2009 году одной из ведущих групп специалистов с высшим профессиональным образованием (37,3%) в среде муниципального чиновничества региона становятся экономисты и менеджеры-специалисты в области государственного и муниципального образования. Вторую группу (21,0%) составляют специалисты других специальностей. Вероятнее всего к ним можно отнести выпускников вузов, обучавшимся по техническим направлениям профессиональной подготовки. В третью группу (16,7%) входят специалисты, получившие социально-гуманитарное образование. Речь, в первую очередь, идет о выпускниках юридических институтов и факультетов. Четвертую группу муниципальных служащих (15,7%) составляют специалисты в сфере образования и педагогики, что на 8,2% меньше по сравнению с 1975 годом. В пятую группу (3,7%) вошли специалисты сельского и рыбного хозяйства, в советских органах – 13,6%. Шестая группа (2,9%) включает в себя представителей физико-математических и естественных наук, включая специалистов по информационной безопасности. Отрасли здравоохранения, культуры и сферы обслуживания представлены незначительно (2,4%).

Таким образом в современных условиях всё более четко проявляется позитивно направленная тенденция к замещению должностей управленцев муниципального уровня профессионально подготовленными специалистами с высшим образованием. В связи с этим возникает острейшая проблема качества подготовки современных управленцев, их ценностей, противоречий в понимании самого статуса управленца или менеджера.

«Кентавр-проблема» местного самоуправления в современном российском обществе

Существенное значение в изучении местного самоуправления как общественного феномена приобретает использование нового методологического подхода. Его суть заключается в следующем. Во-первых, люди живут не для теорий и концепций, не ради государственных доктрин или программ политических партий. Во-вторых, люди «в первую очередь преследуют цели, в которых причудливым образом сочетаются самые различные ориентации, ценности,

установки, причем таким образом, что индивидуальные и групповые интересы и потребности приобретают ведущий характер» [3, с. 12]. Местное самоуправление в современной России относится к тому особому классу феноменов общественной жизни, которое в самом общем виде можно охарактеризовать как «сочетание несочетаемого» [3, с. 143, 146]. Его представление в образе «кентавра» выявляет в этом общественном феномене «воплощенную несовместимость разных начал». Она преодолевается на данном этапе развития российского общества определенным образом в соответствии с уровнем понимания местного самоуправления в познавательной и преобразующей деятельности российского человека. Образ «кентавра» одновременно характеризует местное самоуправление как особую форму противоречия, особое проявление парадоксов, которые присущи данному общественному феномену.

Использование понятия «кентавр-проблема», как подчеркивает Ж.Т. Тощенко, «позволяет охватить единым понятием разнообразный класс процессов и явлений, встречающийся в познавательной и преобразующейся деятельности человека» [3, с. 142]. Вместе с тем этот термин «отражает особый случай поиска на непознанные объективные процессы» [3, с. 147]. В исследовании местного самоуправления необходимо исходить из того, что оно представляет собой одновременно социальное явление, социальный процесс и социокультурное поле. Поэтому при анализе кентавр-проблем данного сложного по своему содержанию и структуре общественного феномена необходимо исходить из предложенной классификации, включающей в себя кентавр-явления, кентавр-процессы, кентавр-образы, кентавр-личности [3, с. 150–153].

Кентавр-проблемы местного самоуправления как **кентавр-явления** необходимо рассматривать исходя из следующих посылов: *во-первых*, это непреложный факт российской действительности, характеризующий противоречивость становления местного самоуправления в трансформационном российском обществе; *во-вторых*, речь идет о таком общественном феномене, который проявляется в социальной, экономической, политической, идеологической сферах жизни общества как противоречие между двумя началами местного самоуправления – общественным и государственным; *в-третьих*, местное самоуправление выступает для большинства граждан как явление внешне несовместимое с их привычными нормами поведения и ценностными ориентациями; *в-четвертых*, парадоксальность местного самоуправления как «кентавр-явление» в российском обществе состоит в закамуфлированности данного явления. Местное самоуправление для большинства граждан представляет собой «неопознанный» объект управления, который навязан кем-то «сверху». Органы государственной власти, камуфлируя местное самоуправление понятием «народовластия», использует его в целях прикрытия собственных интересов российской бюрократии.

Еще одну группу кентавр-проблем местного самоуправления образуют **кентавр-процессы**, которые характеризуют последовательность протекания тех или иных актов, действий, а также стадии их зарождения, развития и затухания (прекращения действий) или дальнейшего развития [3, с. 150–151]. Кентавр-процессы местного самоуправления можно рассматривать как совокупность процессов, происходящих в различных сферах общественной жизни, где местное самоуправление выступает как их неотъемлемый элемент. К таким сферам отно-

сят политическую, экономическую (хозяйственную), социальную, идеологическую и управленческую. Противоречивость кентавр-процессов в местном самоуправлении проявляется особенно наглядно в функционировании одновременно двух процессов – «муниципализации» и «огосударствления» данного общественного феномена. При этом совершенно игнорируется самоорганизующее начало в местном самоуправлении как источника и условия его развития как элемента гражданского общества.

Кентавр-образы формируют третью группу кентавр-проблем в местном самоуправлении. Обратим внимание на иррациональный характер кентавр-образов, так как в них соединяются не просто взаимоисключающие, а враждебные начала, убивающих друг друга. С чем ассоциируется у большинства граждан местное самоуправление? Думается, мы не ошибемся, если образ данного социального явления предстает перед простым гражданином в образе местной власти, т. е. депутатско-чиновничьей бюрократии. Возникает противоречие между образом «власти бюрократии (начальства)» и образом «народовластия». Нередко кентавр-образы местного самоуправления в муниципальном образовании создаются под воздействием эмоциональной компоненты при непосредственном участии муниципальной власти. Например, город Архангельск при мэре А.В. Донском стал ассоциироваться с образом Снеговика и т. п. Кентавр-образ в местном самоуправлении можно конкретизировать в образе чиновника-менеджера, депутата-чиновника (если он выполняет свои депутатские обязанности на освоенной основе), главы муниципального образования в образе мэра-хозяйственника, мэра-менеджера, мэра-политика, мэра-администратора и др.

Четвертая группа кентавр-проблем в местном самоуправлении представлена **кентаврами-личностями**. Речь идет о конкретных муниципальных политиках, управленцах и менеджерах, деятельность которых характеризуется противоречивостью их взглядов и поведения, в которых отражается парадоксальность их социального и правового статуса в системе муниципальной власти.

В самом обобщенном виде можно выделить ряд кентавр-проблем местного самоуправления:

- 1) общественное – государственное;
- 2) индивидуальное – коллективное (общественное);
- 3) гражданин – житель;
- 4) местное – муниципальное;
- 5) местное самоуправление – муниципальное управление;
- 6) местное сообщество и муниципальное образование
- 7) муниципальное управление – общественное самоуправление;
- 8) муниципальная власть – народовластие;
- 9) муниципальное управление – муниципальный менеджмент;
- 10) муниципальная деятельность – самодеятельность местного населения;
- 11) менеджер-администратор;
- 12) менеджер-политик;
- 13) менеджер-чиновник;
- 14) служащий-менеджер и т. д.

Кентавр-проблемы местного самоуправления выражаются в созданном исследователями государственного и муниципального управления «кентавр-образа» менеджера- чиновника. В сфере управления трансформационным российским обществом происходит процесс взаимо-

проникновения и взаимодействия двух культур управления – «менеджерской» и «чиновничьей» (государственно-административной), идущей ещё с петровских времен. Этот процесс, противоречивый по своей направленности и содержанию, характеризуется появлением ряда парадоксов в общественном сознании, которые нашли свое отражение в практике государственного и муниципального управления. «Революция менеджеров», перейдя границы своей «производственной территории», распространяется на те сферы жизнедеятельности российского общества, управление которыми в истории России традиционно осуществлялось государственной бюрократией с ее сложившейся управленческой культурой.

Термины «менеджер-чиновник», «чиновник-менеджер», «государственный служащий-менеджер» введены в научный оборот представителями экономической науки [4]. В самом понятии «чиновник-менеджер» в государственном и муниципальном управлении содержатся два взаимоисключающих начала, которые в научно-теоретическом плане должны по идее дополнять друг друга. В нем прослеживается попытка их взаимопроникновения, сближения и взаимообогащения. Поиск научного компромисса в данном вопросе возможен, на наш взгляд, при условии выработки ясного и четкого определения статуса чиновника-менеджера и анализа содержания его деятельности в системе государственного и муниципального управления. В государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление» (1995, 2000 гг.) используется два понятия: «менеджер» (подпункт 1.3.3 ГОСа от 2 марта 2000г.) и «специалист государственного и муниципального управления – менеджер» (пункте 1.4. того же ГОСа). Возникает несколько закономерных вопросов: можно ли рассматривать термины «менеджер» и «специалист государственного и муниципального управления – менеджер» идентичными по своей сущности и содержанию? Есть ли различия в содержании деятельности государственного и муниципального служащего и менеджера? И можно ли относить специальность «государственное и муниципальное управление» к группе специальностей экономики и управления с присвоением квалификации «менеджер»?

Рассмотрим кентавр-образ менеджера-чиновника в роли *специалиста*. Можно согласиться с мнением Э.М. Короткова, который отмечает, что у нас сложилось неправильное понимание того, что такое специалист. Нередко под специалистом понимается человек, освоивший определенное количество навыков в некоторой сфере деятельности. Отсюда и стремление, с одной стороны, дать знания, обслуживающие как бы получение этих навыков, а с другой – возникает необходимость привить эти навыки. Данный подход в образовании обусловлен тем, что сфера будущей деятельности этого специалиста носит весьма ограниченный характер, что обуславливается потребностями профессионализма, необходимостью лучше закрепить эти навыки.

Специалист может быть и широкопрофильным и узкопрофильным. Широкопрофильный специалист предстает как специалист, имеющий профессиональные навыки обобщения практических проблем, переключения на новые, смежные проблемы, это специалист системного использования методов анализа, способный глубоко понять проблему и найти нетрадиционное

ее решение [5, с. 72]. Возникает закономерный вопрос: «Какого специалиста в области государственного и муниципального управления – широкопрофильного или узкопрофильного – призвана осуществлять подготовку высшая школа?» Основные требования к специалисту-менеджеру в соответствии с государственным образовательным стандартом (2000 г.) обобщенные нами в следующей таблице.

Таблица 11

Требования к специалисту-менеджеру в ФГОСе (2000 г.)

Основные положения ГОСа	Узкопрофильный специалист-менеджер	Широкопрофильный специалист-менеджер
<i>Область профессиональной деятельности</i>		
Обеспечение эффективного управления организацией	-	+
Участие в организации и функционировании систем государственного и муниципального управления	+	+
Совершенствование управления в соответствии с тенденциями социально-экономического развития	-	+
<i>Объекты профессиональной деятельности</i>		
Различные организации и подразделения в системе государственного и муниципального управления	+	+
Процессы экономической, политической, организационной и социальной жизни общества	-	+
Проблемы функционирования и развития государства и его региональных и муниципальных образований	-	+
Проблемы взаимодействия человека и общества	-	+
<i>Основные виды профессиональной деятельности</i>		
Планирование индивидуальной и совместной деятельности	+	+
Организация работы по целям, ресурсам и результату	+	+
Рациональный контроль деятельности сотрудников и организации в целом	+	+
Руководство коллективом и координации деятельности во внешней среде	-	+
Мотивация сотрудников	+	+
Представительство организации и ее внешних интересов	-	+
Исследование и диагностика проблем, прогнозов, целей и ситуаций	-	+
Консультационная, методическая и образовательная работа с сотрудниками	-	+
Инновационная деятельность в области управления	-	+

Как показывает анализ обобщенных нами данных, мы имеем дело с очевидным парадоксом. Его суть состоит в том, что государственный стандарт по существу «узаконивает» требования, в соответствии с которыми высшей школе предлагается одновременно, с одной стороны, готовить широкопрофильных специалистов-менеджеров в области государственного и муниципального управления, а с другой – узкопрофильных специалистов-менеджеров в сфе-

ре управления организациями и подразделениями системы государственного и муниципального управления. На мой взгляд, такой подход является не совсем правомерным. При нынешней системе подготовки специалистов в данной сфере социального управления решение этой задачи в рамках существующей специальности ГиМУ связано с определенными трудностями. Для каких организаций системы государственного и муниципального управления возможна подготовка в рамках одной специальности одновременно специалистов широкого и узкого профиля с квалификацией «менеджер»? Ответ очевиден – только для предприятий и учреждений, функционирующих на базе государственной и муниципальной собственности. Что же касается обучения широкопрофильных специалистов-менеджеров, то рамки данной специализации являются слишком «узкими», да и осуществить такую подготовку возможно лишь на базе соответствующего профессионального образования и наличия обязательного стажа профессиональной деятельности в органах власти и управления, опыта управленческой работы в других организациях.

Можно согласиться с Е. Бойко, отмечающего очевидность того, что специфика самой службы, состоящей в исполнении служащими функций государства, предполагает наличие основных знаний не только в области экономики и управления, но и в области юриспруденции, политологии, социологии. В этой связи, по его мнению, «было бы более логичным отнесение этой специальности к группе междисциплинарных специальностей (350000) с изменением присваиваемой квалификации: «специалист в области государственного и муниципального управления» [6]. Как видим, автор отказывается от присвоения квалификации «менеджера» данной группе специалистов. И мы разделяем его позицию.

Как показывает опыт и практика, органы государственной и муниципальной власти и управления испытывают в первую очередь потребность в узкопрофильных специалистах (экономисты, инженеры, информатики, юристы, оценщики имущества и др.). Что касается менеджеров, то возможность их использования весьма ограничена в этих органах и требует специальной подготовки для занятия должностей в так называемых отраслевых службах. В нашем представлении, специалистов в области государственного и муниципального управления следует отнести к обеим группам. Формирование группы широкопрофильных специалистов происходит, как правило, за счет специалистов узкого профиля, что обуславливается как объективными потребностями органов власти и управления, так и стремлением определенной части государственных и муниципальных служащих в своем профессиональном и карьерном росте. В целом подготовка специалистов обеих групп должна быть многоуровневой: первый базовый уровень – бакалавриат, второй уровень (средний) – магистратура, третий – одна или двухгодичная профессиональная переподготовка специалистов с высшим образованием, которая должна осуществляться на базе высших учебных заведений по программе «МРА – мастер публичного администрирования». При этом на первом уровне осуществляется подготовка управленцев, область профессиональной деятельности бакалавров связана с обеспечением исполнения полномочий органов государственного и муниципального управления. Речь идет об исполнительской деятельности государственного или муниципального служащего, которая требует компетенций в области организации управления в соответ-

ствии с тенденциями социально-экономического развития субъекта Российской Федерации или муниципального образования, с работой с людьми и местными сообществами. На втором уровне в качестве основных сфер профессиональной деятельности рассматриваются государственное управление; муниципальное управление и местное самоуправление; управление в государственных и муниципальных учреждениях; управление в социальной сфере, некоммерческих организациях и др. На третьем уровне вопрос стоит о подготовке профессиональных управленцев – высших должностных лиц местного самоуправления, руководителей основных структурных подразделений, муниципальных хозяйственных организаций.

Обратимся к анализу понятия «менеджер». В настоящее время в общественных науках имеет место расширительное толкование данного термина. Э.М. Коротков совершенно справедливо обращает внимание на «существующую тенденцию к девальвации самого понятия менеджер» [5, с. 97]. Это обусловлено, по нашему мнению, с попытками распространения менеджмента на все сферы общественной жизни и на управление обществом в целом. К. Клок, Дж. Голдсмит обращают внимание на этимологию слова менеджер, ссылаясь на мнение Хейне фон Фостера, который указывает на его отношение к рукам, так как имеет тот же корень, что и слово *manacle* – кандалы, оковы. В этом контексте, как отмечают авторы, менеджер представляет в качестве *прямого, практического средства*, посредством которого насаждают жесткий контроль, регламент, формальные требования и навязывают процедуру и политику, характерные для определенных систем и структур. Поэтому «здесь вполне аналогия с прессом, с усилием распикивающим живых людей по квадратным ячейкам организационной структуры» [7, с. 29–30].

В «Большом толковом социологическом словаре (Collins)» под менеджером понимается человек, отвечающий за координацию и контроль за организацией труда [8, с. 410]. Как считает А.А. Одинцов, менеджер – это – участник (работник, член) организации, осуществляющий профессиональную управленческую деятельность, решающий задачи управления [9, с. 387]. В учебнике по педагогике дается следующее определение: «Менеджер – это профессионал, задачей которого является организация конкретной производительной работы в рамках определенного числа работников, функционально подчиненных ему» [10, с. 344]. А.А. Одинцов отмечает, что основное содержание деятельности менеджера – управление, руководство людьми, и это является главной особенностью профессии менеджера» [9, с. 92]. В любой социальной системе центральным, системообразующим фактором является человек (менеджер), выполняющий управленческую деятельность на основе соответствующих научных принципов с применением специальных приемов, методов, форм и средств. Правда, Дж. Оуэн придерживается несколько иного мнения. «Менеджеры не любят, – пишет он, – когда их сравнивают с торговыми агентами, но хорошие менеджеры занимаются продажей постоянно. Их бизнес – продавать идеи боссам, коллегам, персоналу». Вместе с тем он отмечает, что «каждый менеджер должен действовать как лидер», хотя «большинство менеджеров представляют собой нечто среднее между администратором и лидером» [11, с. 224, 138].

На сайте кафедры менеджмента одного из вузов Архангельска на вопрос «кто же такой менеджер?» предлагался следующий ответ: «Менеджер – это человек, прошедший большую социально-экономическую подготовку и добывающий результатов посредством других людей. Это признанный лидер любого коллектива. Менеджер – это профессия, которой можно научиться. Профессиональная деятельность любого специалиста в области управления (менеджера) весьма многогранна. Однако она главным образом связана с общением с людьми». И далее подчеркивается, что прежде всего сам преподаватель должен не только теоретически знать науку управления, но и зарекомендовать себя в качестве менеджера, эффективно управляющего аудиторией студентов и учебным процессом. В целом же, термин «менеджер» применим к организатору работы в рамках отдельных подразделений, к руководителю по отношению к подчиненным, к администратору любого уровня управления, организующего работу современными методами [12].

Заслуживает внимания взгляд В.И. Кнорринга на использование понятие «менеджер», особенно в области государственного и муниципального управления. По его мнению, тотальная вестернизация российского общества распространилась не только на политическую, экономическую и духовную сферу, но она коснулась и научной терминологии. При этом В.И. Кнорринг подчеркивает, что нельзя термины «государственное управление» и «государственный менеджмент» рассматривать как синонимы. Если государственное управление направлено на решение общенациональных задач, то менеджмент — на максимизацию прибыли конкретной фирмы. Государственное управление осуществляет бюджетное распределение финансовых средств, тогда как менеджмент основан на частных инвестициях в рыночную деятельность [13, с. 25]. Наиболее страшны, разрушительны проявления дилетантских методов в системе государственного управления, именно в сфере так называемого «государственного менеджмента» еще сильны проявления вельможной авторитарности и бюрократического крючкотворства. И оправдано ли, корректно ли столь широкое применение термина «менеджер» в теории и практике государственного и муниципального управления?

Если обобщить вышеприведенные высказывания о профессии менеджера, то нетрудно убедиться в далеко неадекватной оценке создаваемого кентавр-образа в общественных науках. По-видимому, мы имеем нечто среднее между менеджером и администратором, менеджером и лидером, менеджером и специалистом, наконец, менеджером и организатором. Возникает несколько закономерных вопросов: «Не содержат ли эти понятия противоречивые, взаимоисключающие друг друга начала?» «Или, наоборот, в условиях трансформационного российского общества происходит их сближение?» «Если менеджера рассматривать как специалиста, то к какой группе специалистов его можно относить: к узкопрофильной или широкопрофильной?» В каких сферах деятельность менеджера будет носить узкопрофильный, а в каких – широкопрофильный характер?»

Служащий (чиновник). Изначально *служащим* называли выходца из нижних социальных слоёв, нанятого для исполнения определённых служебных обязанностей и получившего относительно привилегированное место. В настоящее же время это специальный термин, включён-

ный в аппарат трудового и социального права многих государств и применяемый в отношении лиц, занятых преимущественно умственным трудом, статус которых отличается от статуса других наёмных работников прежде всего формой оплаты труда – месячным окладом, более выгодными условиями социального страхования, и, как правило, более высокой престижностью профессии (английское выражение: *whit-collar worker* – «белые воротнички») [14, с. 802–803].

В российском муниципальном управлении муниципальный служащий – это гражданин Российской Федерации, который исполняет свои обязанности в соответствии с уставом муниципального образования по муниципальной должности за денежное вознаграждение, выплачиваемой за счет средств местного бюджета. При этом в субъектах Российской Федерации приняты законы о муниципальной службе, реестре муниципальных должностей в муниципальных образованиях, в которых регулируются вопросы правового статуса муниципального служащего, его права и обязанности, дается классификация муниципальных должностей и т. д. В муниципальных образованиях формируется пакет нормативных актов в части организации муниципальной службы в органах местного самоуправления. Обратим внимание на тот факт, что в классификации муниципальных должностей присутствуют понятия «муниципальный служащий», «специалист», но нет терминов «менеджер», «муниципальный менеджер», «муниципальный управляющий». Отсутствуют также такие понятия, как «чиновник» и «муниципальный чиновник». В.Ф. Халипов под чиновником понимает государственного служащего, имеющего чин, служебное звание. Вместе с тем он видит в чиновнике человека, который ведет свою работу равнодушно, бюрократически, без интереса. В этой связи – чиновничество, чиновничий аппарат, чинуша [15, с. 684]. В европейских странах распространено понятие «муниципальный чиновник». В принципе, оно идентично российскому определению муниципального служащего, если речь идет о профессиональных работниках на службе интересам местного сообщества [16, с. 68].

Менеджер-чиновник в органах муниципальной власти и управления. По мнению В.Г. Попова, деятельность муниципального служащего следует в первую очередь рассматривать именно как деятельность чиновника. Под ней понимается управленческая деятельность в области местного самоуправления, которую можно и нужно главным образом исследовать как обычную управленческую деятельность. Поэтому, по его мнению, в соответствии со своими функциональными обязанностями руководителя и служащего муниципального управления можно характеризовать как *чиновника-управленца*, который профессионально занимается социально-управленческой деятельностью [17].

В теории муниципального управления введены в научный оборот понятия «муниципальный менеджер» и «муниципальный управляющий». Одни исследователи считают, что речь идет о профессиональном управляющем, лидере, предпринимателе, создателе новых систем экономического саморазвития, т. е. специалисте по организации развития и саморазвития первичных ячеек общества, которые научились делать события случившимися. И далее следует вывод: «Таким образом, муниципальный менеджер – это не просто руководитель, руководи-

тель-предприниматель, создатель новых муниципальных, социально-экономических систем, качественно превосходящих существующее» [18, с. 11]. Согласно другой точке зрения, в самом общем виде муниципальный управленец – это сотрудник по оказанию услуг клиентам-гражданам, по удовлетворению их спроса и потребностей [19, с. 396].

В теории государственного управления превалирует позиция сторонников, согласно которой образ государственного и муниципального служащего предстает в облике *менеджера-чиновника*. Ему приписывается направляющая, формирующая, структурирующая, и в целом организующая роль. При этом организаторская роль считается во всех случаях главенствующей для руководителя (менеджера-чиновника). Менеджер-чиновник может выступать в роли администратора, организатора, профессионала (специалиста), общественного деятеля, преподавателя, психолога, воспитателя, консультанта, ученого [9, с. 101, 103, 396]. Основными видами его профессиональной деятельности являются управленческая, организационная, научно-исследовательская, инновационная, методическая, консультативная, образовательная [9, с. 10–11].

Во-первых, отметим в сочетании «менеджер-чиновник» приоритет отдается именно менеджеру, тогда как чиновник отодвинут на второй план. Во-вторых, подчеркнем собирательный характер кентавр-образа «менеджера-чиновника», который вбирает в себя черты профессий казалось бы не совместимых с характером его деятельности (например, менеджер-чиновник-воспитатель и др.). В-третьих, обратим внимание на довольно большой набор видов профессиональной деятельности менеджера-чиновника. В целом возникает ощущение, что мы имеем дело не с профессиональными чиновниками, а со специалистами (как раньше называли служащих) разного рода учреждений (школа, институт и т. п.). В-четвертых, речь идет о расширительном толковании термина «менеджер», который вкупе с понятием «чиновник» моментально превратился в великого Гудвина с множеством не присущих ему ролей. Все получается как в сказке: сегодня менеджер-чиновник – «и жнец и на дуде игрец». Только соответствует ли создаваемый в теории образ менеджера-чиновника реальной практике государственного и муниципального управления?

Правда, в обыденном сознании российских граждан государственный или муниципальный служащий ассоциируется с образом чиновника-бюрократа. Словосочетание «чиновник-менеджер» сродни пушкинскому выражению «барышня-крестьянка». Процесс превращения «чиновника-бюрократа в «чиновника-менеджера» и, наоборот, в государственном и муниципальном управлении носит противоречивый характер. Он принял такие формы, которые скорее не только дискредитируют создаваемый в научной литературе новый образ российского чиновничества, сколько способствуют на практике возрождению его худших черт и качеств, характерных для времен Н.В. Гоголя и Н.Е. Салтыкова-Щедрина. Парадокс как раз и состоит в том, что внедряемый образ «чиновника-менеджера» в реальности предстает в образе «бюрократа», который представляет собой совокупность противоречивых начал в государственном и муниципальном управлении: чиновник (служащий) + менеджер = бюрократ.

Что это такое не могут дать внятного ответа ни научная общественность, ни сами чиновники, ни тем более российские обыватели.

Заслуживает внимания точка зрения, высказанная некоторыми западными специалистами в области менеджмента по поводу его бюрократизации. Она отнюдь не благостна, зато отражает некоторые реализации современного западного менеджмента. К. Клок, Дж. Голдсмит в своей книге «Конец менеджмента» пишут: «Часто мы выпускаем из виду, что иерархия, бюрократия и автократия не могут существовать без менеджмента, так же как менеджмент не существует без иерархии, бюрократии и автократии» [7, с. 117]. Под «бюрократией» Уоренн Беннис, Элвин Тоффлер понимают формальную организационную структуру, созданную для того, чтобы решать рутинные вопросы, повседневные проблемы бизнеса – реализации производства и т. п. Они выявили потребность в «адхократии» как образе жизни в корпорациях. Во времена быстрых перемен, утверждают они, бюрократии недостаточно. Слово «адхократия» происходит от латинского *ad hoc* – предназначенный для данного случая. Под «адхократией» авторы понимают организационные механизмы, занимающиеся всеми теми новыми вопросами, которые либо проваливаются в бюрократические расщелины, либо затрагивают так много бюрократических уровней, что совершенно неясно, кто и что должен делать, и, следовательно, никто ничего не делает [20, с. 162]. Как видим, авторы далеки от идеализации менеджмента, для которого характерны многие черты, присущие бюрократической организации государственного и муниципального управления. Конечно, эти критические замечания относятся в первую очередь к корпорациям. Но разве они не присущи крупному российскому бизнесу, особенно государственным корпорациям?

Не столь лестными выглядят отзывы К. Клока, Дж. Голдсмита в адрес менеджеров, которых они сравнивают с динозаврами современной экономической системы организации, которая характеризуется изношенностью, малоэффективностью и раздутостью системы иерархических связей, так яростно отстаиваемых менеджментом, так как для него это вопрос выживания. Менеджеры в этой системе выступают здесь в качестве подпорок, удерживающих эту шаткую, устаревшую систему от разрушения [7, с. 22, 24].

Приведем еще одно авторитетное мнение. Ян Карлсон, президент шведской компании «SA-SAirlines»: под менеджером следует понимать того, кто принимает свои собственные решения в сфере своей компетенции. Однако он подчеркивает, что в действительности менеджеры средней руки – это посредники, которых называют «средним управленческим звеном». Они, по сути своей, не имеют к менеджменту отношения, так как не принимают собственных решений. Они выполняют функции ретранслятора, информирующего о принятых решениях на верхних уровнях корпоративной пирамиды [7, с. 75–76].

Проведя аналогию с современной бюрократической системой государственного и муниципального управления, нетрудно убедиться в том, что она создает «идеальные» условия для превращения менеджера-чиновника в бюрократа. «Правила игры», установленные в организациях государственной и муниципальной власти и управления, способствуют подавлению

творческих начал и свободомыслия, которые должны быть присущи менеджерам. Они способствуют его деградации как личности, минимальному использованию его творческого потенциала. Веберовские признаки бюрократии отнюдь не утратили своей актуальности и злободневности. Поэтому «идеализация» образа менеджера-чиновника, которая наблюдается сегодня в общественных науках, довольно слабо учитывает современные реалии, сложившиеся в практике государственного и муниципального управления.

Осуществляемый в высшем образовании переход на двухуровневую системы подготовки кадров по направлению «Государственное и муниципальное управление» вызывает немало вопросов. Принципиальное значение имеет вопрос о сохранении самого профиля подготовки управленцев первого уровня (бакалавриат) отдельно от направления подготовки по менеджменту. Мы разделяем точку зрения декана факультета государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ С.А. Барабашева, согласно которой *«подготовка чиновников отличается от подготовки менеджеров»*. И далее он отмечает, что государственный стандарт второго поколения не выделял сферу государственного и муниципального управления как нечто отдельное – наша специальность рассматривалась как *профиль менеджмента*. Получался странный «кентавр»: несмотря на то, что *государственное управление – область, отличная от менеджмента в частном секторе*, будущие чиновники должны были изучать дисциплины менеджмента, например, корпоративное управление. Прежний стандарт предусматривал очень жесткий список дисциплин, не позволявший отделить государственное и муниципальное управление от бизнеса. Государственное управление принципиально отличается от бизнеса и менеджмента в частном секторе по морально-этическому настрою. Человек, занятый в государственном управлении, должен ставить общественное служение выше служения частным интересам. *Во всем мире «государственное и муниципальное управление» – это отдельное направление высшего образования, а не разновидность подготовки менеджеров* [21].

Заслуживает внимания позитивный опыт, накопленный Институтом управления и регионологии, по подготовке специалистов государственного и муниципального управления. Институт управления и регионологии, созданный правительством в 1993 году для подготовки госслужащих, с этой миссией успешно справляется. В 2000–2011 гг. выпущено 3,9 тысячи специалистов, половина из них по государственному и муниципальному управлению. Высшей школой делового администрирования с 2005 года подготовлен 71 мастер делового администрирования (МВА). По Президентской программе подготовки управленческих кадров «Менеджмент в бизнесе» с 1998 года прошли обучение более 700 специалистов. Выпускники института по менеджменту, государственному и муниципальному управлению, регионоведению, маркетингу трудятся в бизнесе, во всех отраслях экономики региона, в федеральных, региональных и муниципальных органах власти и управления. Сложившая в ИУиР система подготовки и переподготовки кадров для органов государственного и муниципального управления получает в САФУ свое дальнейшее развитие. Принципиально важное значение в настоящее время приобретает вопрос о подготовке управленческих кадров среднего звена, нехватка которых особенно ощущается в сельской местности. Одноразовым Ломоносовским

призывом проблему формирования кадрового потенциала в сфере государственного и муниципального образования видимо не решить.

Очевидно назрела объективная потребность в принятии органами государственной власти Архангельской области долгосрочной программы по подготовке и переподготовке управленческих кадров в сфере публичного администрирования, включая магистров, мастеров публичного администрирования. Координатором разработки и ее реализации мог бы реально выступить Институт управления и регионологии САФУ.

Литература

1. Кириллов И.К. Цветущее состояние Всероссийского государства. – М.: Изд-во «Наука», 1977. – 443 с.
2. URL: <http://www.arhangelstat.ru/munstat/default.aspx> (дата обращения: 24.02.2011).
3. Тощенко Ж.Т. Парадоксальный человек: монография. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
4. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М.: «Европроект», 2006. — С. 42; Яновский В.В., Кирсанов С.А. Введение в специальность «Государственное и муниципальное управление»: Учеб. пособие. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007. – С. 25 и др.
5. Коротков Э.М. Управление качеством образования: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический проспект; Мир, 2006. – С. 72.
6. Бойко Е. Государственное и муниципальное управление: о настоящем и будущем специальности. URL: http://www.i-u.ru/biblio/archive/boiko_gmuonastibud/ (дата обращения: 03.04.2011).
7. Клок К., Голдсмит Дж. Конец менеджмента. – СПб: Питер, 2004.
8. Большой толковый социологический словарь (Collins). Том. 1. (А–О): Перевод с англ. – М.: Вече, АСТ, 1999.
9. Одинцов А.А. Государственное и муниципальное управление: введение в специальность: учебник // А.А. Одинцов. – М.: Издательство «Экзамен», 2007.
10. Педагогика: учеб. / Л.П. Крившенко [и др.]; под ред. Л.П. Крившенко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
11. Оуэн Дж. Голая правда о ... менеджменте / Джо Оуэн. – Пер. с англ. К. Ткаченко. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2003. – С. 224.
12. Менеджер – профессия творческая. URL: <http://www.iefb.agtu.ru/> (дата обращения: 13.09.2009).
13. Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Издательство «Экзамен», 2004.
14. Даниленко В.И. Современный политологический словарь. – М.: Nota Bene, 2000.
15. Халипов В.Ф. Энциклопедия власти. – М.: Академический проект; Культура, 2005.

16. Муниципальная служба в Российской Федерации: принципы, организация, процесс. // Муниципальная служба. – 2000. – № 2. – С. 68.
17. Попов В.Г. Муниципальный чиновник в условиях реформирования местного самоуправления в современной России. URL: [http://www.ikso.org/media/ attachments/attachment_262_4.doc](http://www.ikso.org/media/attachments/attachment_262_4.doc) (дата обращения: 13.09.2009).
18. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Асанов В.А. Иванов В.Н., Мельников С.Б. и др.; Под общ. ред. В.Н. Иванова, С.Б. Мельникова: Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. – М.: Муниципальный мир, 2004.
19. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б. Зотова. – СПб: Лидер. – 2005. – 493с.: ил. – (Серия «Учебник для вузов»).
20. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления (Опыт лучших компаний). – М.: «Прогресс», 1986.
21. URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/333281.htm> (дата обращения: 25.12.2009).

Рецензент: **Лукин Ю.Ф.**
доктор исторических наук, профессор