

## Проблемы развития теории управления в учебных изданиях (критический анализ на примере учебника И.В. Понкина «Теория публичного управления»)

DOI 10.31483/r-33274

УДК 351



Киселев А.А.

ФГБОУ ВО «Ярославский государственный технический университет», Ярославль, Российская Федерация.

e-mail: aakiselev56@mail.ru

**Резюме:** Статья посвящена проблемам развития теории управления в учебных изданиях. Автор подчеркивает, что сегодня одной из проблем различных учебных изданий является формальный подход к их подготовке и предоставлению учебного материала. За основу анализа автором был взят учебник И.В. Понкина «Теория публичного управления». Автор приходит к выводу, что в нынешнее время возникла необходимость подготовить и издать такой учебник по управлению, который бы базировался на научных позициях теории управления и создавал базу для выпускников вузов в формировании у них управленческих компетенций в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования и профессиональными стандартами.

**Ключевые слова:** управление, учебник, государственное и муниципальное управление, публичное управление, концепция публичного управления, принципы управления, нормативно-правовое регулирование (обеспечение) публичного управления.

**Для цитирования:** Киселев А.А. Проблемы развития теории управления в учебных изданиях (критический анализ на примере учебника И.В. Понкина «Теория публичного управления») // *Развитие образования*. – 2019. – № 3 (5). – С. 48-51. DOI:10.31483/r-33274

## Problems of management theory development in educational publications (incisive analysis on the basis of I.V. Ponkin's tutorial «Theory of public administration»)

Aleksandr A. Kiselev

FSBEI HE "Yaroslavl State Technical University", Yaroslavl, Russian Federation.

e-mail: aakiselev56@mail.ru

**Abstract:** The article is devoted to the problems of management theory development in educational publications. The author emphasizes that today one of the problems of various educational publications is a formal approach to their preparation and provision of educational material. I.V. Ponkin's tutorial «Theory of public administration» was used as the basis of the analysis. The author comes to the conclusion that at the present time there is a need to prepare and give such a tutorial on management, which would be based on the scientific positions of the management theory and create a basis for graduates in the formation of their managerial competencies in accordance with the Federal state educational standards of higher education and professional standards.

**Keywords:** management, public management, the concept of public administration, state and municipal management, principles of management, regulatory management (ensuring) of public administration, tutorial.

**For citation:** Kiselev A.A. (2019). Problems of management theory development in educational publications (incisive analysis on the basis of I.V. Ponkin's tutorial «Theory of public administration»). *Razvitie obrazovaniya = Development of education*, 3(5), 48-51. (In Russ.) DOI:10.31483/r-33274.

## Вёрену́ кáларáмёсен управлени теорине аталантарассине а́нлантарна́ чухнехи ситменлэхсем (И.В. Пронинáн «Усá управлени теорийё» вёрену́ кёнекине тёпе хурса тунá тиркевлё тишкеру́)

Киселев А.А.

АП «Ярославль патшалáх техника университетчё» ФПБВУ, Ярославль, Раçсей Патшалáхё.

e-mail: aakiselev56@mail.ru

**Аннотаци:** Стáтьяра сáмах вёрену́ кёнекисенче управлени теорине епле а́нлантарни сáнчен пырать. Автор хальхи вёрену́ кёнекисенче ячёшён кáна хатёрленине, содержани сáнчен тимлё шухáшласа ситерейменнине пáлáртать. Тишкерёве, тёпреп илсен, И.В. Понкинáн «Усá управлени теорийё» вёрену́ кёнеки тáрáх тунá. Автор пётёмлетёвё тáрáх, паян кун, управлени теорийён а́слáлáх никёсне тёпе хурса тата вуз пётерекенсен управлени компетенцине Федерацин патшалáх вёрену́ стандарчёле килёшүүллё йёркелеме юрáхлá шая ситерсе сёне йышши вёрену́ кёнекисем хатёрлемелле.

**Тёп сáмахсем:** управлени, усá управлени, усá управленийён концепцийё, патшалáх тата муниципалитет управленийё, управлени принципёсем, усá управление нормáпа право енчен йёркелени (тивёстерни), веренү кёнеки.

**Для цитирования:** Киселев А.А. Проблемы развития теории управления в учебных изданиях (критический анализ на примере учебника И.В. Понкина «Теория публичного управления») // *Развитие образования*. – 2019. – № 3 (5). – С. 48-51. DOI:10.31483/r-33274

**В** настоящее время в России выходит много учебных изданий по вопросам управления. Это хорошо. Однако изучение содержания подобных работ приводит, к сожалению, к выводу о том, что мнения авторов таких изданий по одним и тем же вопросам управления существенно различаются [3]. Специалист в области управления Б.Г. Литвак отмечает, что пока еще «в многочисленной литературе по управлению нет единого понятийного аппарата» [4]. При этом часто приходится констатировать, что претендуют на «новые методологические основы управления» авторы учебников, не занимающиеся научными исследованиями в этой сфере на профессиональной основе. К сожалению, все это сказывается на качестве учебников по вопросам управления, а вследствие этого, и на понимании основ теории управления студентами отечественных вузов.

В данной статье мы взяли для рецензии изданный в 2017 году учебник для магистратуры «Теория публичного управления», подготовленный профессором, доктором юридических наук И.В. Понкиным. Нас заинтересовало предисловие к учебнику, сделанное профессором, доктором юридических наук А.Б. Зеленцовым, который при оценке «значимости» учебника отмечает, что «обзор существующей в России учебной литературы по государственному и муниципальному управлению позволяет насчитать десятки изданий разных авторов. Однако общей проблемой многих из таких изданий является то, что в большинстве своём они подменяют концептуально целостное изложение вопросов науки государственного и муниципального управления более или менее органично скомпилированными фрагментами из конституционного права, административного права, экономической теории, которые хотя и связаны с этой наукой, но самостоятельны. При этом о современной проблематике собственно науки государственного и муниципального управления указанные издания дают прискорбно мало» [6]. По его мнению, в рассматриваемом учебнике методологические подходы не останутся незамеченными и в современной теории административного права, неразрывно связанной с наукой публичного управления» [6, с. 9].

Однако изучение материала рассматриваемого учебника по вопросам управления вызывает неоднозначное впечатление. Так, например, в первой главе учебника «Общее понятие науки публичного управления (общей теории публичного управления)» автор учебника отмечает, что «общая теория публичного управления (теория государственного и муниципального управления) как научно-исследовательское направление характеризуется самостоятельностью и обособленностью» [6, с. 22]. При этом не поясняется, в чем автор видит самостоятельность и обособленность публичного управления, в чем его особенности как разновидности научной категории «управление». Одновременно с этим он пу-

бличное управление уже заведомо определяет как государственное и муниципальное управление.

Однако уже во второй главе И.В. Понкин пишет, что понятие «публичное управление» понимается нами как содержательно охватывающее понятия государственного и муниципального управления. И в конкретном контексте понятие «публичное управление» может означать как государственное управление, так и муниципальное управление, либо их совокупность. При этом к понятию «публичное управление» мы также относим реализацию публичного управления негосударственными-немуниципальными субъектами («операторами»), которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограничено делегирует на установленных основаниях и в установленном порядке отдельные публично-властные полномочия» [5; 6, с. 43]. Таким образом, И.В. Понкин стремится выделить разновидность управления – публичное управление, характеризуя его то, как государственное управление, то, как муниципальное управление, то, как их совокупность, одновременно подчеркивая его самостоятельность и обособленность.

Тем не менее, давая сущность понятию «публичное управление» автор учебника пишет, что «в общем значении понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённой области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях» [6, с. 43]. Он отмечает, что «публичное управление представляет собой сложноструктурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанной с ними деятельности, реализуемой многообразием субъектов – от органов публичной власти и до отдельных должностных лиц низового уровня в такой системе, связанной с использованием всех ресурсов, природных и человеческих, а также все другие аспекты жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство. Публичное управление – это и система ролей и ролевых отношений» [6, с. 46].

Из подобных определений сложно понять содержание публичного управления не только обучаемым, но даже опытным педагогам. Таким образом, понять сущность или хотя бы предмет публичного управления как научной категории из содержания учебника достаточно.

Во второй главе «Фундаментальные понятия общей теории публичного управления» автор дает 16 различ-

ных определений понятия «управление», выбранных из других учебных пособий различных авторов, которые, по его мнению, характеризуют управление с различных подходов [6, с. 35–38]. При этом автор учебника не делает анализа этих определений, но заявляет, что «в настоящей главе сформирована терминологическая «система координат», позволяющая определить и скоррелировать содержание понятий «управление», «публичное управление», «государственное управление», «муниципальное управление» [6, с. 35].

При этом И.В. Понкин не учитывает исследования таких ведущих отечественных специалистов в области управления, как А.В. Карпов, А.Я. Кибанов, Б.Г. Литвак, Н.С. Мангутов, Л.И. Уманский, Р.А. Фатхутдинов и др., а также концепции основоположников теории управления таких, как А. Файоль, У. Линдел, Д. Мунн, П. Альфред, Кунц и др.

Тем не менее, И.В. Понкин в учебнике пишет, что «понятие публичного управления входит в более широкое понятие управления в целом, соответственно, представляется необходимым, в первую очередь, определить значение термина «управление» [5, с. 36]. Однако ранее в первой главе он писал, что «публичное управление характеризуется самостоятельностью и обособленностью» [6, с. 22]. При этом он отмечает, что «нас интересует управление именно как процесс» [6, с. 38]. Однако специалисты в области управления считают, что процесс управления, независимо от его разновидностей, имеет единый алгоритм.

Кроме того, в учебнике И.В. Понкина предлагается «публичное управление обоснованно рассматривать как деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства (публичных целей). Такие цели могут включать в себя обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение коммуникаций, здравоохранения, образования и др. В публичном управлении основной акцент делается, главным образом, на планировании, организации, руководстве, координации и контроле» [6, с. 46]. Но ведь в классической теории управления планирование, организация и контроль уже выделены в роли основных общих для всех типов управления управленческих функций [2].

При этом далее автор учебника увязывает публичное управление с властью. Он приводит пример Н.Т. Аврамчиковой, которая считает, что «публичное управление – это воздействие субъекта, обладающего публичной властью, на объект в целях каких-либо общественных интересов... Государственное и муниципальное управление – разновидность публичного управления. Это общественные отношения, складывающиеся в процессе воздействия органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти на сознание, поведение и деятельность населения в определяемых этими органами и лицами целях и корректируемых с учетом обратных связей населения с управляющими» [1]. О роли власти в публичном управлении говорит и В.Е. Чиркин [7]. Таким образом, говоря о публичном управлении, авторы выделяют в качестве обязательной его характеристики выделяют власть. И

автор учебника на основании этого тоже пишет, что «публично-властные полномочия выступают одним из ключевых существенных признаков публичного управления, поскольку присущи лишь публичному управлению и отличают его от частного управления» [6]. Однако в соответствии с теорией управления вообще невозможно говорить об управлении, если нет важнейшего ее элемента – органа управления. Ведь любой орган управления должен быть наделен определенными властными полномочиями, а любой руководитель как обязательный элемент системы управления уже априори имеет властные полномочия. И от того, как эту власть будут называть, сущностные составляющие управления не изменятся. Например, функции управления не будут изменяться несмотря на то, что речь будет или о военном управлении, или о государственном управлении, или управлении организациями и т. д.

В то же время автор учебника пишет, что «природа публичного управления вытекает из функций государства и из необходимости управлять его делами, то есть теми делами, которые традиционно отнесены к компетенции публичной власти» [6, с. 41]. Таким образом, возникает вопрос о том, а нужно ли вообще государственное управление рассматривать как публичное управление. Ведь даже сам автор очень часто, говоря о публичном управлении, «сбивается» на государственное управление.

При этом, говоря «об общих законах управленческой деятельности, об общих принципах управления, об общей структуре и особенностях управленческих отношений и управленческого воздействия», автор выделяет достаточно много специфических принципов публичного управления. Он отмечает, что «понятие «принцип публичного управления» сопрягается с понятием «правовой принцип», вместе с тем, существенно отличаясь от него». Однако возникает вопрос о том, а можно ли, например, считать принцип стабильности или принцип непрерывности публичного управления специальным принципом? Ведь любой тип управления должен быть стабильным и непрерывным. При нарушении этого принципа, например, в военном управлении подразделение может проиграть бой, а организация в условиях конкуренции лишиться конкурентных преимуществ и обанкротиться.

Таким образом, изучив содержание учебника, мы можем сказать следующее.

Во-первых, рецензируемый учебник И.В. Понкина «Теория публичного управления» понятийный аппарат теории управления представлен размыто, противоречиво и в слишком сложной форме. Например, из материала учебника сложно понять в чем разница государственного, муниципального и публичного управления и что надо понимать под публичным управлением. При этом материал учебника «перенасыщен» цитатами других авторов изданий по вопросам управления часто без комментариев и обобщения представленного материала самим автором. Как отмечает в связи с этим рецензент профессор, доктор юридических наук А.Б. Зеленцов в предисловии к учебнику, что наличие в нем «огромнейшего ссылочного аппарата (почти две

тысячи позиций)» не дает возможности обучаемым однозначно понимать основы управления, в том числе особенности публичного управления [6, с. 12].

Во-вторых, в учебнике нет примеров из практики, рисунков и таблиц, нет обоснования даваемых автором учебника положений, которые позволяли бы обучаемым лучше понимать даваемый автором материал.

В-третьих, не дав методологических основ сущности и содержания научной категории «управление» как базовой категории теории управления, автору сложно было научно обосновать понятие «публичное управление». При этом при складывается впечатление, что автор «игнорировал» профессионалов теории управления и уже сложившиеся основы теории управления, использовал положения теории управления фрагментарно и, возможно, на интуитивном уровне, определяемым опытом его профессиональной деятельности. Вследствие этого сложно предположить, что у обучаемых при изучении представленного в данном учебнике материала сложится целостное представление об управлении в целом, а также о представленном его типе – публичном управлении. Ведь основное требование к учебникам для студентов состоит в том, чтобы самые трудные вопросы автор учебника представил до обучаемых в понятном для них виде, логично, обоснованно и в наглядной форме.

При этом несомненно, что вопросы нормативно-правового регулирования управления на государственном и муниципальном уровне автором рассматриваются профессионально и не вызывают сомнений. Может быть данное издание целесообразнее переименовать, например, как «Основы нормативно-правового регулирования (обеспечения) государственного и муниципального управления».

Желаем автору правильно оценить наши критические замечания, которые направлены на то, чтобы помочь ему более тщательно подходить к основам теории управления при написании учебных работ, чтобы способствовать тому, чтобы у обучаемых при изучении материала учебника формировать целостное и профессиональное понимание вопросов управления, в том числе и связанных со спецификой их будущей профессиональной деятельности.

В тоже время, работа И.В. Понкина показывает то, что уже давно пора в России подготовить и издать такой учебник по управлению, который бы базировался на научных позициях теории управления и создавал базу для выпускников вузов в формировании у них управленческих компетенций в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования и профессиональными стандартами. И в этой работе мы готовы к активному сотрудничеству.

#### **Список литературы**

1. Аврамчикова Н.Т. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие [Текст]. – Красноярск: Изд-во Сибирский государственный аэрокосмический университет, 2008. – 148 с.
2. Киселев А.А. Принятие управленческих решений: методология и проблемы: монография [Текст]. – Ярославль: Изд-во ЯГТУ, 2016. – 201 с.
3. Киселев А.А. Современные проблемы управления и менеджмента в отечественной науке и практике: монография [Текст]. – Ярославль: Изд-во ЯГТУ, 2014. – 228 с.
4. Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения [Текст]. – М: Дело, 2004. – 416 с.
5. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ [Текст]. – М.: Буки Веди, 2016. – 252 с.
6. Понкин И.В. Теория публичного управления: учеб. для магистратуры и программ Master of Administration / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ [Текст]. – М.: Буки Веди, 2017. – 728 с.
7. Чиркин В.Е. Публичное управление [Текст]. – М.: Юристъ, 2004. – 475с.

#### **References**

1. Avramchikova, N. T. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie., 148.
2. Kiselev, A. A. (2016). Priniatie upravlencheskikh reshenii: metodologiya i problemy., 201. Iaroslavl': Izd-vo IaGTU.
3. Kiselev, A. A. (2014). Sovremennye problemy upravleniia i menedzhmenta v otechestvennoi nauke i praktike., 228. Iaroslavl': Izd-vo IaGTU.
4. Litvak, B. G. (2004). Razrabotka upravlencheskogo resheniia., 416. M: Delo.
5. Ponkin, I. V. (2016). Obshchaia teoriia publichnogo upravleniia: Pravovye osnovy, tseli, printsipy, instrumenty, modeli i kontsepty publichnogo upravleniia: Lektсионnyi kurs., 252. M.: Buki Vedi.
6. Ponkin, I. V. (2017). Teoriia publichnogo upravleniia: ucheb. dlia magistratury i programm Master of Administration., 728. M.: Buki Vedi.
7. Chirkin, V. E. (2004). Publichnoe upravlenie., 475. M.: Iurist.

#### **Информация об авторе**

**Киселев Александр Александрович**, канд. пед. наук, профессор, зав. кафедрой «Управление предприятием», ФГБОУ ВО «Ярославский государственный технический университет», Ярославль, Российская Федерация.

#### **Information about the author**

**Aleksandr A. Kiselev**, Cand. Sci. (Pedagogy), professor, head of «Enterprise management» chair, FSBEI HE «Yaroslavl State Technical University», Yaroslavl, Russian Federation.

#### **Информация об авторе**

**Киселев Александр Александрович**, педагогика асламлаһен к-чә, профессор, АП «Ярославль патшаләх техника университетчә» ФПБВУ «Предприятин управленийчә» кафедрын пусләхчә, Ярославль.