

**Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung**  
**Heft 30**

Ижа Николай Михайлович / Фридрихельм Б. Майер цу Натруп  
Mykola Myhailovich Izha / Friedhelm B. Meyer zu Natrup

**Politik und Verwaltung**  
**Политика и управление**

Universität Rostock

Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

2010

Die vorliegende Veröffentlichung ist ein Teilergebnis der seit dem Jahre 2009 bestehenden Zusammenarbeit zwischen der Nationalen Verwaltungsakademie des Präsidenten der Ukraine in Odessa und dem Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften (IPV) der Universität Rostock.

Diese Zusammenarbeit ist nur aufgrund der Förderung durch den Deutschen Akademischen Auslandsdienst (DAAD) möglich. Dafür sei dem DAAD und insbesondere seiner Mitarbeiterin, Frau Ljuba Konjuschenko, auch an dieser Stelle herzlich gedankt.

Dank gebührt auch Herrn Stefan Posselt, B.A., Lehrbeauftragter am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften. Ohne sein herausragendes Engagement, seine Zuverlässigkeit, sein Organisationsgeschick und seine Fähigkeiten im Umgang mit allen Beteiligten in Deutschland und in der Ukraine wäre diese Zusammenarbeit nicht möglich. Ein gleicher Dank ist Herrn Andrey Maev, dem Leiter des Internationalen Büros der Nationalen Akademie des Präsidenten, und Frau Dr. Kirstin Wesemann, CIM-Expertin und Beraterin an der Akademie in Odessa, geschuldet. Sie war die Initiatorin der Zusammenarbeit und ist unverändert ihre unerlässliche Stütze.

Gedankt sei dem Rektor der Universität Rostock, Herrn Professor Dr. Wolfgang Scharek, und dem Prorektor für Studium, Lehre und Evaluation, Herrn Professor Dr. Stefan Göbel, für ihre stete Unterstützung des Projektes. Dank auch an Frau Bärbel Westendorf für die Administration der Zusammenarbeit, an Frau Vlada Katlova, die deutsch-russische Sprachbarrieren beseitigt und den Text von Meyer zu Natrup übersetzt hat, und an viele andere Kolleginnen und Kollegen, die an der Universität Rostock und an der Akademie in Odessa diese Zusammenarbeit unterstützt haben und weiterhin unterstützen.

Nicht zuletzt sei herzlich den verehrten Kollegen am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock, den Professoren Dr. Jakob Rösel, Dr. Nikolaus Werz und Dr. Yves Bizeul, gedankt. Sie haben nicht nur das gesamte Kooperationsprojekt unterstützt und als Herausgeber der *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung* diese Publikation ermöglicht. Ihre fachliche und menschliche Exzellenz sind das Fundament der guten Zusammenarbeit und der weitreichenden nationalen wie internationalen Verbindungen des Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, für die die Zusammenarbeit mit der Nationalen Verwaltungsakademie des Präsidenten der Ukraine nur ein bescheidenes Beispiel ist.

Rostock/Odessa, im September 2010

Dr. Friedhelm Meyer zu Natrup

*Ministerialdirigent, Privatdozent,  
Projektverantwortlicher für die  
Kooperation mit der Ukraine*

Dr. Mykola Myhailovich Izha

*Direktor des Instituts für öffentliche  
Verwaltung der nationalen Akademie für  
öffentliche Verwaltung des Präsidenten der  
Ukraine, Region Odessa*

Данная публикация является частичным результатом существующего с 2009 сотрудничества между одесским региональным институтом управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины и институтом политических наук и управления (IPV) университета Росток.

Это сотрудничество стало возможным при содействии Немецкой академической службы международного обмена (DAAD). Поэтому мы сердечно благодарны DAAD и, в частности, куратору нашего совместного проекта, госпоже Любе Коньюшенко.

Огромная благодарность также господину Штефану Поссельту, внештатному сотруднику института политических наук и управления университета Росток. Без его исключительных способностей, его надежности, его таланта организатора, его умения общаться со всеми участниками конференции в Германии и на Украине это сотрудничество было бы не возможно. Также особо сердечно благодарим господина Андрея Маева, руководителя Международного офиса одесского регионального института управления Национальной академии при Президенте Украины, и доктора Кристину Веземанн, эксперта СИМ и консультанта в одесском институте управления. Она находилась у истока этого проекта и была инициатором сотрудничества.

Особая благодарность ректору университета Росток господину профессору доктору Вольфгангу Шареку и проректору по науке и обучению господину профессору доктору Штефану Гёбелю за их постоянную поддержку нашего проекта. Выражаем также сердечную благодарность госпоже Бэрбель Вестендорф за управление делами данного проекта, госпоже Владе Катловой за помощь в переводе и устранение немецко-русских языковых барьеров и многим другим коллегам, которые поддержали и поддерживают дальнейшее сотрудничество университета Росток с одесской академией .

С огромным признанием и почтением благодарим уважаемых коллег в институте политических наук и управления университета Росток профессора доктора Якоба Рёзеля, профессора доктора Николауса Верца и профессора доктора Ива Бизель. Они поддержали не только сам проект кооперации но и выступили в качестве ответственного редактора по информации о политике и управлении, делающей возможной данную публикацию. Их великолепные профессиональные и человеческие качества являются основой для хорошего сотрудничества и развития дальнейших как национальных так и международных связей ростокского института политических наук и управления, для которого сотрудничество с одесским региональным институтом управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины - это только скромный пример.

Росток / Одесса, Сентябрь 2010

Кандидат экономических наук

Доктор Фридрих Б. Майер цу Натруп

Ижа Николай Михайлович  
директор одесского регионального  
института  
государственного управления  
Национальной  
академии государственного управления  
при Президенте Украины

Директор департамента МВД земли  
Мекленбург - Передняя Померания  
Профессор Университета города Росток  
Руководитель проекта кооперации с  
Украиной

## Inhalt

1.	ПОДГОТОВКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ НА ЮГЕ УКРАИНЫ: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ <i>Mykola M. Izha</i> .....	5
2.	Die Ausbildung von Beamten im Süden der Ukraine: Moderne Aspekte <i>Mykola M. Izha</i> .....	18
3.	Politik und Verwaltung <i>Friedhelm B. Meyer zu Natrup</i> .....	29
4.	Политика и управление <i>Фридхельм Б. Маиєр цу Натруп</i> .....	39

Ижа Николай Михайлович  
кандидат экономических наук, доцент  
Директор Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины  
65009, г. Одесса, ул. Генуэзская, 22  
тел.: 048-729-67-01

Izha Mykola Myhailovich  
candidate of economic sciences, associate professor  
Director of the Odessa regional institute of state administration of the National academy of state administration at President of Ukraine  
65009, Odessa, Genoese street, 22  
tel.: 048-729-67-01

## ПОДГОТОВКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ НА ЮГЕ УКРАИНЫ: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ

Динамические процессы развития общества обусловили социально-конструктивные изменения в разных его сферах, в частности в системе государственного управления и его неотъемлемой составляющей - государственной службе. Современность актуализирует ключевые вопросы профессионализации этого социально значимого института, прежде всего, в аспектах, связанных с его эффективностью и прозрачностью, формированием корпоративной философии и культуры, ускорением процесса адаптации согласно стандартам Европейского Союза [1; 2; 3]. В этом контексте профессионализация государственных служащих находится в постоянном развитии и представляет собой сложный процесс, который включает как осознанный выбор профессии, так и совершенствование профессиональной компетентности на протяжении всей траектории карьерного роста.

Ведущим социальным институтом профессионализации государственных служащих в Украине является система государственно-управленческого образования в составе Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (далее - Национальная академия) и ее региональных институтов, высших учебных заведений Украины, которые имеют соответствующие лицензии.

Отечественный и зарубежный опыт подготовки государственных служащих в странах Европы исследуют такие ученые, как: Г.Опанасюк;

З.М.Полюга, И.М.Кулиш; А.Почтовюк, Н.М.Скороход [4-7]. Анализу потребностей профессионального обучения государственно-управленческих кадров по вопросам европейской и евроатлантической интеграции Украины посвящено монографическое исследование В.И.Лугового, В.Г.Понедилко и других [8]. Необходимость дифференцированного, инновационного подхода к разработке научно-методического обеспечения профессионального обучения государственных служащих рассматривает О.Ф.Мельников [9]. Несмотря на значительное количество разработок, анализ учебных потребностей государственных служащих Юга Украины указывает на необходимость дальнейшего совершенствования системы профессионального обучения.

В 2009 году в Национальную академию и ее региональные институты поступило 1764 человека, из них 409 человек (23,2%) – по государственному заказу. За 2009 год повысили квалификацию 4762 служащих I - IV категории должностей. В региональных центрах повысили квалификацию 60709 лиц V - VII категорий должностей. Также в Киевском национальном университете внутренних дел повысили квалификацию 1000 служащих, на которых возложены обязанности по организации работы относительно предотвращения проявлений коррупции в органах государственной власти. Непосредственно в Одесском региональном институте государственного управления Национальной академии (далее – Институт) в 2009 году подготовлено 375 магистров государственного управления, а также повысили квалификацию 196 служащих IV категории и резерва на них и 2302 должностных лиц V - VII категорий. Вообще, за 15 лет существования Института подготовлено 2910 магистров государственного управления.

В 2009 году круг высших учебных заведений, которые готовят магистров по специальности «Государственная служба», расширился за счет пяти заведений (Академия таможенной службы Украины, Академия муниципального управления, Буковинская государственная финансовая академия, Крымский юридический институт Одесского государственного

университета внутренних дел и Луганский национальный университет им. Тараса Шевченко).

По результатам вступительной кампании в 20 магистратурах государственной службы начали обучение 1381 слушатель (в 2008 году – 1151 слушатель). На конец года был обеспечен выпуск 1290 специалистов в области знаний «Государственное управление».

На профессиональное обучение государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления из государственного бюджета выделяются значительные средства. Так, по данным Главгосслужбы Национальной академией на подготовку магистров государственного управления в 2009 году было израсходовано 13 млн. 958 тыс. 633 гривни, что в 2,4 раза больше, чем в 2007 году и в 1,3 меньше, чем в 2008 году (рис. 1).

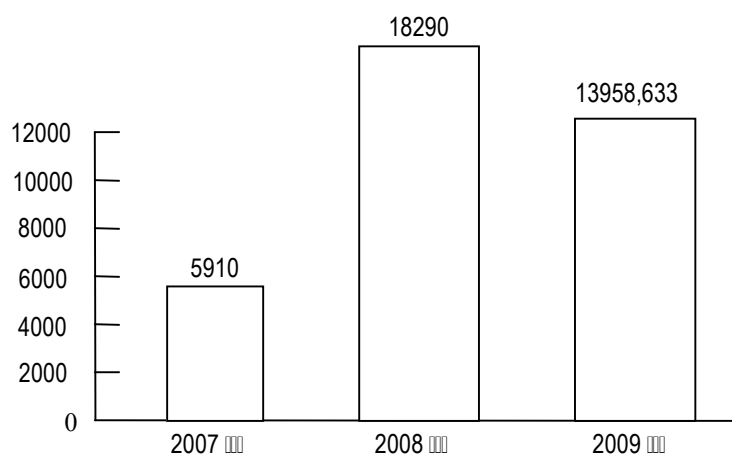


Рис. 1. Объем финансирования подготовки магистров государственного управления в тыс. грн.

Однако, результаты экспертно-аналитических исследований [10], проведенных научными работниками Института в июне - сентябре 2008 года в местных государственных администрациях Южного региона Украины, указывают на серьезные недостатки в подготовке кадров государственной службы, в частности на отсутствие желания государственных служащих овладеть современными управленческими знаниями. Так, по данным этого

исследования лишь 8,6% опрошенных государственных служащих проявили заинтересованность в изучении менеджмента качества и только 9,2% - антикризисного управления на общегосударственном и региональном уровнях. Это свидетельствует как о неподготовленности государственных служащих к нововведениям, так и о недостаточной эффективности государственно-управленческого образования как института социализации инновационных технологий в государственном и муниципальном управлении.

Улучшить эффективность государственно-управленческого образования возможно путем систематического обновления содержания профессионального обучения во взаимодействии Национальной академии, ее региональных институтов с органами публичной власти, включая мнение их руководства, кадровых служб, преподавателей и непосредственно государственных служащих. Такое мнение поддерживают 42,8% респондентов, считая, что формирование содержания профессионального обучения, прежде всего, должно решаться совместно, путем изучения предложений и потребностей заинтересованных сторон в обучении. Учитывать мнение руководства и кадровых служб считает нужным 38,2% опрошенных, а самих государственных служащих - 14,9% респондентов.

Анализ системы профессиональной подготовки государственных служащих в Украине показал, что она не полностью отвечает требованиям современности, то есть она является достаточно формализованной. В частности, образовательные программы в недостаточной мере используют результаты текущего анализа учебных потребностей государственных служащих, которые связаны с их практической деятельностью. Также не используется анализ способности государственных служащих выполнять должностно-ролевые требования, которые определены характеристиками профессиональной, социально-коммуникативной и личностной компетентностями. Необходимым условием для этого является создание нового мотивационного механизма, не просто обязывающего, а стимулирующего государственного служащего постоянно обновлять свои



профессиональные умения и знания. Наиболее универсальным образом решение этой проблемы возможно путем учета служебного продвижения и аттестации с профессиональными достижениями [11]. Не учитываются потребности, связанные с управлением изменениями в государственной службе, а также с развитием качеств лидера.

Расширение по заказу органов власти перечня специализаций в рамках магистерской программы является положительным моментом в усовершенствовании работы системы профессионального обучения государственных служащих. Так, произошла диверсификация специальности "Государственное управление": "Социальная и гуманитарная политика" (с 1996 года); "Управление здравоохранением" (с 1998 года); "Государственное регулирование экономики и предпринимательства", "Законотворческая и нормотворческая деятельность", "Региональное управление" (с 2001 года); "Управление в сфере культуры" (по заказу Одесской областной госадминистрации, с 2004 года); "Управление в учреждениях Европейского Союза" (с 2005 года); "Информатизация государственного управления" (с 2009 года).

В условиях современного развития государства актуальными становятся компетентность и личностные свойства государственных служащих, а также способность системы управления использовать эти свойства для реализации инновационных стратегий динамического развития региона в частности и страны в целом. В инновационных процессах регионального развития все большее значение приобретает умение служащих эффективно действовать в условиях неопределенности, находить нестандартные решения проблем, правильно оценивать конкретные ситуации, эффективно решать проблемы модернизации экономики и т.п. Но для того, чтобы кадровый корпус государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления имел возможность полного использования своего интеллектуального потенциала, необходимо создать условия для прогностически ориентированного профессионального обучения. И важным фактором повышения качества регионального управления выступает развитие

персонала путем подготовки, переподготовки и повышения квалификации, а также научное и методическое обеспечения этого развития, потому что от уровня квалификации указанной категории лиц зависят ключевые показатели деятельности этих органов:

- увеличение производительности работы государственных служащих;
- уровень использования новых технологий в органах власти;
- скорость внедрения нововведений и получение инновационных продуктов (управленческих решений и услуг);
- результативность внедрения стратегий регионального развития.

Не вызывает сомнения и то, что в условиях современного периода государственного развития, а также повышения динамики внешней среды и степени неопределенности результатов управленческих влияний на экзистенцию общества, увеличивается спрос на общую культуру, активность и полноту использования творческого потенциала каждого служащего органов исполнительной власти и местного самоуправления в регионе.

Очевидно, что для решения вопросов повышения эффективности профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления необходимо обратить внимание на инновационные формы их профессионального обучения. В этом контексте становится актуальной проблема изучения и внедрения современных форм и методов подготовки и повышения квалификации служащих органов публичной власти. Примером является дистанционная форма обучения, которая успешно внедряется в учебный процесс Института.

Дистанционное обучение основывается на таких основных факторах:

- свобода выбора образовательно-познавательной траектории;
- личностно-типологические особенности индивида;
- уровень подготовленности субъектов к дистанционному обучению;
- специфический характер эмоционально-интеллектуального взаимодействия субъектов дистанционного обучения;
- региональность.

Эффективность дистанционного обучения основана на том, что у слушателей возникает внутренняя необходимость в обучении, а не принудительно из вне. У них есть возможность работать с учебными материалами в таком режиме и объеме, который подходит непосредственно им. Эффект в значительной степени зависит от того, насколько регулярно занимается тот, кто учится. Планомерное усвоение знаний обеспечивает последовательное выполнение контрольно-диагностических задач и выпускной работы, а также поддержка во всех вопросах со стороны преподавателя-координатора [12].

Такая форма обучения основана на современных информационных и коммуникационных технологиях, которые можно рассматривать как естественный этап эволюции традиционной системы образования от доски с мелом к электронной доске и компьютерным учебным системам, от книжной библиотеки к электронной, от традиционно известной аудитории к виртуальной.

В 2009 году состоялся первый выпуск магистров по дистанционной форме обучения, которые оказались более подготовленными чем заочники. Поэтому считаем, что эта форма обучения является более современной и эффективнее, чем заочная, и именно она уже в ближайшее время должна стать главной по подготовке магистров государственного управления.

Больше внимания следует уделять внедрению прогнозируемо активного управления проектами и программами, которое базируется на взгляде "вперед". Речь идет об управлении не текущей деятельностью государственных служащих, а их деятельностью в будущем. Это даст возможность четко планировать работу и строить такое будущее, которое максимально отвечает решению задач развития украинского государства. Конечно, достичь такого режима работы очень непросто, ведь большинство руководителей 95% времени тратят на решение текущих проблем. Это требует создания целостной общегосударственной системы профессионального прогнозируемо активного управления проектами и программами.

Важное значение имеет мобильность программ профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с запросами власти. Мобильность программ (пригодность к использованию разными учебными заведениями, органами публичного управления) эффективнее всего реализуется в системе повышения квалификации служащих так, как краткосрочные программы (по сравнению с магистерскими программами) предусматривают большую свободу и скорость реагирования на изменения внешней среды. Институт реализует принцип мобильности программ в сотрудничестве с Крымским центром переподготовки и повышения квалификации: режим скай-общение преподавателей Института со слушателями центра.

В будущем к содержанию профессионального обучения необходимо ввести подготовку в области ценообразования. В частности, запланировать подготовку специалистов по комплексу таких вопросов, как проблемы товарно-ценовой политики (качество, ассортименты, сервис), ценообразование и адаптация цен (инспекция цен), коммуникация (рекламная политика, организация взаимодействия с общественностью и прямых контактов с клиентами), проблем персонала (отбор, обучение, организация работы и стимулирование для эффективного выполнения административных функций). Актуальность введения специализации по ценообразованию приобретает политический аспект, потому что политика ценообразования является социально-значимой. Она направлена на обеспечение:

- равных экономических условий и стимулов для развития всех форм собственности, экономической самостоятельности предприятий, организаций и административно-территориальных единиц государства;
- объективных соотношений в ценах на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, которая обеспечивает эквивалентность обмена;

- сбалансированного рынка средств производства, товаров и услуг, противодействия монопольным тенденциям производителей продукции, товаров и услуг;
- повышения качества продукции;
- расширения сферы применения свободных цен;
- социальных гарантий, прежде всего, для низкооплачиваемых и малообеспеченных граждан, включая систему компенсационных выплат в связи с ростом цен и тарифов;
- создания необходимых экономических гарантий для производителей;
- ориентации цен внутреннего рынка на уровень мировых [13].

Этот вопрос является проблематичным и нуждается в экстренном решении, учитывая трудности его реализации на местах (соответствующие программы ценообразования совсем не реализуются на уровне районов) по причине отсутствия соответствующих институциональных образований.

Вместе с внедрением новых специализаций, введение новых курсов по выбору (факультативных дисциплин) является также эффективным фактором обновления учебных планов магистерских программ. Так, реагируя на заказ Совета Министров АРК, в Институте было введено дополнительную факультативную дисциплину "Официальные документы в деятельности служащих". Значимость этого курса подтвердило экспертное исследование, проведенное научными работниками Института. В первую очередь, государственные служащие, желают изучать организацию управленческой работы государственного служащего - 17%, менеджмент в органах государственной власти: современное состояние и перспективы развития - 16%, документальное обеспечение управленческой деятельности, порядок разработки официальных документов - 15%.

Таким образом, современная общенациональная система профессионального обучения государственных служащих и лиц местного самоуправления требует ее ориентирования на фундаментальную университетскую подготовку. Именно такая направленность отвечает

принципам Болонского процесса. Для этого уже в ближайшие время необходимо:

- осуществить поэтапное преобразование Национальной академии в университет;
- разработать и утвердить в установленном порядке государственную целевую программу развития национальной системы профессионального обучения государственных служащих и лиц местного самоуправления на 2010-2015 годы;
- нормативно закрепить механизм мотивации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления к получению высшего образования по государственно-управленческому направлению;
- усовершенствовать правовое поле функционирования службы в органах публичной власти, ее зависимость от профессионального обучения служащими этой сферы.

Особое внимание следует обратить на усиление практической составляющей магистерской подготовки с ориентацией ее на опережение, адаптацию управленческой деятельности к современным реалиям, освоение инновационных технологий администрирования, которое, по мнению специалистов, обеспечит овладение слушателями современными теоретическими знаниями и их интеграцию с управленческой практикой. В научных исследованиях нуждается вопрос о систематическом и эффективном повышении квалификации преподавателей.

Другими инновационными аспектами усовершенствования системы магистерской подготовки должны стать: усиление актуальности учебных дисциплин, оптимизация соотношения соответствующих дисциплин, оценивание надлежащего уровня знаний в административной и профессиональной сферах, развитие личностных качеств, этики, нравственности, патриотизма управленческих кадров, объединение обучения с практикой и обязательной стажировкой в органах государственной власти, в том числе и за границей.

Актуальной в государственной службе и службе в органах местного самоуправления является проблема внедрения обязательной (1раз в 2,5 – 3 года) профессиональной подготовки, целью которой должно стать формирование современной управленческой элиты, обеспечивающей развитие и функционирование национальной системы государственной службы как института предоставления государственных услуг.

### Список использованных источников

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки» від 8 червня 2004 р. № 746 // Уряд. кур'єр. - 2004. - 24 черв. - С. 12.
2. Модернізація професійного навчання державних службовців як пріоритетний напрямок професіоналізації державної служби: регіональний аспект: Звіт з НДР (заключний) / [М.М. Іжа та ін.]; Одес. регіон. ін-т держ. упр.; УДК 377.4, № ДР 0108U001313, інв. № 32877. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 237 с.
3. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства: моногр. / под. ред. проф. С.Н.Князева. – Мн.:Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.
4. Опанасюк Г. Проблеми підготовки управлінської еліти в країнах Центральної та Східної Європи / Опанасюк Г. // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 трав. 2001 р., м. Київ). - К., 2001. - Т. 3. - С. 321-323.
5. Полюга З. М., Куліш І. М. Професійна підготовка державних службовців: вітчизняний та зарубіжний досвід / Полюга З. М., Куліш І. М. // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія: наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 27 січ. 2005 р./ за заг. ред. А. О. Чемериса. - Л., 2005. - У 2 ч. Ч. 2. - С. 238-242.
6. Почтовюк А. Концептуальні аспекти професійної підготовки держслужбовців за кордоном / Почтовюк А. // Управління сучасним містом. - 2001. - № 10-12. - С. 67-72.
7. Скороход Н. М. Особливості підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) / Скороход Н. М. // Теорія та практика державного управління. - Х., 2005. - Вип. 1 (10). – С. 209-213.



8. Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України: [Монографія] / В.Г. Понеділко, О.М. Хмелевська, Ю.О. Молчанова; за заг. ред. В.І. Лугового, В.Г. Понеділко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 84 с.

9. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія. - Х., 2007.

10. Експертно-аналітичний супровід регіональних перетворень – 2008: визначення потреб з вдосконалення професійної діяльності державних службовців Вінницької області: Звіт з НДР (заключний) / [М.М. Іжа та ін.]; Одеськ. регіон. ін-т держ. упр.; № ДР 0209U00637, інв. № 32871. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 136 с.

11. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник / О.Ю. Оболенський – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

12. Дистанційне навчання – від теорії до практики. Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/distance/articles/15/>

13. Щербина В. С. Господарське право України: Навч. посібник / В.С.Щербина. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 384 с.

Mykola Myhailovich Izha

### **Die Ausbildung von Beamten im Süden der Ukraine: Moderne Aspekte**

Dynamische Prozesse in der Entwicklung der Gesellschaft führten in verschiedenen Bereichen zu sozial-strukturellen Veränderungen, besonders in der öffentlichen Verwaltung und deren integralem Bestandteil - dem öffentlichen Dienst. Die Gegenwart aktualisiert die Schwerpunkte der Professionalisierung dieser gesellschaftlich signifikanten Institution, vor allem in Hinblick auf ihre Effizienz und Transparenz, der Bildung einer Unternehmensphilosophie und -kultur sowie dem Beschleunigungsvermögen des Integrationsprozesses in Übereinstimmung mit EU-Standards [1, 2, 3]. In diesem Zusammenhang ist die Professionalisierung der Beamten eine konstante Entwicklung und begründet einen komplexen Prozess, der den gesamten beruflichen Aufstieg hindurch sowohl die bewusste Wahl des Berufsstandes als auch die fortwährende Verbesserung der fachlichen Kompetenz beinhaltet.

Die führende soziale Institution zur Professionalisierung von Beamten in der Ukraine ist das System zur Ausbildung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, welches aus der Nationalen Akademie für öffentliche Verwaltung, Büro des Präsidenten der Ukraine (nachfolgend – die Nationale Akademie) und ihrer regionalen Institute - höhere Bildungseinrichtungen der Ukraine -, welche im Besitz der zugehörigen Lizenzen sind, gebildet wird.

Ausbildung bedarf der Analyse der öffentlichen Verwaltung. Wissenschaftler wie G. Opanasjuk, Z.M. Polyuga, I.M. Kulish, A. Pochtovyuk und N.M. Skorokhod [4-7] untersuchten in diesem Zusammenhang bereits die in- und ausländischen Erfahrungen mit der Beamtenausbildung in Europa. Die Ausbildung im Bereich der europäischen und euro-atlantischen Integration der Ukraine wird in diesem Zusammenhang in der Monographie von V.I. Lugovoi, V.G. Ponedilko und Anderen thematisiert [8.]. Die Notwendigkeit differenzierter, innovativer Denkansätze sowohl für die Entwicklung wissenschaftlicher und methodischer Unterstützung als auch für die professionelle Ausbildung von Beamten wird von O. F. Melnikov betrachtet [9].

Doch trotz dieser hohen Zahl an wissenschaftlichen Arbeiten belegt die Analyse der Voraussetzungen für die Ausbildung von Beamten in der südlichen Ukraine die Notwendigkeit von weiterführenden Verbesserungen des beruflichen Ausbildungssystems.

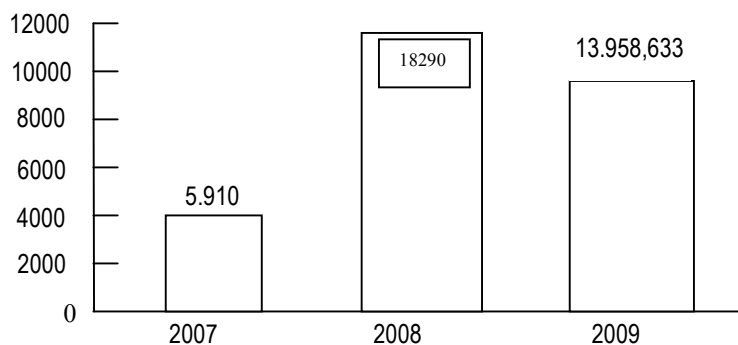
2009 wurden an der Nationale Akademie und seinen Regionalinstituten 1.764 Personen ausgebildet, 409 (23,2%) davon im Staatsdienst. Desweiteren bildeten sich im Jahr 2009 insgesamt 4.762 Beschäftigte des öffentlichen Diensts der Amtskategorie I-IV fort. 60.709 Bedienstete der Amtskategorien V-VII bildeten sich in den regionalen Instituten fort. Außerdem nahmen 1.000 Angestellte, verantwortlich für die Gestaltung der Arbeit zur Prävention der Korruption, an Fortbildungen der Nationalen Universität des Inneren in Kiew teil. Zur gleichen Zeit waren am Regionalen Institut für öffentlichen Verwaltung in Odessa (nachfolgend Institut) 375 Studenten zur Absolvierung des ‚Master of Public Administration‘ eingeschrieben, sowie 196 Angestellte der IV. Amtskategorie und 2.302 Angestellte der V-VII. Amtskategorien. Während seines 15jährigen Bestehens hat das Institut insgesamt 2.910 ‚Master of Public Administration‘ ausgebildet.

2009 wurde die Anzahl der Hochschulen, die den Master in Public Service anbieten, um sechs Einrichtungen erhöht (Handelsakademie der Ukraine, Akademie für Kommunalverwaltung, Staatsakademie für Finanzen der Region Bukovina, Institut für Recht der Region Krim, Staatliche Universität des Innern Odessa und der Nationalen Shevchenko Universität Luhansk). Nach erfolgreichen Aufnahmeprüfungen begannen 1.381 Studenten ihr Master Studium ‚Public Services‘ in insgesamt 20 Universitäten (in 2008 waren es 1.151 Studenten). Am Ende des Jahres konnten 1.290 Abschlusszeugnisse ‚Öffentliche Verwaltung‘ ausgestellt werden.

Ein wesentlicher Teil des Staatshaushalts wird für die Ausbildung öffentlicher Angestellter und Beamter der lokalen Selbstverwaltung bereitgestellt. So hat die Nationale Akademie laut einer Studie von Glavgossluzhba im Jahr 2009 für die Ausbildung der Studenten des Masterstudiengangs ‚Public Administration‘

13.958.633 Hryvnia ausgegeben. Dies ist 2,4-mal mehr, als 2004 ausgegeben wurde, und 1,3-mal weniger als 2008 (Abb. 1).

Abb. 1: Ausgaben für den Masterstudiengang ‚Öffentlicher Dienst‘ im Bereich der Öffentlichen Verwaltung‘ in Tausend Hryvnia



Jedoch zeigte das Resultat einer analytischen Expertenstudie [10], die von Wissenschaftlern des Instituts in der lokalen öffentlichen Verwaltung der Südukraine von Juni bis September 2008 durchgeführt wurde, gravierende Defizite in der Ausbildung von Angestellten im öffentlichen Dienst auf, insbesondere das mangelnde Interesse der Beamten, modernes administratives Fachwissen zu erlernen. Gemäß dieser Studie zeigten nur 8,6% der Beamten Interesse an Methoden und Techniken des Qualitätsmanagements und nur 9,2% interessierten sich für das Studium des Krisenmanagements auf nationaler und regionaler Ebene. Dies beweist sowohl die niedrige Innovationsbereitschaft der Beamten als auch Effizienzmängel in der Ausbildung der öffentlichen Verwaltung.

Eine Effektivitätssteigerung in der Ausbildung der öffentlichen Verwaltung ist durch eine systematische Änderung des Inhaltes der Berufsausbildung möglich, bei der die Nationale Akademie und ihre regionalen Institute mit öffentlichen Behörden zusammenarbeiten und die Ansichten ihres Verwaltungsrates, der Personalverwaltung, des Lehrpersonals und der Beamten selbst angemessen berücksichtigen. Diesen Standpunkt vertreten 42,8% der befragten Personen, die daran glauben, dass die Gestaltung des Inhalts der Berufsbildung in erster Linie gemeinsam durch die Untersuchung von Angeboten und Bedürfnissen der unterschiedlichen, an der Ausbildung interessierten, Parteien geschehen muss. 38,2% der Befragten halten es für notwendig, die Meinung des Verwaltungsrates und der

Personalführung zu berücksichtigen und 14,9% der Befragten befürworten die Einbeziehung der Beamten selbst.

Die Analyse des Systems zur Ausbildung von Beamten in der Ukraine hat gezeigt, dass es nicht vollständig den modernen Anforderungen entspricht und recht formalisiert ist. Im Einzelnen beinhalten die Ausbildungsprogramme nicht ausreichend die Ergebnisse der Analyse der Bedürfnisse der Beamtenausbildung, die mit ihrer praktischen Arbeit verbunden sind. Abgesehen davon findet die Untersuchung der Fähigkeiten von Beamten, ihre Stellungsanforderungen zu erfüllen, welche durch professionelle, soziale, kommunikative und persönliche Kompetenzen definiert werden, ebenfalls keinerlei Beachtung. Eine Voraussetzung dafür ist die Erschaffung eines neuen Motivationsmechanismus, der den Beamten nicht nur verpflichtet, sondern auch dazu motiviert, seine berufliche Qualifikation und sein berufliches Wissen kontinuierlich zu verbessern. Die Anforderungen, die mit der Steuerung von Veränderungen im öffentlichen Dienst und auch mit der Entwicklung von Führungsstärke verbunden sind, werden hierbei nicht berücksichtigt.

Die Erweiterung der Liste der Spezialisierungen innerhalb des Masterprogrammes, welche von den Behörden gefordert wurde, ist in diesem Sinne ein Schritt nach vorn zur Verbesserung des Ausbildungssystems für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Hierdurch gab es eine Ausweitung der Fachbereiche der „Öffentlichen Verwaltung“, namentlich – „Soziale und Humanitäre Politik“ (von 1996); „Verwaltung des Gesundheitswesens“ (von 1998); „Öffentliche Regulierung der Wirtschaft und Wirtschaftsunternehmen“, „Gesetzgebende und Regeln bildende Tätigkeiten“, „Regionale Verwaltung“ (von 2001); „Management im Bereich der Kultur“ (auf Gesuch der Odessa Oblast Staatsverwaltung von 2004); „Verwaltung in den Institutionen der Europäischen Union“ (von 2005); „Informatisierung der Öffentlichen Verwaltung“ (von 2009).

Im gegenwärtigen Zustand der staatlichen Entwicklung ist es besonders wichtig, sowohl die Kompetenzen und persönlichen Fähigkeiten der Beamten als auch die Fähigkeit des Verwaltungssystems zu nutzen, innovative Strategien zur Förderung einer dynamischen regionalen und nationalen Entwicklung einzusetzen. In den

Innovationsprozessen der regionalen Entwicklung erlang die Fähigkeit der Angestellten, effektiv in einer unsicheren Umgebung zu arbeiten, unübliche Lösungen für Probleme zu finden, auch spezielle Situationen korrekt zu beurteilen und effektiv mit der Modernisierung der Wirtschaft umzugehen, eine wachsende Bedeutung. Es ist wichtig, die Voraussetzungen eines vorausschauend orientierten Ausbildungssystems für Beamte und Funktionäre der lokalen Selbstverwaltung zu entwerfen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre gesamte intellektuelle Leistungsfähigkeit zu nutzen. Der bedeutende Faktor zur Verbesserung der Qualität der regionalen Regierung könnte hierbei die Unterweisung der Angestellten durch Schulung, das System der berufsbegleitenden Ausbildung und die wissenschaftliche und methodische Unterstützung dieser Entwicklung sein. Dieser Faktor ist von besonderer Bedeutung, denn die Schlüsselindikatoren der Aktivität der Verwaltungsbehörden sind eng mit dem Kompetenzniveau der Angestellten verknüpft:

- der Anstieg der Leistungsfähigkeit der Angestellten des öffentlichen Dienstes,
- der Nutzungsgrad von neuen Informationstechnologien in den Regierungsorganisationen,
- die Rate der gegenwärtigen innovativen Implantationen und der Gewinn innovativer Ergebnisse (wie Verwaltungsentscheidungen und – dienstleistungen),
- die effektive Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien,

Es gibt keinen Zweifel, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Staatsentwicklung und des Umweltzustandes sowie durch unsichere Folgen der Verwaltungseinflüsse auf das soziale Leben eine Tendenz zur erhöhten Nachfrage nach genereller Kultur, Aktivität und Vollständigkeit des Gebrauchs des kreativen Potenzials eines jeden Beamten und Angestellten der lokalen Selbstverwaltung (auf dem regionalen Level) gibt.

Um die Probleme bei der Effektivitätssteigerung der professionellen Ausbildung von Beamten und Funktionären in der lokalen Selbstverwaltung ausgleichen zu können, ist es offensichtlich notwendig, innovativen Formen der Berufsausbildung Aufmerksamkeit zu schenken. In diesem Zusammenhang wird das Problem der

Untersuchung und Einführung moderner Formen und Methoden der Beamtenausbildung zu einem relevanten Thema. Als Beispiel hierfür dient der Fernstudiengang, der erfolgreich in das ORIPA Studienprogramm eingeführt wurde.

Dieser Fernlehrgang ist auf folgende, grundlegende Faktoren aufgebaut:

- freies Recht zur Wahl der schulischen und kognitiven Laufbahn;
- individuelle Besonderheiten – persönliche und typologische Eigenarten;
- Bereitschaftsniveau für Bildung im Format des Fernstudiums;
- spezifische Eigenschaften der emotionalen und intellektuellen Interaktionen zwischen den Themen des Lernens;
- regionale Vorgehensweise (Regionalität).

Die Effektivität des Fernstudiengangs basiert auf dem Fakt, dass die Studenten durch den inneren Wunsch zum Studieren angestoßen und nicht von außerhalb gedrängt werden. Sie haben die Möglichkeit, in ihrem eigenen Rhythmus und nach dem Umfang ihrer Lehrmaterialien zu arbeiten. Das Ergebnis ist hierbei definitiv vom Grad der regelmäßigen Arbeit des Studierenden abhängig. Der systematische Weg, sich Wissen anzueignen, ist zudem durch die fortlaufende Erfüllung von Kontrollen und diagnostischen Aufgaben sowie durch die Durchführung einer Abschlussarbeit gewährleistet. Auch gibt der Lehrkoordinator Hilfestellung bei allen dazugehörigen Problemen [12].

Diese Form der Ausbildung basiert auf modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, welche als natürliche Entwicklungsstufe des traditionellen Ausbildungssystems betrachtet werden können – von der Kreide- zur elektronischen Tafel und computerbasierten Ausbildungssystemen, von Büchern zu elektronischen Bibliotheken, von traditionellen Vorlesungen zu virtuellen. Am ORIPA fand 2009 die erste feierliche Zeugnisübergabe an die Masterstudenten des Fernstudiengangs statt. Dabei erzielten diese Absolventen im Vergleich zu den Teilzeit-Masterstudenten viel bessere Endergebnisse. Anhand der oben genannten Informationen können wir ableiten, dass das Fernstudium viel aktueller und effizienter als das Teilzeitstudium ist und diese besondere Form der Schlüssel in der Ausbildung des Masters of Public Administration werden könnte.

Es sollte mehr Aufmerksamkeit auf die Umsetzung von vorhersagbaren und aktiv geführten Projekten und Programmen gelegt werden, die auf dem „Geh voran! – Konzept“ basieren. Es besagt, dass wir besonders auch die zukünftigen und nicht nur die gegenwärtigen Tätigkeiten der Beamten beachten sollten. Dies ermöglicht es uns, klare Pläne zu entwerfen und auch eine Zukunft, die Herausforderungen bei der Entwicklung des ukrainischen Staates widerspiegelt. Natürlich ist es nicht leicht, diese Ergebnisse zu erzielen, da viele Topmanager bereits 95% ihrer Zeit damit verbringen, aktuelle Probleme zu erledigen. Dies erfordert auch den Aufbau eines integrierten nationalen Systems professioneller und aktiver Verwaltung, das vorhersagbar und mit Aspekten des Projekt- und Programmmanagements verbunden sein muss. Die entscheidende Rolle kommt dabei den Berufsausbildungsprogrammen für Beamte und Funktionären in der lokalen Selbstverwaltung im Hinblick auf die Mobilität und ihrer Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Behörden zu. Die Mobilität der Beamten, die bereits von verschiedenen schulischen Einrichtungen und Institutionen der öffentlichen Verwaltung genutzt wird, könnte in der besten und effektivsten Weise innerhalb des Systems der Beamtenausbildung erhöht werden, da die kurzfristigen Programme (im Gegensatz zu den Master-Programmen) freie Optionen und Schnelligkeit bei umweltbedingten Veränderungen anbieten. Das Institut realisiert in Kooperation mit dem Zentrum für betriebliche Ausbildung der Krim dieses Mobilitätsprinzip zwischen Professoren und Studenten durch eine Skypeverbindung.

Inhaltlich ist es wichtig, die Berufsausbildung in der Zukunft auch im Bereich der Preisgestaltung anzusiedeln. Genauer gesagt, die Ausbildung von Spezialisten für komplexe Probleme, wie die der Rohstoffpreispolitik (Qualität, Auswahl, Service), Preisgestaltung und Preisausrichtung (Preisprüfung), Kommunikation (Werbungs- politik, Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit und direkte Klientenkontakte) sowie die personellen Probleme (Auswahl, Ausbildung, Arbeitsorganisation und Anreize für eine effektive Arbeitsleitung in verwaltenden Funktionen) zu planen. Die Einführung von Preisspezialisierung setzt eine politische Dimension voraus, da die Preispolitik sozial signifikant ist. Sie beabsichtigt folgendes zu gewährleisten:



- gleiche wirtschaftliche Bedingungen und Anreize für die Entwicklung aller Formen des Besitzes, wirtschaftliche Unabhängigkeit von Unternehmen, Organisationen und Verwaltungseinheiten des Staates;
- objektive Relationen der Preise für industrielle und landwirtschaftliche Erzeugnisse, was die Gleichwertigkeit des Tausches unterstützt;
- ausbalancierte Vermögens- und Produktionsmärkte, Güter und Dienstleistungen die gegen monopolistische Tendenzen von Produzenten, Gütern und Dienstleistungen arbeiten;
- Verbesserung der Produktqualität;
- Erweiterung des Anwendungsbereiches der freien Preisgestaltung
- soziale Garantien, vor allem für Bürger mit niedrigem Einkommen, inklusive einem System mit Anspruch auf Zahlungen die mit Preiswachstum und Tarifen verknüpft sind
- Schaffung wichtiger wirtschaftlicher Garantien für Produzenten;
- Anpassung der innerstaatlichen Preise an das Weltniveau [13].

Dieser Sachverhalt ist problematisch und benötigt dringend Lösungen, vor allem in Anbetracht der Schwierigkeiten seiner Umsetzung vor Ort (die relevanten Preisprogramme wurden nicht auf Gebietsebene umgesetzt), welche aufgrund des Mangels an angemessenen institutionellen Strukturen vorherrschen.

Zusammen mit der Einführung von neuen Fachrichtungen ist die Einführung neuer Wahlkurse (optionale Fächer) ebenfalls ein effektiver Faktor zur Aktualisierung der Studienpläne des Master-Programms. So führte das Institut, auf Geheiß des Ministerrats der ARK (Autonome Republik Krim), den zusätzlich wählbaren Kurs „Offizielle Dokumente in der Beschäftigung von Angestellten“ ein. Die Bedeutung dieses Kurses wurde von einer Expertenstudie bestätigt, die von Wissenschaftlern des Institutes herausgebracht wurde. Mit einem Anteil von 17% sind die Beamten in erster Linie bereit, die Organisation der Beamtenverwaltung zu studieren, 16% befassten sich mit dem Thema „Verwaltung in der Regierung: Aktueller Stand und Perspektiven der Entwicklung“ und 15% mit einer Document-Management-Software zur Entwicklung amtlicher Dokumente.

Das moderne nationale System der Berufsbildung von Beamten und Funktionären der lokalen Selbstverwaltung muss sich im Wesentlichen an der grundlegenden Ausbildung an Universitäten orientieren. Diese Orientierung entspricht völlig den Prinzipien des Bologna-Prozesses. Dies sind die Schritte, die dabei als nächstes unternommen werden sollten:

- die Realisierung der schrittweisen Überführung der Nationalen Akademie in die Universität;
- die Entwicklung und Bestätigung des staatlichen Ziel-Programms für die Entwicklung des nationalen Systems zur Ausbildung von Beamten und Funktionären in der lokalen Selbstverwaltung in dem festgelegten Zeitraum 2010-2015;
- die Stärkung des Mechanismus zur Motivation von Beamten und Funktionären der lokalen Selbstverwaltung, um Hochschulbildung im Bereich der Staatsregierung durchzusetzen;
- die Verbesserung des rechtlichen Bereichs der Funktionsweise der Behörden und ihrer Abhängigkeit von der Ausbildung von Angestellten in diesem Bereich.

Besonderes Augenmerk sollte hierbei auf die Stärkung der praktischen Komponente dieser Master-Ausbildung mit ihrer Orientierung auf die Kurse für Fortgeschrittene, der Anpassung der Verwaltung an die aktuellen Gegebenheiten, der Entwicklung von innovativen Verwaltungstechnologien, die Experten zufolge die Studenten mit der modernen Bewältigung von theoretischem Wissen und ihre Integration in die Verwaltungspraxis versorgen wird, gelegt werden. Die Frage nach der systematischen und effektiven Ausbildung von Lehrern erfordert dabei wissenschaftliche Untersuchungen.

Andere innovative Aspekte, die zur Verbesserung des Master-Studiengangs berücksichtigt werden sollten: die Stärkung der Bedeutung der akademischen Disziplinen; die Optimierung des Anteils von relevanten Fächern; die Einschätzung der erforderlichen Kenntnisse im Verwaltungs- und Berufsleben; die Entwicklung von persönlichen Eigenschaften wie Ethik, Moral, Patriotismus und Führungs-

qualitäten; Verbindung der Ausbildung mit der Praxis und ein obligatorisches Praktikum in den Staatsorganen, auch im Ausland.

In der öffentlichen Verwaltung und lokalen Selbstverwaltung bleibt das Problem der Einführung obligatorischer (einmal alle 2,5 -3 Jahre) Berufsbildung weiterhin relevant, deren Ziel die Ausbildung einer modernen Verwaltungselite sein sollte, die für die Entwicklung und das Funktionieren des nationalen Systems des Staatsdienstes sorgt, der als Institution, die den öffentlichen Dienst anbietet, agiert.

### Literaturverzeichnis

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки» від 8 червня 2004 р. № 746 // Уряд. кур'єр. - 2004. - 24 черв. - С. 12.

2. Модернізація професійного навчання державних службовців як пріоритетний напрямок професіоналізації державної служби: регіональний аспект: Звіт з НДР (заключний) / [М.М. Іжа та ін.]; Одес. регіон. ін-т держ. упр.; УДК 377.4, № ДР 0108U001313, інв. № 32877. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 237 с.

3. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства: моногр. / под. ред. проф. С.Н.Князева. – Мн.:Акад. упр. при Президенте Песп. Беларусь, 2007. – 461 с.

4. Опанасюк Г. Проблеми підготовки управлінської еліти в країнах Центральної та Східної Європи / Опанасюк Г. // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 трав. 2001 р., м. Київ). - К., 2001. - Т. 3. - С. 321-323.

5. Полюга З. М., Куліш І. М. Професійна підготовка державних службовців: вітчизняний та зарубіжний досвід / Полюга З. М., Куліш І. М. // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія: наук.-практ.

конф. за міжнар. участю, 27 січ. 2005 р./ за заг. ред. А. О. Чемериса. - Л., 2005. - У 2 ч. Ч. 2. - С. 238-242.

6. Почтовюк А. Концептуальні аспекти професійної підготовки держслужбовців за кордоном / Почтовюк А. // Управління сучасним містом. - 2001. - № 10-12. - С. 67-72.

7. Скороход Н. М. Особливості підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) / Скороход Н. М. // Теорія та практика державного управління. - Х., 2005. - Вип. 1 (10). – С. 209-213.

8. Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України: [Монографія] / В.Г. Понеділко, О.М. Хмелевська, Ю.О. Молчанова; за заг. ред. В.І. Лугового, В.Г. Понеділко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 84 с.

9. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія. - Х., 2007.

10. Експертно-аналітичний супровід регіональних перетворень – 2008: визначення потреб з вдосконалення професійної діяльності державних службовців Вінницької області: Звіт з НДР (заключний) / [М.М. Іжа та ін.]; Одеськ. регіон. ін-т держ. упр.; № ДР 0209U00637, інв. № 32871. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 136 с.

11. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник / О.Ю. Оболенський – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

12. Дистанційне навчання – від теорії до практики. Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/distance/articles/15/>

13. Щербина В. С. Господарське право України: Навч. посібник / В.С.Щербина. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 384 с.

Friedhelm B. Meyer zu Natrup

## Politik und Verwaltung

*Überarbeitete Fassung eines Vortrags vor der Akademie für öffentliche Verwaltung des Präsidenten der Ukraine, Regionalstelle Odessa, am 17. Februar 2009*

Was liegt näher, als an einer Akademie, die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung ausbildet und einem hohen politischen Amt, dem des Staatspräsidenten der Ukraine, zugeordnet ist, über das Verhältnis von Politik und Verwaltung zu sprechen. Aber ob es gut ist, zu einem solchen Gespräch einen Politikwissenschaftler einzuladen, der gleichzeitig Ministerialbeamter ist, muss sich erst noch herausstellen. Ihm könnte es ja so gehen, wie man es manchen Psychologen unterstellt wird: Sie beobachten und analysieren oft sehr genau und manchmal vielleicht sogar zutreffend die seelischen Konflikte, an denen andere Menschen leiden. Sobald jedoch ihre eigene Situation, ggf. sogar eigene Psychosen berührt werden, mögen viele Angehörige dieses Berufsstandes unprofessionell, wortkarg und wenig hilfreich sein.

Vielleicht hat meine persönliche Situation als Politikwissenschaftler und Verwaltungsbeamter noch nicht zu einer erkennbaren Psychose geführt. Sicher ist jedoch, dass sie meine Sicht der Dinge zwingend beeinflusst. Und wenn ich trotzdem nicht wortkarg werden und vielleicht sogar hilfreich sein will, so muss mich dennoch im Rahmen eines solchen Vortrages eher auf Thesen beschränken, um das weite Feld des Themas wenigstens in Umrissen zu skizzieren.

Um mein Verständnis der Thematik zu erläutern, ist mein Gesellschafts- und Staatsverständnis zu skizzieren. Ich glaube, dass jede Gesellschaft, jeder Staat, geprägt ist von jeweils besonderen historischen, ethnischen, kulturellen, teilweise auch religiösen, sicher auch sozioökonomischen Strukturen und Konfliktlinien.

Diese Sicht ist nicht besonders originell, schon gar nicht neu. Viele Gesellschafts- und Politikanalysen unterschiedlichster Provenienz gehen u.a. von die Gesellschaft prägenden Klassen- und anderen Konflikten aus. Marx ist hier nur einer von vielen Namen, die genannt werden könnten. Und schon lange wird auch die Konfliktlinien- („Cleavage“) Theorie von Lipset und Rokkan aus dem Jahre 1967 nicht mehr nur von der Parteienforschung genutzt.<sup>1</sup>

Diese Strukturen und Konfliktlinien einer Gesellschaft kann man sich bildlich wie eine Landschaft vorstellen: Hier die hohe Berge, Hügel und Täler historischer Erfahrungen und die oft scharfen Klippen kultureller Unterschiede. Dort der Fluss religiöser Überzeugungen, der manchmal tief, ohne mäßigende Einfriedungen reißen Religionsgemeinschaften voneinander trennt, manchmal durch aufgeklärte Toleranz eingegrenzt und befriedet wird, Furten und Brücken der Verständigung erlaubt, manchmal auch durch religiöse Gleichgültigkeit ausgetrocknet scheint. Hier die Gräben und Wege, die tribalistische Strukturen, unterschiedliche Clans, Stämme,

<sup>1</sup> Seymour Martin Lipset/ Stein Rokkan: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction. In: dies. (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives. Free Press, New York 1967, S. 1–64. Ein Beispiel für die breite Abstützung auf diese Theorie siehe bei Jarren, Otried/ Ulrich Sarcinelli/ Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden 2002, S. 271

Klientel-, ethnische, Sprach- und Nationalgemeinschaften voneinander unterscheiden.

Die Staatsform, das Regierungs-, aber auch das Verwaltungssystem, die sich aus diesen Strukturen und Konfliktlinien und auch durch externe Einflüsse auf Gesellschaft und Staat herausgebildet haben, können verstanden werden als eine dünne Folie. Diese Folie schwebt nicht über der Landschaft. Sie ist aus ihr hervorgegangen, ruht auf ihr, eng mit ihr verbunden. So nimmt sie die Höhen und Tiefen dieser Landschaft auf.

Wenn man diese Sicht der Dinge teilt, diese Randbemerkung erlauben Sie mir bitte, dann kann man nicht mehr glauben, dass Regierungssysteme wie Waren sind, die einfach im- oder exportiert werden können. Dann kann man nicht mehr glauben, dass der Wechsel dieser Folie namens ‚Staats-, Regierungs- und Verwaltungssystem‘ dazu führen kann, dass sie sich harmonisch über eine andere historisch gewachsenen Landschaft spannt, schon gar nicht, dass sich die Landschaft der Folie anpasst. Das hat desillusionierende Konsequenzen: Wer diese Sicht teilt, kann nicht glauben, dass ein demokratisches Regierungs- und ein rechtsstaatliches Verwaltungssystem einfach von einem Land zum anderen exportiert werden könnte.

Ich bin mir aber sicher, dass jede Gesellschaft in einem keineswegs schnellen Prozess seine eigene, spezifische Art von Folie ausbilden kann und muss. Man mag sich dabei an bestehenden Musterfolien orientieren. Aber die Arbeit der Anpassung dieser Folie an die spezifischen Bedingungen der eigenen Landschaft und das sogar mit dem Ziel, demokratische Regierungsformen zu entwickeln, muss jede Gesellschaft, jeder Staat selber leisten.

Damit ist ein Stichwort gefallen: Demokratie. Demokratie ist – laut Definition – die Herrschaft der Mehrheit. Und damit kann Demokratie auch ein sehr gefährliches Instrument sein, nämlich immer dann, wenn die Herrschaft der Mehrheit nicht gefesselt, nicht gebunden ist an die Rechte von Minderheiten, an Menschenrechte, auch wenn die Herrschaft nicht ausbalanciert wird gemäß Montesquieus ‚Que le pouvoir arrête le pouvoir‘, nicht begrenzt wird von den unveräußerlichen Rechten jedes einzelnen Bürgers. Und das bedeutet: Wenn es keine über alles stehende Herrschaft des Rechts, keine demokratische Rechtsstaatlichkeit, gibt – und wenn dieses demokratische Recht nicht wirkungsvoll durchgesetzt werden kann, ist Demokratie nicht denkbar.

Eine Demokratie ohne Rechtsstaatlichkeit ist nichts als eine hohle Verkleidung und zudem ein sehr gefährliches Instrument, weil in einer Demokratie die unterschiedlichen Konfliktlinien, die jede Gesellschaft prägen, noch deutlicher und ungezügelter hervortreten und agieren können.

Ich erlaube mir hier keine Aussage zu Ihrem Land, zur Ukraine. Ich sage nur: Sie wissen viel besser als ich, dass auch Ihr Land geprägt ist von besonderen historischen Erfahrungen, etwa in seinen Verhältnis zu Russland, auch von inneren Konfliktlinien etwa zwischen einer ukrainisch sprechenden und einer eher russisch orientierten Bevölkerung, auch von Unterschieden in der wirtschaftlichen Struktur des Landes. Wenn ich auf diese Unterschiede schaue, die –wie könnte es anders sein– durchaus auch in Wahlergebnissen ihren Ausdruck finden, erinnere ich mich manchmal an Abraham Ortelius und andere Meister europäischer Kartographie des

15. und 16. Jahrhunderts. Bei ihnen verlief die Grenze Europas mitten durch das Gebiet der heutigen Ukraine – heute ein ‚error politici‘ erster Größenordnung. Doch wer könnte Unterschiede zwischen verschiedenen Teilen Ihres Landes, die anhaltende Wirkung unterschiedlicher Geschichte leugnen?

Heute bezeichnen viele Wissenschaftler die Ukraine und andere Länder Osteuropas als Transformationsstaaten. Ich finde, dass dieser Begriff besonders auf die Ukraine passt, denn Sie haben in diesem Land seit der so genannten Orangen Revolution eine Welle tief greifender Transformationen erlebt. Und dennoch glaube ich, dass auch diese Transformation nicht dazu geführt haben und dazu führen können, die historischen, ethnischen, kulturellen und auch ökonomischen Konfliktlinien, die es auch in Ihrem Land wie in jedem anderen gibt, zu verdecken oder gar aufzulösen. Und wenn das so ist, dann müssen diese Konfliktlinien beachtet werden von der Politik und auch von der Verwaltung in diesem Land.

Doch ich werde natürlich nicht über die Politik und die Verwaltung in der Ukraine sprechen, sondern dies sehr gerne meinem sehr verehrten Freund und Kollegen Mykola Izha überlassen. Ich will hier nur weiter definieren, was ich unter Politik verstehe.

Es gibt hunderte von Definitionen des Begriffs ‚Politik‘. Die bekannteste davon, Woodrow Wilsons „Who gets what, when and how?“, ist zwar sehr schön, weil eingängig, aber viel zu allgemein: Nach dieser Definition ist Politik auch die Entscheidung, was, wann und wie mein Hund sein Futter bekommt.

Ich definiere Politik im demokratischen Rechtsstaat lieber zweifunktional: als Aggregation von Präferenzen und als die Umsetzung von Präferenzen in konkrete politische Entscheidungs- und Handlungsalternativen.

Die Aggregation von Interessen und Präferenzen geschieht in einer parlamentarischen Demokratie in den politischen Parteien und im Parlament, nicht zuletzt auch in formellen und informellen politischen Netzwerken, die sich jedoch nicht nur auf politische Akteure beschränken, sondern in denen starke wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure kräftig mitmischen.

Unter den Bedingungen einer Demokratie folgt daraus, dass es nicht nur ein Bündel gibt, bzw. ein Bündel von Interessen alle anderen dominiert. Politik in einer Demokratie kann nicht die Diktatur des Proletariats, oder die Diktatur von irgendetwas anderem sein. Deshalb kennt Politik in der Demokratie viele, oft gegeneinander gerichtete, größere und kleinere Interessenbündel.

Und das ist auch gut so! Auch wenn viele Bürger in dieser Art der Politik nur einen beständigen Streit, gar ein Chaos zu erblicken scheinen. Friedlich ausgetragener Streit, auch harte inhaltliche Auseinandersetzungen, sind jedoch das Wesen der Demokratie. Keinen Streit gibt es nur in einer Diktatur und auf dem Friedhof.

Wenn Politik nicht nur als Aggregation, sondern auch als Umsetzung aggregierter Interessen verstanden wird, dann impliziert dies die Erkenntnis, dass die Politik dies ohne die öffentliche Verwaltung nicht kann. Mit anderen Worten: Politik und Verwaltung können nicht getrennt voneinander verstanden und analysiert werden.

Eine Erkenntnis, die ebenso alt wie zu häufig missachtet ist.<sup>2</sup> Immer noch werden Politik und Verwaltung überwiegend getrennt voneinander betrachtet. Geradezu klassisch ist das demokratietheoretisch begründete Bild, die Politiker seien die Herren über die Bürokratie. Sie müssten entscheiden, die Verwaltung die Entscheidung implementieren.

Dafür ist sie –die Verwaltung– schön funktional und streng hierarchisch strukturiert: An ihrer Spitze stehen wenige Spitzenbeamte, beim Militär würden sie Generäle oder Admiräle genannt, und dann gibt es –um im Bild zu bleiben– eine schon größere Zahl von Obristen, noch mehr Hauptmänner und Leutnants und schließlich viele kleine Soldaten – und alle erfüllen brav ihre Pflicht.

So strukturiert ist die Verwaltung ein arbeitsteilig organisiertes Vollzugsinstrument. Gehandelt wird erstens gemäß explizit formulierter Verwaltungsregeln, die im besten Fall völlig rechtstaatlich, transparent und –Max Weber lässt grüssen– zweckrational sind. Und gehandelt wird zweitens völlig im Sinne der von der Politik im demokratischen Rechtsrahmen gesetzten Ziele, egal wie sinnvoll sie auch erscheinen mögen. Eine politische Verwaltung ist in diesem Modell nicht vorgesehen.

Dies ist das klassische Modell – und jeder weiß inzwischen, dass dies Unsinn ist. In der Wissenschaft, aber vor allem in den Ministerialverwaltungen, auch bei der EU-Kommission, wird schon lange vom Leitbild der so genannten „kooperativen Verwaltung“ gesprochen.<sup>3</sup> Eine solche kooperative Verwaltung versucht, gemeinsam mit der Politik gesellschaftliche Akteure in die politische Steuerung einzubeziehen, Selbststeuerungspotentiale kollektiver Akteure freizusetzen, aber zugleich einen Interessenausgleich in Politiknetzwerken zu verhandeln.

Die Verwaltung wird in diesem Modell vom Auftragnehmer zum Verhandlungs- und Vollzugspartner der Politik. Sie ist Teil, manchmal sogar Katalysator im Aggregationsprozess gesellschaftlicher Interessen. Die EU-Kommission ist dafür ein besonders gutes Beispiel. Aus dem klassischen wird damit ein politisch mitdenkender, beratender, auch politisch mitgestaltender Bürokrat, ausgestattet mit einem oft erheblichen Handlungsspielraum. Da kann es für die politische Führung zu Kontroll- und Steuerungsverlusten kommen, die die Politik u.a. durch die Entwicklung und Pflege von Loyalitäten, durch Information und durch eine durchaus auch (partei-) politisch determinierte Personalauswahl vor allem der Verwaltungsspitzen zu kompensieren versucht.

Dieses Modell scheint modern, aktueller und sogar etwas wirklichkeitsnäher, ist aber meiner Meinung nach immer noch kein valides Abbild der Realität.

Zur Mitwirkung der öffentlichen Verwaltung am Aggregationsprozess politischer Präferenzen könnte noch viel gesagt werden. Ich will mich hier jedoch auf den zweiten Bereich politischer Mitwirkung der öffentlichen Verwaltung, der Umsetzung politischer Interessen, Präferenzen und Ziele beschränken. Dazu will ich versuchen,

---

<sup>2</sup> Es soll hier genügen, auf Goodnow, Frank J.: *Politics and Administration: A Study in Government*. New York 1900 oder gar das Werk von Max Weber hinzuweisen, um die lange Tradition dieser Erkenntnis zu belegen.

<sup>3</sup> Vgl. u.a. Benz, Arthur: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden 1994 oder eine interessante Untersuchung in Dose, Nicolai: *Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzgesetzes*. Baden-Baden 1997.



meine Annäherung an das Verständnis von Verwaltungshandeln zu erläutern.

Aus dem Vorgesagten wird verständlich, dass axiomatisch vorausgesetzt wird, dass das Handeln öffentlicher Verwaltung politisch zielorientiert ist. Das Ziel des Verwaltungshandels, nennen wir es formelhaft „ $Z_t$ “, muss mehreren Bedingungen entsprechen:

Es muss erstens den gültigen rechtsstaatlichen Normen entsprechen. Ziele, die der Verfassung und dem gültigen Recht widersprechen, dürfen von der öffentlichen Verwaltung nicht verfolgt werden. Dies hört sich selbstverständlich an, ist es in der Praxis aber keineswegs. Nun kann man zu Recht auf die Rolle der Judikative, auf die Kontrollaufgaben des Parlaments, auch auf Medien und Öffentlichkeit verweisen. Eine unverzichtbare ‚Primärprüfung‘, eine interne, vorbeugende Kontrollfunktion hat jedoch die öffentliche Verwaltung selber. Die im deutschen Beamtenrecht als Remonstrationsrecht verankerte Verpflichtung jedes Beamten, seine dienstlichen Handlungen auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen und bei Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer Weisung Einwände gegen ihre Ausführung zu erheben, gehört meines Erachtens zu den wichtigsten Elementen des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsethik.

Zweitens muss die Verwaltung in der Lage sein, das gesetzte Ziel wirklich erreichen zu können. Auch dies hört sich selbstverständlich an. Es könnte jedoch eine nahezu unbegrenzte Zahl von Fällen genannt werden, in denen Verwaltungen dies nicht können. Zu der Vielfalt möglicher Gründe dafür gehören Organisationsschwächen in der Verwaltung, auch Personalmangel oder fehlende bzw. überlappende Zuständigkeiten, auch mangelnde Fach- und Sachkunde und vieles mehr, nicht zuletzt Geldmangel.

Mathematisch kann man diese Bedingungen, die die Ziele des Verwaltungshandels erfüllen müssen, wie folgt notieren:

$$Z_t \in R \text{ und } Z_t \in K \quad [R = \text{gültiges Recht; } K = \text{Zielerreichungskapazität}]$$

Bei der Bestimmung des Ergebnisses des Verwaltungshandels müssen folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- das Management der jeweiligen Verwaltungseinheit (hier mit „ $M_V$ “ bezeichnet);
- die Ergebnisse, der ‚output‘, früheren Verwaltungshandels, die ‚Erfahrung‘, das ‚Gedächtnis‘ der Verwaltung („ $O_{t-n}$ “);
- die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter/innen und die Qualität ihrer Aus- und Weiterbildung (hier mit „ $L$ “ gekennzeichnet);
- ihre intrinsische und extrinsische Motivation, das heißt ihr Leistungswille sowie ihr Bemühen, Vorteile zu erringen (Anerkennung, Belohnung, Beförderung) und Nachteile (Bestrafung) zu vermeiden (hier „ $IE$ “ benannt);
- schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Handeln jeder Verwaltung durch das Handeln anderer Verwaltungseinheiten und eine Vielzahl verwaltungsexterner Einflüsse bestimmt wird – nennen wir sie hier „ $E$ “.

Zusätzlich müssen noch Fall-Parameter („ $\beta_n$ “), ein Blick auf die Stabilität („ $S$ “) des politischen, administrativen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems und selbstverständlich ein Faktor für ungewöhnliche, auch irrationale Einflüsse, ein ‚error term‘ „ $\lambda_t$ “, eingefügt werden, um das alles in einer theoretischen Formel zusammen zu fassen:

$$O_t = \frac{Z_t}{\beta_1(M_V \times L \times IE)O_{t-n} + \beta_2(E \times O_{t-n})\lambda_t}$$

Ich will keineswegs den Eindruck erwecken, als glaubte ich, menschliches Verhalten in Formeln fassen und berechnen zu können. Meine Ablehnung vieler mathematischer Modelle besonders in den Wirtschaftswissenschaften, ihre Unterlegung mit der Prämisse, Menschen könnten und würden (ausschließlich) rational auf der Grundlage vollkommener Information und (Markt-)Übersicht handeln, ist hinlänglich bekannt. Auch will ich mich nicht dem Verdacht aussetzen, die Idee, Verwaltungshandeln formelhaft zu beschreiben, sei mein Einfall. Beispiele dafür finden sich vor allem in Versuchen zur Entwicklung einer empirischen Theorie öffentlichen Managements.<sup>4</sup> Obwohl man natürlich versuchen könnte, mit der Formel empirisch zu forschen, soll sie hier keinesfalls eine Empiristik begründen, sondern bestenfalls eine Hilfe sein, den Zusammenhang und den Einfluss zahlreicher Faktoren auf das Handeln öffentlicher Verwaltungen in symbolhafter Notation darzustellen.

Diese Faktoren sind genauer zu beschreiben.

1. Das Management einer bestimmten Verwaltung („M<sub>V</sub>“) bestimmt sich durch die hierarchische Aufbau- und Ablauforganisation („M<sub>A</sub>“), durch die das Verwaltungshandeln steuernden gesetzlichen und verwaltungsintern festgelegten Regeln („M<sub>R</sub>“), aber auch durch die ‚Verwaltungskultur‘ („M<sub>K</sub>“). Diese Verwaltungskultur kann definiert werden als *„ein Muster gemeinsamer Grundprämissen, das die Gruppe /auch die Verwaltungseinheit/ bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit bindend gilt; und das daher an neue Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit diesen Problemen weitergegeben wird.“*<sup>5</sup> Sie wird geprägt von Werten, Normen, Verhaltensmustern, ist schon äußerlich sichtbar in so genannten Artefakten und Symbolen wie u.a. die Kleidung der Mitarbeiter/innen, ihr Sprach- und Titelgebrauch und Rituale.<sup>6</sup> Da selbst Mitarbeiter/innen öffentlicher Verwaltungen Menschen sind, Menschen jedoch niemals allein rational handeln, muss bei einer mathematischen Notation des Gesagten auch hier ein ‚error term‘ eingefügt werden, also:

$$M_V = M_A \times M_R \times M_K \times S \times \lambda$$

2. Nicht nur die Organisationssoziologie und die Organisationspsychologie haben uns die Erkenntnis vermittelt, dass auch öffentliche Verwaltungen als korporative Akteure aus ihrer Binnenstruktur und in ihrer Interaktion mit ihrer Umwelt ein ‚Gedächtnis‘ entwickeln, das ihr Handeln beeinflusst. Besonders prägend wirkt dabei die Wertung der Ergebnisse früheren Verwaltungshandelns, gemessen an den Eigeninteressen der Verwaltung beim ‚Spiel‘ mit externen Akteuren. Zu diesen Eigeninteressen und diesem ‚Spiel‘ werde ich weiter unten noch etwas sagen.

<sup>4</sup> Siehe dazu u.a. den Artikel von Meier, Kenneth J.: The Public Administration of Politics, or What Political Science Could Learn from Public Administration. In: PS: Political Science and Politics, January 2007

<sup>5</sup> Schein, Edgar: Unternehmenskultur, Frankfurt/Main, New York, 1995, S. 25

<sup>6</sup> vgl. ebenda, S. 30ff und Baker, Kathryn A.: Organizational Culture. Washington 2002 (<http://www.sc.doe.gov/sc-5/benchmark/Ch 11 Organizational Culture 06.08.02.pdf>),

Zunächst sei lediglich darauf hingewiesen, dass die Erinnerung besonders an sehr erfolgreiche und sehr negative Ergebnisse im Umgang mit externen Akteuren das Verwaltungshandeln entscheiden prägen und stets berücksichtigt werden muss.

3. Die Bedeutung der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter/innen und die Qualität ihrer Aus- und Weiterbildung für die Effektivität und die Effizienz des Verwaltungshandels muss hier nicht betont werden. Auch nicht, dass schon die Rekrutierung entscheidend ist, allein dem Prinzip der Bestenauslese folgen muss. Rekrutierungs- und vor allem Beförderungspraxis kollidieren nicht selten mit der Suche der politischen Führung nach parteipolitischer und persönlicher Loyalität im Verwaltungsapparat, fördern umgekehrt auch Bemühungen von Mitarbeitern, ihren Einfluss und ihre Stellung im Apparat nicht allein durch überzeugende Leistungen zu befördern. Dies alles mag menschlich, deshalb verständlich und wohl in keiner Organisation gänzlich zu verhindern sein, obwohl man niemanden von der Schädlichkeit solcher Praktiken überzeugen muss. Wirksame Kontrollmechanismen sind deshalb einzubauen, die von zwingend vorgeschriebenen Zugangsvoraussetzungen, öffentlichen Stellenausschreibungen, anonymisierten Eignungstests bis hin zu öffentlichen Befragungen und parlamentarischen Kontrollen bei der Besetzung besonders von Spitzenpositionen im öffentlichen Dienst reichen.

4. Mitarbeiter/innen, die lustlos, gar widerwillig ihre Aufgaben erfüllen, sind das Grab jedes Erfolges nicht nur in der Verwaltung. Die Bedeutung der intrinsischen Motivation der Mitarbeiter/innen, ihr Leistungswille, ihre Leistungsfreude, für das Ergebnis ihrer Arbeit kann nicht überschätzt werden. Jeder kluge Vorgesetzte und die Verwaltung insgesamt sind daher sehr gut beraten, wenn sie versuchen, die intrinsische Motivation der Mitarbeiter/innen zu pflegen und zu befördern.

Gleichzeitig sind Anreize für den Erhalt und wenn möglich die Erhöhung der extrinsischen Motivation der Mitarbeiter unverzichtbar. Sie müssen für ihre Arbeit angemessen und gerecht entlohnt werden. So unbestimmt Begriffe wie ‚angemessene und gerechte Bezahlung‘ sind, so selbstverständlich der Streit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitsgebern darüber ist, so zwingend ist eine Alimentierung auch der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung, die sie unabhängig von ‚externen Zuwendungen‘ macht. Sie müssen auch eine realistische Chance haben, für ihre Arbeit nicht nur mit Geld, sondern auch durch Lob, Anerkennung und Beförderung belohnt zu werden. Ein unüberschaubarer Bücherwald und zahllose Schulungen und Seminare beschäftigen sich mit allen Aspekten der Personalführung – und dennoch muss man immer wieder den Eindruck gewinnen, für manche so genannten ‚Führungskräfte‘ sei das Wort ‚Mitarbeitermotivation‘ ein unbekanntes Fremdwort.

Zur extrinsischen Motivation gehören allerdings zwingend auch Sanktionsmöglichkeiten, die Gefahr, bei schlechter Arbeit Nachteile erleiden zu müssen. Weisungs- und Kontrollsysteme sind grundsätzlich nur so effektiv wie ihre Sanktionsmöglichkeiten. Dies gilt für Verkehrsregeln, deren Beachtung stetig kontrolliert und deren Verletzung sanktioniert werden muss, genauso wie für Regeln und Weisungen in der öffentlichen Verwaltung. Mit anderen Worten: Fehlen Sanktionsmöglichkeiten, ist das Setzen von Regeln oder Zielen sinnlos. Fehlen Anreize, oder sind sie nicht groß genug, sind sie völlig wirkungslos. Alle Korruptionsbekämpfung –und auch alles Gerede von ‚good governance‘ ist sinnlos ist, wenn erstens keine oder keine ausreichenden Anreize für ein korruptionsfreies

Handeln gesetzt werden oder werden können, und zweitens keine oder keine ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten bestehen, da die Mehrheit aller Menschen meiner Meinung nach dem Prinzip der Eigennutzmaximierung folgt.

5. Das Handeln jeder Verwaltung wird selbstverständlich durch das Handeln anderer Verwaltungseinheiten und eine Vielzahl verwaltungsexterner Einflüsse beeinflusst. Um meine Vorstellungen davon zu verdeutlichen, wie öffentliche Verwaltungen mit ihrem (politischen) Umfeld umgehen, nutze ich gerne ein vereinfachtes Modell aus der Spieltheorie.

In diesem Modell werden die Verwaltungen, die verschiedenen Teile der öffentlichen Verwaltung, jeweils als Einzelakteure betrachtet. Diese Einzelakteure versuchen grundsätzlich, ihr Umfeld optimal im Sinne der eigenen Interessen zu nutzen. Sie treten damit in ‚Spiele‘ ein, in verschiedene Spiele mit unterschiedlichen anderen Akteuren im Bereich der Verwaltung, der Politik, auch wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. Sie spielen also mehrere Spiele gleichzeitig – und das gleich auf verschiedenen Ebenen. Die Institution wird immer versuchen, aus jedem einzelnen Spiel das Maximum des Gewichts zu schöpfen, oder aber zumindest ein Gleichgewicht von Gewinn und Verlust zu erreichen. Dabei muss man zusätzlich berücksichtigen, dass alle Institutionen eine ‚Akzeptanz-Zone‘ und eine ‚Zone der Indifferenz‘ haben.<sup>7</sup> Diese Zonen ermöglichen es der Institution, Handelsgeschäfte zu machen, ‚Deals‘, bei denen sie Nachteile zu Lasten einer ihrer Akzeptanz- oder Indifferenzzonen in Kauf nehmen, um Zonen hohen Interesses zu schützen, bzw. dort Gewinne zu machen. Ein berühmtes Beispiel: Das zurückhaltende Engagement des amerikanischen F.B.I. bei der Drogenbekämpfung zwischen 1928 und 1980 – das geradezu einer Spielverweigerung gleichkam – bei gleichzeitiger hoher Aufmerksamkeit für Kapitalverbrechen und Bankraub.

Eine andere Möglichkeit ist, Spiele mit verschiedenen Akteuren oder um verschiedene Sachfragen zu kombinieren, um ‚package deals‘ auszuhandeln, z.B. zwischen Umweltschutz und Wirtschaftsförderung.

Wenn eine Institution schlecht oder gar nicht handelt, wird die andere umso wichtiger. Wenn z.B. eine Zentralregierung auf die Spannungen, die aus der Unterschiedlichkeit ethnischer Gruppen, die in einem Staat zusammenleben, nicht angemessen reagiert, kann dies dazu führen, dass nicht nur ihr Rückhalt in der Bevölkerung sinkt, sondern auch dass die Regionalregierungen und Regionalverwaltungen, ggf. sogar separatistische Gruppierungen, umso einflussreicher werden.

Öffentliche Verwaltungen müssen besonders heftig auch mit politischen Akteuren, politischen Institutionen, vor allem mit der politischen Regierung ‚spielen‘. Und hier treffen zwei Welten aufeinander, die wesensmäßig kaum unterschiedlicher sein könnten:

Regierungshandeln, Regierungsmanagement, Regierungshandeln erfordert – das kann empirisch belegt werden, wird aber schon durch die Alltagserfahrung unstrittig – immer auch die Fähigkeit, schnell auf sich verändernde Determinanten des Handelns zu reagieren, oft auch durch drastische Ziel- und Methodenwechsel. Mit anderen Worten: Regierungshandeln muss (sehr) flexibel sein.

---

<sup>7</sup> Barnes, a.a.O. und Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior*, 5th edition. New York

Dies steht nun in völligem Gegensatz zum Handeln von Verwaltungsinstitutionen. Ihrem Wesen nach reagieren sie kaum jemals schnell. Sie sind organisatorische Großtanker: Einmal in Fahrt, können sie den Kurs bestenfalls langsam und nur graduell ändern.

Dieser Wesensunterschied stellt sowohl die Politik als auch die Verwaltung vor große Probleme.

Wie reagiert die Verwaltung darauf: Zur Erklärung nehme ich gerne ein Bild aus der Geologie, genauer: aus der geografischen Plattentektonik. Hier haben wir es mit einem ständig bewegten, heißen Erdkern – der Politik – zu tun, der unentwegt gegen die starre Erdkruste – die Verwaltung – stößt. Wie reagiert die Erdkruste, sprich: die Verwaltung: In der Regel durch kleine, fast unmerkliche, aber kontinuierliche Anpassungen und Verschiebungen, oft nur millimetergroß im Jahr, wie wir aus der Verschiebung der Kontinentalplatten und aus unseren Erfahrungen mit Verwaltungen wissen. Nur relativ selten kommt es zu explosionsartigen Ausbrüchen, sprich: grundlegenden Reformen, und meist auch nur dann, wenn die Erdkruste, die Verwaltung, über einen langen Zeitraum hinweg keinerlei Veränderungen erfahren hat.

Genauso –so behaupte ich– ist das Reaktionsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung. In aller Regel reagiert die Verwaltung auf die stets brodelnde, bewegliche Politik wie die Erdkruste – mit beständigen, aber kleinen, möglichst nur millimeterkleinen Anpassungen und Veränderung. Damit baut sie Druck aus der Politik ab, verhindert aber dramatische, grundsätzliche Veränderungen.

Die Fähigkeit, durch beständige, kleine Anpassungen Druck abzubauen, ist erstens abhängig von der Art des Druckes: Wenn die Politik in extremen Situationen (etwa bei schweren wirtschaftlichen Krisen, Aufständen, externen Bedrohungen) extrem unter Druck geraten ist, nutzen kleine Anpassung nichts mehr. Dann gibt es auch in den Verwaltungen und im zivilgesellschaftlichen Bereich den ‚Vulkanausbruch‘, der die Erdkruste nachhaltig verändert.

Die Fähigkeit, durch kleine und kleinste Anpassungen Druck abzubauen, ist zweitens ganz entscheidend abhängig vom Grad der Institutionalisierung und Strukturierung der Verwaltung. Robinson, Caver, Maier und O’Toole haben in einer 2007 veröffentlichten Studie nachgewiesen, dass große, gut strukturierte und stark im politisch-administrativen Netzwerk verfestigte Institutionen dies signifikant besser können als andere.<sup>8</sup>

Wenn ich in die Formel für die Bestimmung des Managements der jeweiligen Verwaltungseinheit („M<sub>V</sub>“) nun durch den Faktor „S“ für die systemische Stabilität ergänze, sie also so beschreibe  $M_V = M_A \times M_R \times M_K \times S \times \lambda$ , nähere ich mich vielleicht einer Fassung, die nicht nur Hinweise zur Bestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung geben könnte, sondern auch einer Methode, den Output des Handelns öffentlicher Verwaltung zu bestimmen.

---

<sup>8</sup> Robinson, Scott E., Floun’say Caver, Kenneth J. Meier and Laurence J. O’Toole, Jr., 2007 “Explaining Policy Punctuations: Bureaucratic Centralization, Organizational Size and the Punctuated Equilibrium Theory of Public Agency Budgets.” *American Journal of Political Science* 51

Wie eingangs gesagt: Dies ist eine theoretische Übung, vielleicht eine theoretische Annäherung, die darauf wartet, weiter getestet und möglichst falsifiziert zu werden.

Friedhelm Meyer zu Natrup

## Политика и управление

*Переработанная формулировка доклада перед Одесским региональным институтом государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 17 февраля 2009.*

Когда говорится о академии, которая обучает сотрудника общественного управления в высшем политическом учреждении, подчиняющемся президенту Украины, непосредственно предусматривается отношение политики и управления. Но хорошо ли приглашать политолога для такой беседы, который к тому же является и служащим министерства. Для него дело могло бы пойти таким образом, как это представляется некоторым психологам: они наблюдают и очень часто точно анализируют и иногда, вероятно, даже затрагивают некоторые психологические конфликты, от которых страдают другие люди. Тем не менее, как только затрагивается их собственная ситуация, касающаяся при необходимости даже собственных психозов, многие члены этого круга профессионалов бывают достаточно неразговорчивы, беспомощны и ведут себя непрофессионально.

Вероятно, моя личная ситуация, когда я будучи одновременно политологом и административным служащим, еще не привела к узнаваемому психозу. Тем не менее, уверен, что она влияет на мою точку зрения постановки вещей. И если, я все же не хочу становиться неразговорчивым, и даже, вероятно, готов помогать, то должен ограничить себя, тем не менее, в рамках этого доклада скорее тезисами, для того чтобы набросать широкое поле данной темы, по крайней мере, в контурах.

Чтобы разъяснить мое восприятие данной тематики, нужно обозначить мое понимание общества и государства. Я полагаю, что каждое общество, каждое государство, обусловлено собственным историческим опытом; характеризуется этническими, культурными, частично так же религиозными и конечно же социально-экономическими различиями и пронизаны соответственно конфликтными взаимоотношениями.

Эта точка зрения не особенно оригинальна и уж вовсе не нова. Много общественных и политических исследований самого разного происхождения исходят, кроме всего прочего, из общества характеризованного классами и другим конфликтами. Карл Маркс только одно из многих имен, которые могли бы здесь быть упомянуты. И уже давно теория конфликтных линий (,Cleavage') Липсета и Роккана 1967 года используется также не только в партийных исследованиях.<sup>1</sup>

Эти структуры и конфликтные линии общества можно представить наглядно как ландшафт: высокие горы, холмы и долины несут на себе отпечаток различных политических культур и

<sup>1</sup> Seymour Martin Lipset (Липсет, Сеймур Мартин)/ Stein Rokkan (Стейн Роккан): Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction. In: dies. (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives. Free Press, New York 1967, S. 1–64. Пример широкой поддержки этой теории см. Jarren, Otried/ Ulrich Sarcinelli/ Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. ((Изд.): Политическая коммуникация в демократическом обществе. Висбаден 2002, СТР. 271)

исторического опыта. Часто острые утесы культурных различий, реки религиозных убеждений, глубоко, без ограждений разделяют друг от друга религиозные общины, политические лагеря и кланы. Иногда толерантность и взаимопонимание находят место, и тогда мели и мосты соглашений объединяют народы разрозненные религиозным безразличием.

Котлованы и дороги отличают друг от друга семейные, клановые, племенные структуры различных народов в их этнической, языковой и национальной общности. И на этот, весьма неоднородный ландшафт, который в каждом обществе сформирован по-своему, ложится нечто вроде тонкой пленки, которую мы называем системой правления. Эта пленка не парит над ландшафтом, она происходит от него, тесно связана с ним, принимая все формы, изгибы, высоты и глубины данного ландшафта. Таким же образом форма государственного управления, правительство и система управления сформированы из структур, конфликтных взаимоотношений и внешних влияний общества и государства.

Если эта точка зрения разделена, тогда больше нельзя полагать, что формы правления как товары, которые просто могут импортироваться или экспортироваться. Тогда больше нельзя полагать, что изменение этой пленки именованной государственной системой, формой правления и системой управления может привести к тому, что она покроет гармонично другой исторический ландшафт, и уж конечно, что ландшафт приспособится к покрытию. У этого есть так же разочаровывающие последствия: тот, кто разделяет эту точку зрения, не может полагать, что демократическая форма правления и правовая государственная система управления просто могла бы экспортироваться одной страной в другую страну.

Я однако уверен, что каждое общество должно учиться идти своим долгим путем по построению процесса собственной специфической системы правления. При этом можно ориентироваться на уже существующую примерную систему. Но работа по приспособлению этой 'плёнки' к специфическим условиям собственного 'ландшафта', даже с целью разработки демократических форм правления, должно выполнять каждое общество, каждое государство самостоятельно.

Но всё это функционирует только тогда, когда выполняются определённые условия. Прежде всего, когда эти условия строятся на демократических началах.

Демократия – это сложная форма правления. Демократия, согласно определению, – это господство большинства. И вместе с тем демократия не только сложна, но может быть также и очень опасным инструментом, а именно тогда, когда власть большинства не ограничена правами меньшинств в правах человека, даже если господство не уравнивается согласно Шарль Луи де Монтескье, *Que le pouvoir arrête le pouvoir* (Пусть власть перестанет быть всемогущей), не ограничивается не подлежащими продаже неотъемлемыми правами каждого отдельного гражданина. И это значит: если не имеется ничего над устойчивым господстве права, никакого демократического принципа правового государства, и если это демократическое право может осуществляться не эффективно, демократия не может существовать.

Демократия без правовой государственности - это ничто иное как пустое переодевание и, кроме того, очень опасный инструмент, так как в демократии разные конфликтные линии, которые создают каждое общество, могут выступать еще более отчетливо и действовать более необуздано.

Я не позволяю себе здесь высказываний по отношению к Вашей стране, к Украине. Я только хочу заметить: Вы знаете гораздо лучше чем я, что так же Ваша страна обусловлена собственным историческим опытом, например, в его отношении к России, также внутренними конфликтными ситуациями как, например, между населением, говорящем на русском и украинском языке, также от различий в экономической структуре страны. Когда я



смотрю на эти различия, их выражение могло бы найти место и в результатах выборов, я иногда вспоминаю об Аврааме Ортелиусе и других мастерах европейской картографии 15-ого и 16-ого столетия. У них граница Европы проходила в середине территории сегодняшней Украины – на данный момент ‚error politici‘ (политическая ошибка) высшего размера. Все же, кто может отрицать различия между частями Вашей страны, которые обусловлены длительным историческим влиянием?

Сегодня много ученых обозначают Украину и другие страны Восточной Европы как государства в процессе трансформации. Я нахожу, что это понятие подходит особенно к Украине, так как Вы испытали в вашей стране после так называемой оранжевой революции волну всесторонних трансформаций. И, тем не менее, я полагаю, что к этой трансформации привели так же и исторические, этнические, культурные а также экономические конфликтные линии, которые имеются также в Вашей стране как и в каждом другом государстве. И если это на самом деле так, то политики и государственное управление таким образом должны обращать внимание и решать данные конфликтные ситуации.

Все же, я буду говорить, естественно, не о политике и управлении в Украине, а предоставлю очень охотно слово моему очень почитаемому другу и коллеге Миколе Иже. Я хочу определять здесь только то, что я понимаю под политикой.

Имеются сотни определений понятия “политика“. Самая известная из многих от Woodrow Wilsons (Вудро Вилсон) „Who gets what, when and how?“ (кто что получит, когда и как) - очень лаконична, в доступной форме, но, однако слишком общна: после такого определения политика также может расцениваться как решение, чем, когда и как кормить мою собаку.

Я определяю политику в демократическом правовом государстве скорее двухфункционально: это как соединение предпочтений, и так же преобразование этих предпочтений и преимуществ в конкретные правильные политические решения, выводы и действия.

Соединение интересов и предпочтений происходит в парламентской демократии в политических партиях и в парламенте, а также не в последнюю очередь в формальных и неформальных политических сетях, которые ограничиваются, тем не менее, не только политическими деятелями, а так же вовлечением экономических, гражданских и общественных групп.

В условиях демократии существует не только одно сплетение интересов, следовательно сплетение одних интересов преобладают над другими. Политика в демократии не может быть диктатурой пролетариата, или диктатурой чего-то другого. Поэтому политика в демократическом обществе должна учитывать интересы различных граждан, слоёв населения и общественнополитических структур, больших и малых, часто даже друг против друга направленных.

И это хорошо! Даже если граждане в этом виде политики замечают только постоянный спор, склоки и один лишь хаос. Эти конфликты раздражают граждан. Тем не менее, мирно выносимый спор, также жесткие и содержательные дискуссии, - это существо и элемент демократии. Отсутствие спора, покой и мир возможны только в двух случаях: при диктатуре и на кладбище.

Если политика понимается не только как объединение, но и как агрегация объединенных интересов, то это подразумевает, что политика не может существовать без общественного управления. Другими словами: политика и управление не могут восприниматься и анализироваться отдельно друг о друга.

Осознание, которое достаточно старо и довольно часто пренебрегаемо.<sup>2</sup> Все еще политика и управление рассматриваются преимущественно отдельно друг от друга. К тому же классически обоснованная картина теории демократии: политики господствуют над бюрократией. И они должны решать как управление реализовывает требуемые решения.

Поэтому управление многофункционально и иерархически строго структурировано: на вершине иерархии находятся несколько высших чиновников, называемых в армии генералами, и, чтобы уже дополнить картину, далее возрастает число высших офицеров, ещё более капитанов и лейтенантов и, наконец, множество маленьких солдат – и все усердно выполняют свой долг.

Таким образом структурировано управление кооперированное в единый исполнительный инструмент. Действовать во-первых прозрачно, целенаправленно, рационально и юридически правомерно на государственном уровне, согласно определенно сформулированным правилам управления; Max Weber (Макс Вебер) поприветствовал бы это. Во-вторых, действовать полностью согласованно с политическими, в демократически правовых рамках, установленными целями, безразлично насколько рационально они так же могут показаться. Политическое управление в этой модели не предусмотрено.

Это - классическая модель – и между тем каждый знает, что этот вздор. В политической науке, но, прежде всего, в министерских управлениях, также в комиссии ЕС, говорится уже давно об образце так называемого „кооперативного управления“.<sup>3</sup> Такое кооперативное управление наряду с политиками пытается приобщать общественных актеров к политическому управлению, потенциально давать больше свободы коллективному самоуправлению, однако в то же время вести переговоры и осуществлять обмен мнениями в политических сетях.

В данной модели управление выступает в роли подрядчика по ведению переговоров и исполнительным партнёром политики. Она - часть, иногда даже катализатор в процессе соединения общественных интересов. Комиссия ЕС - это особенно хороший пример. Из классического вместе с тем становится политически думающий, совещательный, также политически действующий бюрократ, оснащенный часто значительной свободой действий. Таким образом политическое руководство может дойти до потеря контроля и потери управления. Таким образом политика в развитии и уходе от лояльности через информацию а также совершенным политической партией выбора определённой политической персоны пытается компенсировать себя в высших слоях управления.

Эта модель выглядит современной, актуальной и даже несколько более реалистичной, - это, однако, по моему мнению, всё же недостаточно правильное отображение реальности.

Об участии общественного управления в процессе соединения политических предпочтений можно говорить достаточно долго. Я хочу ограничиться здесь, тем не менее, второй частью политического участия общественного управления, преобразования политических интересов, предпочтений и целей. Для этого я хочу попытаться разъяснить мой подход к пониманию действий управления.

Из вышесказанного становится понятным, и предполагается самоочевидно, что действие общественного управления политически ориентировано на цель. Цель деятельности

<sup>2</sup> Здесь можно сослаться: Goodnow, Frank J.: Politics and Administration: A Study in Government. New York 1900 или на полное собрание произведений Max Weber (Макса Вебера), чтобы проследить длинную традицию данных исследований.

<sup>3</sup> Сравнивая Benz, Arthur: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden 1994 или интересное исследование Dose, Nicolai: Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzgesetzes. Baden-Baden 1997.

управления, мы назовём шаблонно „ $Z_t$ “, должна соответствовать нескольким условиям:

Во-первых, это должно соответствовать действительно относящимся к правовому государству нормам. Цели, которые противоречат конституции и действующему праву, не могут преследоваться общественным управлением. Это само собой разумеется, но на практике, однако, происходит не всегда. Тогда с полным основанием вступает в роль судебная власть, опираясь на контрольные задания парламента, также на средства массовой информации и общественность. Тем не менее необходимая „первоначальная проверка“, внутренняя, предупредительная контрольная функция выполняется самим общественным управлением. В немецком должностном праве существует так называемое *Remonstrationsrecht* (право возражения, контраргумент): зафиксированное обязательство каждого служащего проверять его служебные действия на их законность и поднимать возражения против их исполнения при сомнении, что данные указания не предписаны законом, принадлежит, по-моему, к самым важным элементам административного права и этики управления.

Во-вторых, управление должно само действовать в рамках законодательной базы. Это также само собой разумеется. Тем не менее существует неограниченное число случаев, когда это не выполняется. Причиной тому могут быть слабая организация управления, нехватка персонала, отсутствие квалифицированных и компетентных кадров, также недостаточное учебное пособие и специальная компетентная литература и многое другое, не в последнюю очередь - отсутствие денег.

Математически можно выразить те условия, которые должны выполнять цели поставленные перед управлением:

$$Z_t \in R \text{ и } Z_t \in K [R = \text{□□□□□□ующее право; } K = \text{целевая производственная ёмкость (Zielerreichungskapazität)}]$$

При определении результата действия управления должны учитываться следующие факторы:

- > менеджмент соответствующей единицы управления (здесь обозначено как „ $M_v$ “);
- > ранние результаты действия управления, выходная мощность, так называемый «output», набранный опыт, наработанные мысли. „ $O_{t-n}$ “);
- > производственный потенциал сотрудников, качество их образования и профессиональной переподготовки (здесь обозначено как „ $L$ “ обозначено);
- > их „intrinsic“ и „extrinsic“ (внутреннюю и внешнюю) мотивацию. Это значит производственная воля сотрудников, а также их усилие добиваться преимуществ в работе (признания, вознаграждения, продвижения по службе) и желание избегать недостатков в работе (наказание, порицания), (здесь названо „ $I_e$ “);
- > наконец нужно учитывать, что действие каждого управления определяется действием других единиц управления и множеством внешних влияний на управление (мы назовём это „ $E$ “).

Дополнительно должны вводиться также параметры случая („ $\beta_n$ “), взгляд на стабильность („ $S$ “) политической, административной, экономической и общественной системы и, само собой разумеется, фактор для необычных, также нерациональных влияний, так называемый „error term“ „ $\lambda_t$ “, чтобы обобщить все это в теоретической формуле:

$$Z_t = \frac{Z_t}{\beta_1(M_v \times L \times IE)O_{t-n} + \beta_2(E \times O_{t-n})\lambda_t}$$

Я ни в коем случае не хочу произвести впечатление, будто бы я полагаю, что смогу понять и рассчитать человеческое поведение в формуле. Мое отклонение от многих математических моделей, особенно в экономических науках (данная предпосылка: людскими ресурсами можно распоряжаться исключительно рационально, на основании совершенной информации и в соответствии с рыночным обзором) достаточно очевидна. Также я не хочу подвергать себя идеей описать действие управления шаблонно. Примеры этого находятся, прежде всего, в попытках развития эмпирической теории общественного менеджмента.<sup>4</sup> Хотя, естественно, можно было бы пытаться произвести эмпирические исследования с формулой, но она ни в коем случае не должна обосновывать здесь как „Empiristik“ (эмпиристика), а должна помочь в лучшем случае представить связь и влияние многочисленных факторов на действие общественных управлений в данной символической записи.

Эти факторы нужно описать точнее.

1. Организация - устройство одного определенного управленческого аппарата („ $M_v$ “), определяется иерархически конструктивно построенной и последовательно функционирующей („ $M_A$ “), направляется действиями в соответствии с законом и внутренними установленными правилами („ $M_R$ “), однако принимаемая во внимание также и „культура управления“ („ $M_K$ “). Эта культура управления может определяться как „образец общих основных предпосылок, который обучил группу / также единицу управления / при преодолении ее проблем внешнего приспособления и внутренней интеграции, который оказался пригодным и считается таким образом обязательным; и передается поэтому новым членам как рациональное и эмоционально правильное образование для обращения с этими проблемами.“<sup>5</sup> Она создается ценностью, нормами, манерами поведения, уже внешне заметна в так называемых артефактах и символах как, кроме всего прочего: одежда сотрудников и сотрудниц, их речь, употребление титулов и канонов.<sup>6</sup> Сотрудники и сотрудницы общественных администраций - это обычные люди; люди, тем не менее, иногда действуют иррационально, поэтому и здесь имеется фактор для необычных, также нерациональных влияний, так называемый „error term“. Итак, получаем данную математическую модель:  $M_v = M_A \times M_R \times M_K \times S \times \lambda$

2. Не только организационная социология и психология содействуют нам в приобретении данных знаний; также и общественные управления, как корпоративные участники, из их внутренних структур и в их взаимодействии с окружающим миром, разрабатывают „памятки“ которые влияют на работу управления в целом. Особенно хорошо действует при этом созданная оценка результатов более раннего действия администрации, соизмеримость собственных интересов управления при „игре“ с внешними актёрами. Я уделю этим собственным интересам и этой „игре“ далее ещё немного места. Сейчас укажу лишь на то, что напопоминание об очень успешных и очень отрицательных результатах в обращении с внешними действующими лицами должны особенно тщательно учитываться в работе управления.

3. На значения работоспособности и производительности сотрудников и качество их образования и переподготовки для эффективности и действенности в работе управления здесь не ставится ударение. Также не ставится оно, и на то что набор сотрудников решает все; он должен, однако, следовать только принципам отбора наилучшего работника. Практика набора сотрудников и, что важнее, практика повышение по службе сталкивается

<sup>4</sup> См. статью Meier, Kenneth J.: The Public Administration of Politics, or What Political Science Could Learn from Public Administration. In: PS: Political Science and Politics, January 2007

<sup>5</sup> Schein, Edgar: Unternehmenskultur, Frankfurt/Main, New York, 1995, S. 25

<sup>6</sup> См ebenda, S. 30ff и Baker, Kathryn A.: Organizational Culture. Washington 2002 ([http://www.sc.doe.gov/sc-5/benchmark/Ch11 Organizational Culture 06.08.02.pdf](http://www.sc.doe.gov/sc-5/benchmark/Ch11%20Organizational%20Culture%2006.08.02.pdf))

нередко с поиском руководства в политических кругах, в партийно-политической системе и часто зависит от личной политической лояльности в управленческом аппарате; содействует, однако, также усилиям сотрудников направлять их влияние и их положение в аппарате не только на достижение убедительных результатов в работе, но и оказанию услуг в продвижении по службе. Это положение вещей объясняется общечеловеческими взаимоотношениями, особенно, отношениями в организациях, поэтому предотвратить всё это полностью невозможно, хотя никого не нужно убеждать во вредности таких приемов. Поэтому эффективные контрольные механизмы при занятии особенно наилучших положений в общественной службе нужно устанавливать. Такие как: учёт определённых условий и предпосылок при приёме на службу, публикация в общественных изданиях вакантных мест, использование анонимных тестов для определения профпригодности, вплоть до опроса общественности и парламентских проверок.

4. Сотрудники, выполняющие вяло, неохотно и без удовольствия свои задания, приведут в могилу успех каждого дела, причём не только в управлении. Значение „intrinsic Motivation“ (мотивации поступившие изнутри), т.е. внутренние мотивации сотрудников, их производственная воля, их производственная радость, не может переоцениваться для результата их работы. Поэтому в целом каждый умный начальник и управление в целом очень хорошо должны быть проконсультированы при заботе и о внутренней мотивации сотрудников и сотрудниц.

Одновременным стимулом для достижения и повышения результатов работы сотрудников является „extrinsic Motivation“ (мотивация, поступившая извне). Работа сотрудников должна быть соответственно и справедливо вознаграждена. Такое понятие как „соответствующая и справедливая оплата труда“ достаточно неопределенно; таким образом часто случается споры между работниками и работодателями о том, настолько высоким должно быть содержание сотрудника в общественном управлении, которое делает его независимым от „внешних пожертвований“. Работа сотрудников также должна иметь реальный шанс не только на материальное вознаграждение, но и на похвалу, признание, продвижение по служебной лестнице. Необозримый лес брошюр и книг и бесчисленные обучения и семинары охватывают все аспекты руководства персоналом – и, тем не менее, для некоторых, так называемых „руководящих работников“ слово „мотивация сотрудника“ - это до сих пор неизвестное иностранное слово.

К „extrinsic“ (внешним) мотивациям принадлежат, однако, также и возможные санкции, опасение понести убытки в результате плохой работы. Системы деректив и контроля принципиально эффективны как и возможности санкций. Соблюдение как правил дорожного движения, так и правил и указаний в общественном управлении, должно непрерывно контролироваться, а при нарушении - санкционироваться. Другими словами: при отсутствии возможных санкций, постановка правил или целей бессмысленна. Отсутствие стимулов в работе, или же они недостаточно велики приведут опять же к низкому результату. Все усилия по борьбе с коррупцией, а также все слухи и разговоры о „good governance“ (порядок во власти, управлении, государстве) бессмысленны, если, во-первых, останутся достаточные стимулы и условия для коррупционных действий, и, во-вторых, не останется никаких возможных жёстких санкций, так как большинство всех людей, по моему мнению, подвержены принципу максимизации собственной выгоды.

5. На действие каждого управления влияют, само собой разумеется, действие других администраций, а также множество внешних влияний на управление. Чтобы пояснить мои представления о том, как общественные управления обходятся с их (политическим) контекстом, я охотно использую упрощенную игровую модель.

В этой модели управления и части общественного управления будут рассматриваться как отдельные действующие лица. Эти отдельные актеры принципиально пытаются

использовать их контекст оптимально, согласно собственным интересам. Они вступают вместе с тем в „игры“ с разными другими участниками из области управления, политики, также экономических и гражданско-общественных структур. Они играют в несколько игр одновременно, и одновременно на различных уровнях. Учреждение всегда будет пытаться почерпнуть максимум из каждой отдельной игры, или же достигнуть, по меньшей мере, равновесия прибыли и потери. При этом нужно дополнительно учитывать, что у всех учреждений есть одна „Akzeptanz-Zone“ (зона приемлемости) и „Zone der Indifferenz“ (зона безразличия).<sup>7</sup> Эти зоны позволяют учреждению совершать сделки, в которых они меряются с убытками за счет одной из ее зон приемлемости или безразличия, чтобы защищать зоны более высокого интереса и работать там прибыльно. Известный пример: скромное обязательство американского F.B.I. по борьбе с наркотиками между 1928 и 1980 годами по сравнению с повышенным вниманием к тяжким преступлениям и ограблениям банков.

Другая возможность: комбинировать игры с различными участниками или манипулировать различными вопросами, чтобы выторговать так называемый „package deals“ (двойной, двусторонний компромисс), например, между охраной окружающей среды и стимулированием развития экономики.

Если учреждение действует плохо или вовсе не решает каких либо вопросов, тем важнее становится другое учреждение. Если, например, центральное правительство не реагирует на напряжение между различными этническими группами, которые проживают совместно в одном государстве, может привести к тому, что правительство окажется не только без поддержки данной группы населения но и , соответственно, без поддержки национального правительства и регионального руководства. Создающиеся при этом сепаратистские группировки становятся более влиятельными.

Общественные управления должны уделять особую роль в этой „игре“ политическим участникам, политическим учреждениям, прежде всего, политическому руководству. И здесь сталкиваются 2 мира, которые, на первый взгляд едва ли различимы:

Действия правительства, способность правительства управлять – эмпирически подтверждено, однако каждодневные наблюдения это оспаривают - бесспорно требуют способности всегда быстро реагировать на изменяющиеся ситуации, часто также коренным образом меняя цели и методы воздействия. Другими словами: правительство должно действовать очень гибко.

Это совершенно противоположно действиям учреждений управления. Администрации никогда быстро не реагируют. Они огромные организационные танкеры, меняющие курс во время плавания, в лучшем случае, медленно и плавно.

Это существенное различие ставит как политику, так и управление перед большими проблемами.

Как управление реагирует на это? Для того чтобы понять, я охотно обращусь к картине из геологии, точнее к географической тектоники плит. Здесь мы имеем дело с постоянно движущимся, раскалённым земным ядром – политикой , которое непрерывно бьётся в неподвижную земную оболочку - управление. Как реагирует земная кора, подразумевая при этом управление: как правило, маленькими, почти неуловимыми, едва ли миллиметр в год, но непрерывно меняющимися движениями и деформациями земных дисков. С таким же примером сталкиваемся мы и в управлении. Относительно редко дело доходит до взрыва, подразумевая при этом основные реформы: в большинстве случаев только тогда, когда земная кора - управление, в течение длинного периода не узнала изменения.

Таким образом, я считаю, что политика и управление реагирует между собой. По всем

<sup>7</sup> Barnes, a.a.O. und Simon, Herbert A. 1997. Administrative Behavior, 5th edition. New York.

правилам, управление реагирует на всегда кипящую, подвижную как земная кора - политику – постоянными, но маленькими, возможно размером с миллиметр приспособлениями и изменениями. Вместе с тем она сокращает политическое давление, предотвращает, порой драматические, принципиальные изменения.

Постоянная способность сокращать давление зависит, во – первых, от силы этого давления: маленькими приспособлениями и изменениями не обойтись, если политика попала в крайнюю ситуацию (например, при тяжелых экономических кризисах, восстаниях, внешних угрозах). Тогда также и в администрациях и в гражданско-общественных структурах „извержение вулкана“, которое значительно изменит земную кору неизбежно.

Способность сокращать давление небольшими и умеренными приспособлениями зависит во-вторых, совершенно однозначно, от степени институционализации и определения структуры управления. Robinson, Caver, Mair и O’Toole подтвердили в опубликованном в 2007 исследовании, что большие, хорошо структурируемые и сильно укрепленные в политическо-административной сети учреждения функционируют значительно лучше.<sup>8</sup>

Если я дополню формулу для определения менеджмента соответствующей единицы управления („Mv“) теперь фактором „S“ – системная стабильность, она будет выглядеть таким образом:

$$Mv = M_A \times M_R \times M_K \times S \times \lambda$$

Я приблизился в данном случае к формулировке, которая могла бы дать не только указания к определению отношения между политикой и управлением, но и метода для определения результата действия общественного управления.

Как было сказано в начале: это - теоретическое упражнение, вероятно, теоретическое сближение, которое ждет дальнейшего тестирования, однако при случае может быть и опровергнуто.

---

<sup>8</sup> Robinson, Scott E., Floun’say Caver, Kenneth J. Meier and Laurence J. O’Toole, Jr., 2007 “Explaining Policy Punctuations: Bureaucratic Centralization, Organizational Size and the Punctuated Equilibrium Theory of Public Agency Budgets.” *American Journal of Political Science* 51