



С. Н. Макаров

**ЭТАПЫ ТРАНСФОРМАЦИИ НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ
О СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

82

Рассматриваются вопросы изменения ресурсной базы государственного управления в различные периоды времени. Предлагаются критерии для описания трансформации научных взглядов на специфику государственного управления: социологическое время и объем социальных связей. Согласно этим критериям выделяются этапы, в рамках которых государственное управление претерпевает кардинальные изменения. Для каждого из выделенных этапов предлагается оптимальная управленческая модель. Отмечается факт зависимости изменения ресурсной базы государственного управления от личного социального заказа.

This article examines transformation of the social administrative resources through different historical periods. The author suggests criteria for analyzing evolution of scientific views on public administration: sociological time and the volume of the social ties. On the basis of these criteria, the author identifies the stages of cardinal changes in public administration. The optimum administrative model is suggested for each of these stages. The article emphasizes the dependence of the changes in the resource base of the public administration on the actual social mandate.

Ключевые слова: власть, управление, государственная власть, социальные ресурсы управления, социальные взаимодействия.

Key words: power, administration, public administration, social administrative resources, social interactions.

Государственное управление как содержательная сторона института государства базировалось на своеобразных, исторически обусловленных принципах общественного договора, которые в дальнейшем трансформировались в нормативно-правовые акты. В обобщенном виде динамика трансформации государственного управления — это процесс адаптации управленческих решений, продуцируемых институтом государства, к реальным потребностям социальной среды.

Для описания эволюции научных взглядов на ход государственного управления целесообразно использовать в качестве отправных положений два взаимодополняющих основания, которые могут выступать критериями периодизации:

- социологическое время;
- объем социальных связей.

Социологическое время содержит в себе признаки, присущие времени историческому (но не полностью совпадающие с ним), которые



дополнены качественно новым уровнем социологического понимания особенностей государственного управления.

Другое основание — объем социальных связей, представляющих собой количественное выражение взаимодействий, в которые вступает личность. Последние в социологии рассматриваются в трех аспектах — институциональном, групповом и индивидуальном.

Содержательное наполнение анализа эволюции научных взглядов на специфику государственного управления по указанным выше причинам включает в себя авторские предложения различных научных школ и направлений. Выбор тех или иных концепций обусловлен методологически (положениями структурно-функционального анализа и ситуационной теорией управления).

Первый этап эволюции взглядов на специфику государственного управления условно можно назвать «пронаучным» из-за слабого развития методологических оснований изучения социальных явлений. Возникновение институциональной точки зрения на объяснение специфики государственного управления произошло в Древнем Китае. Этот период характеризуется кризисом государственного управления, а также сопровождавшим его социальным: низкий уровень доходов населения, падение общественной морали [5, с. 21]. Идеологическим основанием могло стать только ментально обусловленное крупное социальное образование, ценностный фундамент которого разделяли бы все слои общества. Таким стержнем послужила модель патриархальной семьи. И сегодня в Китае, несмотря на культивирование социалистических общественных отношений и интенсивное развитие рыночных, традиции, заложенные Конфуцием, продолжают активно формировать политику государственного управления.

Приблизительно в этот же исторический период в Римской империи происходили схожие социальные процессы, а именно общественно-политическое устройство на данной стадии отличается бурным ростом центров административного государственного управления — городов-мегаполисов [5, с. 43]. Сложившийся строй (республика) находится в структурной аномии по причине разногласий определяющих социальных слоев (патрициата и плебса). В этот период основным социальным ресурсом управления является персонифицированная позиция лидеров-экспертов, которые совмещали в себе профессиональные качества полководцев, ораторов, государственных чиновников. Идеологическим основанием сохранения государства в консолидированном формате выступала реализация принципа соучастия, заключавшимся в восприятии государства как общности граждан, в которой каждый индивид ассоциировал себя со страной [25, с. 23].

Государственное управление как система социальных связей, возникающих в результате межгруппового взаимодействия, становится предметом анализа в период расцвета Древней Греции. Появление культурного начала в виде пантеонной религии, согласно которой за отдельные общечеловеческие ценности «отвечали» мифологизированные божества, наложило отпечаток на государственное управление.



В результате такого функционального обособления идеологической основы и формирования узкоспециализированных элитарных групп государственное управление приобретает контуры интегрированного коллективного взаимодействия (аристократия, военные, ремесленники и т.д.). Данный формат связей, согласно одному подходу, находился под координационным управлением правителя-лидера, в соответствии с другим — идеальная форма правления (полития) предполагала концентрацию государственной власти у воинов и базировалась на институте собственников [2, с. 212].

Следующий этап эволюции взглядов на специфику государственного управления — век Просвещения.

84

Выбранные основания анализа (прежде всего социологическое время) позволяют опустить отдельные периоды истории. Развитие представлений о государственном управлении Средневековья характеризуется общим регрессом. Причина этого — господство теологического направления в науке об обществе, подразумевающего жесткие рамки религиозных постулатов в государственном управлении, которым присуще своеобразное «языческое» ретроградство. Эпоха Возрождения также не привнесла принципиальных подходов к специфике государственного управления (согласно выбранным основаниям анализа), несмотря на относительную экспертность отдельных концепций [13, с. 230].

Век Просвещения — своеобразный переходный этап эволюции взглядов на специфику государственного управления. Это объясняется процессами социальной трансформации, берущими начало в развивающихся капиталистических отношениях, локализованных, преимущественно, в Англии и Франции. Сохраняя общий институциональный подход, просветители того времени настаивали на «приоритете права по отношению к воле правителя, а право является неполноценным до тех пор, пока само государство не стало той властью, которая признает безусловное верховенство закона, обеспечивающее право личной свободы» [19, с. 416]. Демократизация воззрений на процесс государственного управления сопровождалась появлением новых управленческих ресурсов: возрастающей роли достижений науки и техники, интенсивным интеллектуальным развитием общества в целом. Несмотря на некоторую новизну подходов к механизмам государственного управления, прослеживается устойчивая тенденция к сохранению монархии как формы осуществления государственных управленческих полномочий с возможной трансформацией приоритетов — развитием торгово-промышленных отношений или расширением социального плюрализма как индикатора эффективности власти.

Следующий этап связан с процессом формирования индустриального общества. В этот период наблюдается четкое проявление структурных образований — классов, и, как следствие, актуальным становится вопрос об оптимальных формах их взаимодействия.

Институциональное рассмотрение специфики государственного управления приобретает строго прикладной аспект, четко уязвляю-



щийся с социальной действительностью. Оптимальными видами взаимодействия государства и общества являются типологические модели, представляющие собой действенный управленческий конструкт, реализующийся в рамках государственного управления (военное общество — подчинение человека государству, промышленное общество — существование государства для человека) [22, с. 207]. Причем в обоих вариантах институт государства выступает регулятором индивидуальных свобод. В ситуации обострения классовых противоречий возникает потребность в учете статусно-ролевых характеристик и исследовании различных вариантов их координации как между собой, так и с официальной управленческой доктриной государства (общества универсалистского образца достижения, общества универсалистского образца предписания, общества партикуляристского образца достижения, общества партикуляристского образца предписания) [16, с. 52]. Дистанцируясь от предметной концентрации, варианты управленческих отношений можно представить в виде анализа потенциалов отдельных социальных конструктов [15, с. 42]. Такая кажущаяся научная абстрагированность нивелируется признанием в качестве основного ресурса государственного управления интеллигенции и среднего класса, а роль ценностного базиса отводится религии [21, с. 48–63]. Движущая сила социально-экономической эволюции сосредоточена в мегаполисах. Именно там находятся основные компоненты, необходимые для государственного управления: органы государственной власти, принимающие стратегические решения; научный и культурный потенциал; основные социальные образования — классы. Теория социальных трансформаций объясняет эволюционный характер общественных изменений с позиции порядков-факторов, определяющих их (экологический, экономический, политический, социально-культурный). Стабильность прогрессивных преобразований такого рода возможна только при согласованных, системных действиях всех субъектов (государства и других институтов) с интегрированными в них представителями классов.

Вследствие становления противоречий между социальными классами вполне логичным выглядит анализ специфики государственного управления в контексте особенностей группового взаимодействия. Признаки межклассовых противоречий отражены в концепциях государственного управления пацифистского характера. Использование понятия «пацифизм» реализует теорию построения бесконфликтного общества, в основании которой находится позитивизм как формат общественных взаимодействий. Не отрицая при этом ведущую роль в государственном управлении высших сословий (аристократия), которые осуществляют аппаратную функцию, Конт считал главной движущей силой социальных трансформаций пролетариат. Общество рассматривалось как живой организм, модифицирующий свою конфигурацию с течением времени. Каждому этапу такой трансформации соответствовали собственные ресурсы управления, а именно правительство — координатор солидарности; религия — нравственная основа общества;



промышленники — материальный базис; пролетариат — основной исполнитель — все они также не стабильны по приоритету своего воздействия в различных периодах общественного развития [10, с. 51]. Такая трактовка управления, казалось бы, нивелирует лидирующее положение государства (хотя «необходимость государства обусловлена объединением частных сил для общей цели» [10, с. 93]), но предполагает системное изучение общественных процессов, а направленность, в целом, на «солидарность» расценивается как формат мирного функционирования общества. Профессионализм социальных групп — это ресурс управления, который характеризуется относительной простотой развития (через систему образования). Государство — всего лишь регулятор взаимодействий профессиональных корпораций, эффективность которого невозможна без принципиально нового подхода, то есть концентрации на процессе управления, а не на его субъект-объектной организации. Поддерживая точку зрения на общество как на арену соревнующихся социальных групп и отдавая должное структуре управления промышленного производства, концепция рациональной бюрократии унифицировала процесс управления, подчинив его строгой регламентации и сделав относительно независимым от качественных характеристик властвующих групп.

Поиск форм солидарного существования общества, в основании которого находится система классового взаимодействия, невозможен без столкновения интересов отдельных социальных слоев. Это конфликт отношений по поводу обладания собственностью, в результате анализа которого преференция в осуществлении государственного управления отводится пролетариату, что обусловлено многочисленным составом и возможностью совершения властных полномочий в связи с отсутствием «личной заинтересованности». Несмотря на логичность этой точки зрения, закон социальной иерархии ставит под сомнение возможность лонгитюдного практического воплощения данной конструкции: право распоряжаться престижными социальными благами нивелирует позицию пролетариата как класса без собственности, что актуализирует вопрос об уровне объективности при реализации управленческих полномочий.

Одна из специфических черт данного этапа — появление управленческого антропоцентризма. Безусловно, теории, характеризующие роль личности в управлении государством, так или иначе возникали и в античный период, и в эпоху Возрождения. Однако капиталистический антропоцентризм обладает особыми свойствами. «Надорганический» механизм формирования самого государства, фундаментом которого является нравственное начало, наделяет его управленческой ответственностью за социализацию личности [9, с. 1—10]. Подход к отношению «личность — государство» как к системе позволяет говорить об основаниях, придающих ей целостность. В роли ресурсного обеспечения выступает деятельность индивидов, за счет которой достигается эта целостность. Дестабилизирующими факторами выступают качественные характеристики индивидов (физические, интеллектуальные, нрав-



ственные, психические), они же выполняют роль механизмов, формирующих субъект управления, обуславливая конкуренцию в реализации властных полномочий.

Также появляются концепции, описывающие универсальный способ человеческих взаимодействий. Используя механизм общественного отчуждения, сопровождающийся ростом индивидуальных свобод, государственное управление выступает как категория, обеспечивающая общественные взаимодействия, применяя такие управленческие ресурсы, как интеллект и деньги [7, с. 37]. При этом наблюдается потеря индивидуальных качеств личности, которой сопутствует унификация институциональных форм общественного устройства [7, с. 39]. Управленческие ресурсы (интеллект и деньги) дополняются фактором «социальные нормы» [22].

Рассмотрение государственного управления как особой интеракции предоставляет возможность изучения данного взаимодействия на микросоциальном уровне. Здесь основными причинами взаимодействия становятся первичные и вторичные группы [11]. Государственное управление — механизм продуцирования социальных актов, которые играют роль самостоятельных управленческих конструкций и образцов одобряемого поведения. Предложенная типология коллективных образований [3, с. 173—179] делает государственное управление ситуативным, так как обоснование механизмов координации различными группами позволяет говорить о шаблонах, необходимых для экономии ресурсов и, как следствие, для эффективной деятельности субъекта управления — государства.

Следующий этап эволюции научных взглядов на государственное управление, согласно предложенной схеме анализа, целесообразно назвать «рыночный». Наименование этого этапа достаточно условно, так как система рыночных отношений присутствовала в том или ином виде и на предыдущих стадиях. Начало его — первая треть XX в. — связана с экономическими и политическими кризисами в России, США и Европе. Изменяются приоритеты социально-экономического развития: от необходимости совершенствования промышленного производства (базис которого был заложен на предшествующем этапе) до формирования информационного общества потребителей услуг и высоких технологий (конец XX в.).

Институциональный аспект анализа государственного управления акцентирует развитие власти государства, основной ресурс которой — коммуникативная (информационная) составляющая, ориентированная на военный потенциал [18].

Институт государства — это социально одобряемый гарант общественной стабильности, обусловленной конкурентной экономикой, его функция — обеспечение жесткого социального каркаса, поддерживающего стабильность общества. Цикличность истории общества, создающая возможность социально-управленческого прогнозирования и планирования, приобретает статус своеобразного информационного ресурса государственного управления. Эти управленческие ресурсы государства (информация, экономика, во-



енный потенциал, историческое время) необходимы для построения социальных сетей, охватывающих микро-, мезо- и макроуровни социума, который осознается не только существующим в пределах национально-территориальных границ обществом, но раскрывается как понятие планетарного масштаба. Появление же самого государства – «социального тела» – повлекла за собой групповая конкуренция [23, с. 247–251], а «государственно-общественный» тип управления есть механизм самообновления государства, реагирующий на общественную динамику [17].

Анализ государственного управления, в основании которого находится изучение специфики группового взаимодействия, в сравнении с предыдущим этапом характеризуется возникновением радикальных взглядов. Это происходит из-за роста социальной энергии, требуемой для процесса общественной трансформации у групп, которые оказались вне поля распределения престижных социальных благ. Ренессанс леворадикальных взглядов определяется, с одной стороны, увеличением численности таких групп, а с другой – возрастающей степенью в этой среде социального отчуждения, спровоцированного во многом государством и рыночными отношениями. Одним из сценариев складывающейся ситуации может стать изменение общественно-политического устройства, переход индустриального общества с рыночными отношениями, обремененного технологиями, с утратой индивидуальной свободы, к тоталитаризму [14]. Это подтверждалось и социологическими исследованиями, которые рассматривали авторитарную личность с антигуманными чертами в качестве главного субъекта управления [1]. Условием процесса дальнейшей эволюции общества является использование коммуникативного действия со стороны государства. Фундамент этого ресурса – «реально достижимые социалистические ценности», подкрепленные демократизацией общественных отношений и развитием самоуправления [6, с. 11]. Этот процесс сопровождается образованием новой конкурентоспособной управленческой элиты, которая примет на себя функции субъектной концентрации государственного управления.

Исследование процесса государственного управления, исходное положение которого – интерактивная позиция индивида, служит своего рода экспертным дополнением групповых и институциональных концептуальных теорий. Исторически обусловленный когнитивный стиль, ограниченный конечным числом конструктов, квалифицирует процесс государственного управления как способ, определяющий позицию государства, связанную с вовлечением индивида в общественно значимую активную деятельность. Роль государства дополняется распределительной функцией управления, в основе которой находятся знания, выступающие как преобладающая характеристика поддержания социального баланса и представляющие собой материализованные коммуникативные процессы, которые расположены в структуре личных «фоновых ожиданий», с возможной коррекцией в процессе социализации [4].



Таким образом, трансформация научных взглядов на специфику государственного управления – смена управленческих моделей, ресурсная база которых является производной от наличного социального заказа.

Список литературы

1. Адорно Т. Исследование авторитарной личности. М., 2001.
2. Аристотель. Политика // Собр. соч. в 4 т. М., 1991. Т. 4.
3. Блумер Г. Общество как символическая интеракция // Современная зарубежная социальная психология. М., 1984. С. 173–179.
4. Гидденс Э. Устроение общества. М., 2005.
5. Грасий А. В. История цивилизаций. Н. Новгород, 2003.
6. Заславская Т. И. Перестройка как социальная революция // Социология перестройки: сб. ст. М., 1990.
7. Зиммель Г. Философия денег // Теория общества. М., 1999.
8. История социологии в Западной Европе и США / под ред. Г. В. Осипова. М., 1999.
9. Ковалевский М. М. Социология на Западе и в России // Новые идеи в социологии / под ред. М. М. Ковалевского. СПб., 1913. Сб. 1. С. 1–10.
10. Конт О. Курс позитивной философии. СПб., 1900.
11. Кули Ч. Человеческая природа и социальный порядок. М., 2000.
12. Кулыгин В. Классическая социология. М., 2000.
13. Макиавелли Н. Государь. М., 1990.
14. Маркузе Г. Эрос и цивилизация. Одномерный человек. М., 2003.
15. Мертон Р. К. Парадигма структурно-функционального анализа. М., 2004.
16. Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997.
17. Пригожин А. И. Методы развития организаций. М., 2003.
18. Ритцер Дж. Современные социологические теории. М., 2002.
19. Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре или принципы политического Права. Трактаты. М., 1998.
20. Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 48–63.
21. Спенсер Г. Личность и государство. М., 2007.
22. Теннис Ф. Общность и общество // Социол. журн. М., 1998. №3–4.
23. Тихонов А. В. Основы социологической теории управления. СПб., 2000. Гл. 3. С. 247–251.
24. Федосеев П. Основы научного коммунизма. М., 1968. С. 31–33.
25. Цицерон. О государстве. Кн. 1. М., 1989.

Об авторе

Сергей Николаевич Макаров – канд. социол. наук, доц., Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: snmak75@mail.ru

About the author

Dr Sergey Makarov, Ass. Prof., Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

E-mail: snmak75@mail.ru