

# **Лидерство и управление обществом. Сущность и значение социального управления**

**Кулинченко Александр Викторович**

Канд. филос. наук, доцент кафедры «Общая политология» Финансового университета

E-mail: ku107@rambler.ru

Государство как центральный политический институт и субъект управления обществом призвано решать ключевые общественные проблемы, осуществлять постановку целей, направлять развитие общества. Особая роль в этом процессе принадлежит политическому лидерству, которое не только объединяет и направляет людей к единой цели, но служит связующим звеном между политикой и управлением делами общества. Однако способность лидера вести за собой людей, проводить государственную политику, осуществлять управление обществом нередко встречает серьезные преграды. Одна из них – неэффективная организация системы государственного управления вследствие недооценки в теории и на практике реальной сложности общества как объекта управления, наличия в нем общественной самоорганизации, самоуправления, саморегулирования.

Если государство и государственное управление не учитывают указанных процессов, игнорируют многообразие реальных интересов и целей людей, участвующих в управлении делами общества, это может вести к дезорганизации системы государственного управления, его бюрократизации, рассогласованию и разобщению различных подсистем, уровней, процессов управления обществом.

Государство как субъект управления обществом призвано обеспечить продуктивное взаимодействие со всеми регулирующими общественными процессами и механизмами. Связующей все процессы управления (самоуправления) в обществе силой является наиболее полная реализация сущности социального управления, которая проявляется в добровольной субординации видов и форм человеческой деятельности. По сути, социальное управление представляет собой систему, в которой горизонтальные взаимодействия людей как субъектов деятельности сознательно и свободно, на основе общности интересов способны трансформироваться в иерархические отношения субординации субъектов и объектов управления. Столь значительная и важная для общества трансформация возможна при наличии действенного института лидерства как особой, обладающей собственной спецификой, в то же время одной из ведущих форм проявления власти в обществе. Подлинное лидерство выступает как зримое выражение сущности и значения социального управления

**Ключевые слова:** власть, государственное управление, государство, лидерство, общественное самоуправление, политика, социальное управление, управление в обществе, управление обществом.

## **Leadership and Ruling Over Society. The Main Point and Role of Social Management**

**Kulinchenko Alexandr Viktorovich**

Candidate of Sciences (Philosophy), Associate Professor, General Political Science Department, Financial University

E-mail: ku107@rambler.ru

The government as the central political institution and the subject of the rule of the society is to resolve key social issues, to set goals and to guide and support the social development. Political leadership plays the particular role and not only unites and guides people toward the shared objectives, but also provides as interlink between politics and managing the social matters. But a leader's ability

to lead the people, to pursue the public policy and to rule the society may face severe hurdles. One of these is inefficiency of public administration system as a result of underestimating both theoretically and practically, the actual complexity of the current society as the object to be governed and also due to such processes, as social self-organization, self-government and self-regulation.

When the government and public administration fail to take into account the said processes and ignore the whole diversity of actual interests and goals of people who run public affairs, it could disorganize the public administration system, bureaucratize it and lead to mismatch different subsystems levels and processes in ruling over society.

The government, being subject to the rule of society, should maintain efficient interaction with all the relevant social processes and mechanisms. Full realization of the social management nature, which manifests itself in voluntary subordination of all kinds and forms of human activities, has the power to connect all the ruling and self-ruling processes in the society. Essentially, the social management is conceived as a system, where lateral interaction between individuals, as actors, based on community of interests, can morph freely and consciously into hierarchic chain of command of objects and agents of management. Such transformation, given its paramount importance to the society, can be possible only provided that there exists the efficient institute of leadership, as the particular, specific yet appearing to be one of the main forms of ruling over the society. Genuine leadership is a visible manifestation of the very essence and significance of social management.

**Keywords:** power, public administration, government, leadership, public self-government, politics, social management, ruling over society.

Лидеры и институт лидерства в целом играют важнейшую роль в общественно-политической жизни страны и каждого ее региона. Особое значение имеет политическое лидерство — в организации политической системы и общества в целом, в разрешении возникающих противоречий и конфликтов, в направлении развития общества к желаемым целям, в управлении общественными делами.

Когда речь заходит об управлении обществом, роль лидерства нередко воспринимается в виде некоего «спускового механизма», импульса, который придает политический лидер, «запуская» механизм государственного управления. Отчасти это верно: определение политического курса, обретение поддержки граждан на демократических выборах, подбор и расстановка кадров, способных осуществить конкретные политические преобразования, иными словами, понимаемая в самом широком смысле политика, действительно, предшествует государственному управлению, определяет, направляет и контролирует его ход. Исследователи давно обратили на это внимание, различая, с одной стороны, понятия политики, государственной политики, и, с другой стороны — государственного управления, администрирования, исполнительной деятельности государственных служащих. Представляется, что такое различие в целом правильно отражает соотношение указанных понятий и объективную взаимосвязь отражаемых ими явлений. Но как часто бывает, необходимая аналитическая процедура различения в сложном объекте важных составляющих, которая способна выявить существующую между ними взаимосвязь, далеко не всегда ведет к раскрытию механизмов и процессов взаимодействия между ними. Тогда перед исследователем возникает некий кон-

гломерат объективно взаимосвязанных явлений, обнаружение механизмов взаимодействия которых в рамках целостного, функционирующего и развивающегося объекта исследования представляет самостоятельную научную проблему. Нечто подобное происходит при анализе взаимосвязи политики и государственного управления, стратегической (политической) цели развития общества и эффективных путей ее достижения. В частности, традиционной проблемой в этой сфере стало решение задачи обеспечения реализации политики правящих сил (партий) посредством государственных органов, государственного аппарата, государственных служащих, подчинение отнюдь не рациональной (по М. Веберу) бюрократии служению общественным целям и интересам.

Государство и государственный аппарат выходят в этом случае на первый план самым естественным образом. Государство как центральный политический и властный институт справедливо рассматривается также, как высший центр управления обществом. Люди, как известно, обладают сознанием и волей, способностью к самостоятельности и самоуправлению, поэтому реализация общегосударственных управленческих решений на практике неразрывно связана с подчинением людей при помощи публичной власти. Имеется и иное основание считать государство наивысшим центром управления общественными делами. Если рассматривать общество как систему управления, состоящую из управляющей и управляемой подсистем, никакого другого, равновеликого государству и равнозначимого общественно-политического института нам не найти. Исходя из этой логики, государство есть управляющая подсистема общественной системы.

Однако общество отличается от других сложно-организованных систем, прежде всего тем, что вся

общественная жизнь осуществляется посредством деятельности людей. Следовательно, государственная жизнь и государственное управление не являются исключением: возникает специальная деятельность по управлению (управленческая деятельность) и исполнению (исполнительская деятельность). Более того, люди, занятые политикой, государственными делами, управлением обществом принимают решения и осуществляют свою деятельность вполне осознанно, они ставят обоснованные цели и сознательными воздействиями направляют процесс их достижения. Логика, на первый взгляд, выглядит безупречной. Однако представляется, что именно в этом пункте коренятся многие практические и теоретические проблемы, связанные с управлением обществом. Рассмотреть эти проблемы в короткой статье не представляется возможным. Поэтому сосредоточимся лишь на некоторых из них.

Во-первых, каким образом можно обеспечить централизованное управляющее воздействие на общество в целом для достижения сознательно поставленной цели управления, если общество представляет собой сверхсложную систему и по определению не поддается контролю из единого центра? Ответ кажется очевидным и банальным: посредством построения иерархии соподчиненных друг другу центров управления. Именно таким образом удается справиться с задачей управления в других сложных динамических системах. Но мы имеем дело с общественной системой, т.е. системой деятельности людей.

Поэтому возникает другой вопрос: как построить систему управления обществом в условиях, когда управленческая и исполнительская деятельность разделены и закреплены за разными людьми, которые обладают собственными воззрениями, желаниями, интересами и целями? Ответ очевиден: необходимо использовать властное принуждение (например, в условиях демократии – принуждение немногих в интересах всех). Следует учесть, что государство как управляющая подсистема представляет собой объединение (зачастую огромный конгломерат) многочисленных государственных органов и организаций, связанных многочисленными взаимосвязями и взаимозависимостями, которые невозможно в одночасье урегулировать нормативным распоряжением. Обязательные для исполнения нормы здесь отстают от реальных процессов и взаимодействий, власть по необходимости персонифицирована в начальниках, распределена по уровням иерархии и далеко не всегда может поддержать своей силой конкретные управленческие решения. В реальности огромный пласт

решений (нередко в скрытой форме) остается во власти бюрократического аппарата, в том числе у тех, кто должен был бы не принимать решения, а исполнять их. Возникает реальная угроза противоборства разнонаправленных управленческих воздействий, того, что, по сути, противоположно управлению, – «управленческого хаоса», потери управляемости. К этому следует добавить крушение надежд членов общества, связывающих свое благополучие с эффективным государственным управлением.

Проблему эффективной организации процесса управления обществом, взаимодействия деятельности по управлению и по исполнению, достижения целей управления обществом во благо всех его членов можно считать традиционной, если не «вечной» проблемой управленческой науки. Поэтому существуют различные подходы к ее разрешению.

Один из таких подходов служил теоретико-методологическим обоснованием советской практики сознательного сверхцентрализованного управления обществом. Несмотря на то, что сама система канула в лету вместе с СССР, ее отдельные рецидивы заметны до сих пор, особенно при решении острых проблем управления в так называемом ручном режиме. Поэтому представляется уместным рассмотреть теоретико-методологическую аргументацию сторонников указанного подхода к «социальному управлению»<sup>1</sup>.

Прежде всего, предлагалось провести последовательную экспликацию понятия субъективного фактора, которое отражает деятельность людей как в сознательно-волевом, так и в организационном аспектах. В соответствии с этим подходом управление рассматривалось как субъективная деятельность, историческое развитие которой выражается в усилении сознательного, рационального начала в общественной практике. Фактически, управление отождествлялось с деятельностью субъекта управления, который, взаимодействуя с объективной реальностью, выделяет свой объект. Субъект управления «просматривает», контролирует, целесообразно воздействует на *освоенную им* определенную часть, фрагмент действительности. «Движение субъекта управления по объекту» осуществляется *вглубь и вширь*. В первом случае происходит расчленение глобального объекта на иерархические уровни; во втором – «веерообразное проникновение субъекта» в специфические области, требующие образования специализированных органов управления: субъект управления дифференцируется по отношению к сложному объекту на составные элементы, каждый из которых находит

<sup>1</sup> Понятия «управление обществом», «управление в обществе», «социальное управление» нередко не различались, смешивались или отождествлялись друг с другом и даже с более конкретным и специально-научным понятием государственного управления.

свой особый объект управления. Социальная действительность рассматривалась под углом зрения возможностей ее освоения субъектом управления [1, с. 134, 147–154, 171].

В результате получалось, что главная специфика социального управления состоит в постоянно возрастающей сложности, сознательности, действительности субъекта управления обществом. Из всего богатого многообразия идей, которые предложил системно-кибернетический подход к управлению, приоритет был отдан идее выделения в системе управления управляющей и управляемой подсистем. Они получили наименования субъектов и объектов социального управления, но раскрытию подлинной специфики их взаимосвязи препятствовала явно или имплицитно присутствующая во многих работах того времени идея всемогущества субъекта управления обществом.

Данный тезис был не просто пропагандистским штампом, идеологической установкой. Присутствуя во многих публикациях, он превратился в доминирующий исследовательский принцип, метод, точнее в исследовательскую схему, которая жестко противопоставляла управляющую и управляемую общественные подсистемы<sup>2</sup>. Суть этой схемы можно выразить следующим образом. Общество рассматривалось как система управления, состоящая из управляющей (субъект управления) и управляемой (объект управления) подсистем, которые связаны прямыми и обратными связями. При всех оговорках, что и субъектами, и объектами управления являются люди, существует сложная диалектика субъекта и объекта управления, на деле безоговорочно признавался приоритет упорядочивающего воздействия субъекта на объект без серьезных попыток анализа их взаимообусловленности, тем более смены ролей, взаимоперехода субъектов и объектов друг в друга. Более того, доминирующим подходом при анализе иерархического построения управляющей подсистемы был анализ системы органов, принимающих решения в сфере своей компетенции, т.е. исследование, прежде всего, государственно-правовых, административных аспектов деятельности субъекта управления общественной системой. Это еще в большей степени закрепляло за отдельным человеком роль объекта управления, единственной задачей которого является исполнение приказов свыше, повиновение командам, следующим из управляющего центра.

Это радикально снижало объяснительные возможности подобных исследований. В самом деле, ведь управляющий обществом субъект может стре-

миться реализовать недостижимую в данных условиях цель и при помощи насилия направлять общество на гибельный для него путь, разрушая основы культуры и цивилизации. Тем не менее на основе фрагментарного заимствования ряда выводов кибернетической теории деятельность субъекта, узурпировавшего управленческие функции, может считаться процессом управления, поскольку в ней обнаруживаются и целенаправленное воздействие, и использование информации, и даже обратные связи.

Подобная оценка не является следствием применения абстракций кибернетической теории управления, так как важнейшими признаками процесса управления она признает достижение цели оптимальным путем, с наименьшими затратами, при сохранении упорядоченности системы и даже при повышении уровня ее организации, с возрастанием адаптивных возможностей системы. В кибернетике не может быть и речи о том, чтобы управляющая подсистема преследовала цель, достижение которой сопровождалось бы дезорганизацией системы в целом. К сожалению, как свидетельствует наша трагическая история революций, «коренных поворотов», «скачков», «перестроек», в обществе это возможно.

В той мере, в какой рассматриваемый подход отражал реальности «казарменного» или «административно-бюрократического» социализма и служил их обоснованию, в такой же степени он не пригоден для постижения сущности процесса управления обществом. Принимать за процесс управления деятельность верховного субъекта, которая превращает все общественные подсистемы и каждого человека в простые объекты своего воздействия, можно только игнорируя сложность социальной системы, радикально искажая сущность и предназначение человека в качестве сознательного, активного, деятельного существа.

Сегодня нас в большей степени интересуют не сама субъект-объектная схема и практика советской системы управления обществом, а выводы, которые мы способны извлечь из ее исторического поражения.

Представляется важным привлечь внимание к следующим моментам. Во-первых, потерпела поражение попытка «управлять всем и вся», направляя общество посредством жестких команд. Это убедительно показало, что «управление обществом» не тождественно «управлению в обществе», которое включает многочисленные процессы общественной самоорганизации, самоуправления, саморегулирования отдельных сфер

<sup>2</sup> В рамках данной работы имеет смысл ввести ее краткое наименование — «субъект-объектная схема».

и областей жизни. Управление обществом как целым есть, скорее, *интегральный процесс* воздействия на него со стороны всех указанных процессов и механизмов, а также в качестве наиважнейшего — государственного управления, при условии, что оно способно их регулировать и выстраивать с ними отношения продуктивного взаимодействия, способствующего достижению поставленных целей.

Для этого, во-вторых, само государственное управление должно быть организовано как целостная система, а не конгломерат внешне связанных, а на деле зачастую соперничающих и противоборствующих друг с другом органов и должностных лиц. *Обретение внутренней связности* системы государственного управления представляется задачей первостепенной важности, поскольку от ее решения зависит *взаимосвязь* с регулирующими общественными процессами иной природы, а также конечный результат всех взаимодействий и взаимосвязей — достижение целей управления общественными делами, удовлетворение потребностей и интересов людей. Акцент с «команды и исполнения» переносится на взаимодействие и *сотрудничество*. «Государственное управление — это организационное сотрудничество государства с коллективными и индивидуальными членами общества, обеспечивающее политически целесообразное закономерное функционирование и развитие» [общества] [2, с. 88, 89].

При этом организационное сотрудничество понимается широко и означает сотрудничество:

- субординационное (упорядочение сверху вниз, от управляющего к управляемому);
- реординационное (снизу вверх, от управляемого к управляемому);
- координационное (упорядочение на одном уровне, точнее, между «равностоящими» субъектами, которые могут находиться на разных уровнях иерархии);
- взаимодействие сторон, направленное на достижение общих целей.

Итак, теоретико-методологические выводы были сделаны, недоставало практических усилий. Через десятилетия эти выводы вновь переосмысливаются в научном сообществе в ходе анализа нового международного опыта и его научного постижения.

Плодотворными направлениями исследований представляются *сетевой подход* к управлению и концепция «*governance*» или, в соответствии с использованием этого термина разработчиками Программы развития ООН, — «хорошее управление» («*good governance*»). Данное понятие объединяет механизмы, процессы и институты, через которые

граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями [3–5].

В определенной степени концепция «хорошего управления» и сетевой подход дополняют друг друга: «...теория политических сетей восстанавливает связи между управлением и политикой» [6, с. 27], а смысл концепции «*governance*» усматривают в том, что «...государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется, скорее, на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом <...> Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т.е. вырабатывать социально значимые решения» [7, с. 252].

Представляется, что некое общее направление усилий теоретиков и практиков определилось. Но имеют место и проблемы. В частности, это касается проблемы взаимодействия, соотнесения друг с другом, наконец, взаимопревращения горизонтальных и вертикальных связей. Пока речь идет о сетях (горизонтальных связях), нельзя говорить об управлении (связях вертикальных, иерархических), и наоборот. По крайней мере, до тех пор, пока не выявлены специфические характерные особенности управления в обществе (социального управления), которые позволяют поставить вопрос об их взаимопревращении и взаимопереходе.

В отличие от процессов управления в природе, управление в обществе обладает специфическими признаками, которые определяют его качественное своеобразие. Во-первых, снова о главном: общество составляют люди — живые, сознательные, деятельные существа. Следовательно, не только управляющий центр (управляющая подсистема) представляет собой субъект управления (осуществляющий постановку целей с той или иной мерой сознательного выбора). В качестве объектов выступают люди и их объединения, которые также являются субъектами сознательной деятельности, обладающими способностью целеполагания и свободой воли. Во-вторых, общество как система деятельности способно активно преобразовывать окружающий мир, вовлекать, встраивать в совокупный целенаправленный процесс человеческой деятельности материально-вещественные, биологические, технико-машинные, технологические процессы и технологии в подчиненном целям человека

и преобразованном виде. Успех управления в обществе зависит именно от того, насколько успешно будут объединены под направляющей волей человека процессы управления разнородными отраслями в различных сферах, сегментах, уровнях общественной организации. Высший уровень — государственное управление, как было показано, — не исключение.

Иными словами, успех управления обществом зависит от того, будет ли организован *процесс социального управления*: процесс взаимосвязи и взаимодействия между людьми как субъектами и объектами управления. Такой процесс обязательно должен считаться с природой и своеобразием своего объекта: управление сознательным и волевым субъектом деятельности нельзя свести лишь к регулированию или манипулированию, ибо это рано или поздно будет распознано как внешнее ограничение, безразличное к цели управления — развитию общества и его членов. Это является первым шагом на пути разрушения системы управления и власти в обществе. Вот почему соединяющей, связующей все процессы управления в обществе силой служит наиболее полная *реализация сущности социального управления*.

Социальное управление выступает как особая форма упорядочения общественной системы. Его сущность состоит в том, что на основе использования людьми информации об условиях и возможностях своего развития в качестве субъектов деятельности (и достижения поставленных целей) осуществляется субординация видов и форм человеческой деятельности, которая ведет к воссозданию и укреплению социальных связей между людьми, формированию социальных институтов, норм и структур, а также к повышению уровня организации общественной системы в целом. По сути, социальное управление представляет собой систему, в которой горизонтальные взаимодействия субъектов деятельности сознательно и свободно, на основе общности интересов способны трансформироваться в иерархические отношения субординации субъектов и объектов управления.

Связанные общим интересом субъекты деятельности становятся субъектами и объектами управления, выполняют функцию управления в том случае, если деятельность одного из них раскрывает перед другим новые возможности для действия, не умаляя его

самодетельности и не отчуждая право на принятие собственных решений. Управление выступает здесь как актуальная информация (информационное воздействие) о возможностях решения новых задач, восхождения к более высоким ступеням индивидуального и общественного развития, а не в качестве ограничивающей эти созидательные устремления информации о санкциях за неисполнение непонятных или слабо обоснованных решений. Поэтому управление не противостоит исполнению, а выступает как продуктивная творческая деятельность. Она выполняет задачу организации совместной деятельности на основе продуцирования ею тех плодотворных идей, ценностей, норм, алгоритмов и образцов поведения, которые, будучи восприняты другими участниками обмена деятельностью, способствуют удовлетворению их потребностей, достижению целей, которые достижимы лишь при условии оптимальной организации общественной системы и эффективного управления обществом.

Наиболее полная реализация сущности социального управления неразрывно связана с высоким уровнем общественной нравственности и культуры, который, по мнению многих, далек от идеала. Однако нам хорошо известен эффективно действующий институт лидерства, в том числе политического, в котором сущность социального управления находит форму своего выражения в современных условиях. Лидер обретает сторонников во многом благодаря тому, что способен провести анализ ситуации, выявить ключевую проблему, предложить решение в интересах людей, обрести их поддержку и повести за собой. Это может быть следствием манипулирования и применения разрушительных политтехнологий («псевдолидерство»). Но это может быть и подлинная живая связь людей при решении общих задач. Представляется, что именно подлинное лидерство может служить основой для управления обществом и соединяет многие формы и разновидности управления в единую целостную систему. Однако для этого необходимо также, чтобы лидерство в созданных людьми организациях, органах власти и управления максимально совпадало с должностной иерархией, формальной организацией, и формальное лидерство не исказило и не выхолостило суть лидерства подлинного, созидающего и направляющего.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Лебедев П.Н. Социальное управление. Л., 1982. 255 с.
2. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. 294 с.
3. Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. 2001. № 3. С. 103–112.
4. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Политические исследования. 2003. № 4. С. 50–58.
5. Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Изд-во МГУ, 2012. 642 с.
6. Политико-административное управление: учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского и Л.В. Сморгунова. М.: РАГС, 2004. 496 с.
7. Государственная политика и управление. В 2-х ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. 384 с.

## REFERENCES

1. Lebedev P.N. *Sotsial'noe upravlenie* [Social management]. Leningrad, 1982. 255 p.
2. Kurashvili B.P. *Ocherk teorii gosudarstvennogo upravleniya* [Outline of the Theory of Public Administration]. Moscow, 1987. 294 p.
3. Smorgunov L.V. *Setevoy podkhod k politike i upravleniyu* [The network approach to politics and governance]. *Politicheskie issledovaniya* [Political researches]. 2001, I. 3, pp. 103–112.
4. Smorgunov L.V. *Sravnitel'nyy analiz politiko-administrativnykh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedzhmenta k kontseptsii «governance»* [A comparative analysis of the political and administrative reforms from new public management to the concept of «governance»]. *Politicheskie issledovaniya* [Political researches]. Moscow, 2003, I. 4, pp.50–58.
5. Kupryashin G.L., Solov'ev A.I. *Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya* [AI Theory and mechanisms of modern governance]. Moscow, Moscow State University Press Publ, 2012. 642 pp.
6. Komarovskiy V.S. Smorgunov L.V. *Politiko-administrativnoe upravlenie: Uchebnik* [Political and administrative management: a tutorial]. Moscow, Publisher RAGS Publ., 2004. 496 p.
7. Smorgunov L.V. *Gosudarstvennaya politika i upravlenie. V. 2 ch. Ch. 1. Kontseptsii i problemy gosudarstvennoy politiki i upravleniya* [Public Policy and Management. At 2 pm. Part 1. Concepts and issues of public policy and management]. Moscow, Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN). Publ., 2006. 384 p.