

УДК 316.4

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-239-244

Феномен государственного управления в зеркале процессов децентрализации власти: социологический анализ**Ершов А.Н.**

Доктор социологических наук,
профессор кафедры регионологии и цифровой гуманитаристики
Казанского (Приволжского) федерального университета

**Сытин А.В.**

Соискатель кафедры общей и этнической социологии
Казанского (Приволжского) федерального университета

Актуальность темы обусловлена современными социально-политическими процессами в мире и в России. Общество изменений является вызовом для системы государственной власти, поскольку требует выстраивания диалогичных отношений власть – общество и формирования гибких структур, способных к быстрому реагированию на изменения внешней среды и внутренние процессы. Об этом говорят тенденции децентрализации власти, получившие распространение в большинстве стран. В то же время данные тенденции, будучи неконтролируемыми, могут нанести урон государственному развитию и социальным системам. Концептуализация феномена государственного управления не учитывает двусторонний характер этих процессов, фокусируясь на каком-либо одном из них.

Цель исследования – на основе социологического анализа различных подходов к государственному управлению выделить базовые признаки модели государственного управления, которые отражают потребности современных обществ в децентрализации.

Научная значимость исследования заключается в аналитическом сопоставлении социологических подходов к государственному управлению в контекстах процессов децентрализации власти, что способствует приращению теоретико-методологической базы в данной области социологического знания.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применения полученных результатов и выводов в практике государственного и муниципального управления в России.

Научная новизна результатов состоит в выявлении базовых признаков модели государственного управления, которые отражают потребности современных обществ в децентрализации; на основе данных признаков возможно моделирование системы государственного управления в обществах изменений.

Ключевые слова: государственное управление, децентрализация власти, методология, демократия, теория систем, местное самоуправление

Для цитирования: Еришов А.Н., Сытин А.В. Феномен государственного управления в зеркале процессов децентрализации власти: социологический анализ // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 239–244. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-239-244.

В современном обществе динамика изменений привела к необходимости все больше рассматривать государственное управление как социальный институт децентрализации власти. Демократические процессы, охватывая большинство стран, способствовали тому, что само понятие «государственное управление» настолько трансформировалось, что требует новых концептуальных пояснений. Демократизация обществ и государств идет в ногу с децентрализацией власти – эти процессы тесно переплетены. Вместе с тем децентрализация власти, выступая траекторией развития государственной власти, все же не решает полностью проблем демократии. Сегодня сложно говорить о том, что имеет наибольшее влияние на демократизацию обществ. Однако важно говорить о том, что децентрализация хороша тогда, если она оптимально встроена в процессы государственного управления и сочетается с умеренным централизмом.

В эпоху постсовременности, когда динамика перемен очень высока, децентрализм в управлении имеет важное преимущество: он обеспечивает большую степень институциональной гибкости, что повышает управляемость социальных систем. Одновременно децентрализм в управлении повышает согласованность процессов в социуме посредством выстраивания паритетных, диалогичных отношений между властью и общественностью, диверсификации форм политического участия граждан и их объединений. Однако это справедливо лишь при соблюдении определенных условий; нарушение этого баланса приводит к обратным последствиям, создавая сложности социального и институционального взаимодействия. В свете обозначенного становится очевидной важность изучения проблем развития децентрализации управления в обществе и государстве.

Актуальность данной проблемы обусловлена тем, что построение такой модели государственного управления, где централизм и децентрализация не противоречат, а органично дополняют друг друга, является одной из главных задач методологии государственного управления [1, с. 39–44]. Внедрение такой модели в практику управления государством позволит наилучшим образом поддерживать управляемость социальных систем на уровне государственных политик.

Цель статьи – на основе социологического анализа различных подходов к государственному управлению выделить базовые признаки модели государственного управления, которые отражают потребности современных обществ в децентрализации.

Основной методологией исследования в данной статье выступил социологический анализ различ-

ных теоретических подходов к государственному управлению. Применен общеполитический метод анализа разных моделей развития по их ключевым признакам. Использован типологический подход М. Вебера [2], при котором объект исследования наделяется идеально-типическими чертами для простоты соотнесения его с другими объектами. Авторами проведен теоретический обзор и сравнение нескольких, наиболее фундаментальных подходов к изучению феномена государственного управления. Процессы децентрализации власти привели ко все большей дифференциации базовых подходов на отдельные концептуальные идеи, в которых феномен государственного управления получает осмысление в качестве фактора, выступающего не только основанием, но и следствием данных процессов.

Следует отметить, что поставленная проблема обладает высокой степенью междисциплинарности в изучении различных своих аспектов и вопросов. Социологическое рассмотрение позволяет выстроить единую парадигму в понимании проблемы, в связи с чем социологический подход выступает концептуальным в изучении вопросов децентрализации управления. В то же время социологический подход не может успешно использоваться без привлечения знаний в области политических наук, экономических аспектов проблемы, в широком смысле – социальной теории, а также философского знания. Децентрализация управления выступает важным аспектом совершенствования качества жизни населения, что вызывает необходимость ее всестороннего изучения, с использованием методологии смежных наук.

Основным методологическим подходом к изучению государственного управления как социального института долгое время выступал системный подход (Г. Алмонд, Т. Парсонс). В качестве системы выступает государство с его основными подсистемами. В рамках данного подхода управление является механизмом развития системы на всех ее уровнях. Государственное управление призвано осуществлять взаимодействие государственного аппарата с внешней средой – обществом, другими государствами, глобальным рынком и институтами. Насколько гибко и адекватно внешним запросам работает данный механизм, настолько управляема система. В качестве элементов системы могут рассматриваться государственные органы, структуры и учреждения. В совокупности они формируют разные подсистемы и разные уровни государственного управления. Механизм государственного управления предполагает разграничение полномочий между уровнями и подсистемами. При этом система выстраивается

на принципе целеполагания (целерациональности) (Т. Парсонс) [3]. В качестве подсистем могут рассматриваться укрупненные компоненты системы, объединенные определенными целями, которые структурированы и занимают соподчиненное положение в рамках общей цели системы. Теория систем нашла свое продолжение и развитие в работах Н. Лумана о самореферентных (саморазвивающихся) системах [4].

Ограниченность системного подхода к изучению государственного управления проявила себя в обществе позднего модерна (1940-50-е гг.). Диверсификация экономик и все большая степень усложнения социальных систем и отношений привела к развитию неонституциональных теорий. Это обусловлено тем, что конкретный индивид как субъект влияния не получал внимания исследователей и фактически «был лишен» свободы действий, нивелирован, также как и различные менее формальные образования (политические движения, местные сообщества, группы влияния). Теория государственного управления перешла на новый методологический уровень, в соответствии с новыми общественными потребностями.

Эти общественные потребности были связаны прежде всего с необходимостью повышения эффективности государственного управления, а также гибкости самого государственного аппарата. В этой связи растет значимость экономически детерминированных теорий государственного управления. В частности, получил распространение подход, названный обобщенно «новый государственный менеджмент» (НГМ). Данный подход доказывает, что «повышение эффективности деятельности органов государственной власти связано с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической подотчетностью государственных органов перед обществом» [5, с. 172–174]. В рамках НГМ много концептуальных идей и теоретических взглядов, подчеркивающих определенную составляющую отношений общества – власть.

Например, это концепция экономической ответственности А. Шлейфера и Р. Вишны [6, р. 995–1025], в основе которой лежит тезис об обмене между политиками и корпорациями, что подчеркивает непрофессионализм и подкупаемость бюрократии. Или это экологический подход (тезис: результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям) [7].

Этому же теоретическому направлению принадлежит подход, основанный на концепции управления качеством и клиентоцентричности: основной тезис состоит в необходимости создания в органах

государственной власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг; вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал, организуя их обучение и повышая их мотивацию. В клиентоцентричных моделях государственного управления отношения власть – общество предстают с точки зрения предоставления и получения услуг [8; 9]. Клиентом выступают граждане, их объединения, а также любые иные субъекты общественных отношений – компании и корпорации, некоммерческие организации, местные сообщества.

Таким образом, с середины и до конца XX столетия (1960–90-е гг.) в систему государственного управления постепенно стали внедряться экономические инструменты, а сам государственный аппарат все более подвергался экономической рационализации. На практике это проявилось через процессы децентрализации власти и управления, а также через использование различного рода общественных механизмов контроля и управления. Это послужило отправной точкой для создания новых концепций в рамках направления «теории общественного выбора» (Э. Даунс, Г. Таллок, У. Нисканен). Указанные авторы видели ценность государственного аппарата в его экономической целесообразности. К примеру, у У. Нисканена находим, что процесс принятия решений органами власти и управления должен осуществляться на контрактной основе и может быть коммерциализирован (на основе разделения производства услуг и их финансирования). Коммерциализация позволит вести четкий учет расходов и сравнивать их между собой в различных регионах и условиях [10, с. 477–493]. У Г. Таллока находим теоретическое обоснование необходимости совершенствовать принцип свободного предпринимательства внутри бюрократической структуры, в то время, как «бюро существует само для себя» [11, р. 167–169].

Теория общественного выбора имела важное значение для развития процессов децентрализации власти. Она фактически легитимировала возможность делегирования той части функций государственного аппарата на низовые звенья и местные структуры власти, которые центральному аппарату было не по силам эффективно выполнять. Тем самым, «общественный выбор» забирал и передавал на места определенные полномочия. Предполагалось, что местные власти более эффективно смогут решать подведомственные им вопросы.

Дальнейшая эволюция теорий государственного управления связана с возрастающей диверсификацией власти и ее все большим отчуждением от государства как социального института. Это означало, что власть более не рассматривается как исключительная прерогатива государственных органов власти и управления. Наоборот, она в большей мере

присваивается и другими социальными институтами. Растет роль таких субъектов власти как финансовые корпорации и экономические структуры, местные сообщества, некоммерческие организации, гражданские объединения, профсоюзы. По сути, больше нет единого центра власти, и понятие «государственное управление» приобретает иной смысл. В него вкладываются некие общественные ожидания того, что государственный аппарат призван и будет способствовать регулированию взаимоотношений между всеми другими субъектами и носителями власти в государстве, сохраняя тем самым его равновесие в условиях постоянных вызовов.

В конце XX столетия стали популярны теории, подчеркивающие изменение функций государства как социального института. Одним из таких примеров является точка зрения автора М. В. Харкевича, где он считает главным признаком трансформации государств переход от правительства (*government*) – к управляемости (*governance*), что и представляет собой, по сути, процесс децентрализации [12, с. 93–96]. Автор отмечает, что сфера экономики все более отделяется от государства, в то время как политическая «акторность» за ним сохраняется. При этом черты государственности все же стираются под воздействием возрастания числа акторов гражданского общества, а власть государства возрастает, но уже через опосредованные формы влияния.

Глобализация приводит ко все большему ослаблению государств как социальных институтов и централизованных структур управления, в противовес укрупнению и усилению негосударственных субъектов управления (прежде всего корпораций). В данном процессе важно выделить еще одну важную сторону: развитие систем самоуправления как отражение новых тенденций диверсификации властных полномочий и рассеивания власти. Местное самоуправление представляет собой инструмент децентрализации власти и выступает элементом демократизации обществ. Институт местного самоуправления чаще всего формально не входит в систему органов государственной власти, и его полномочия ограничены решением вопросов местного значения. Местное самоуправление (МСУ) также не имеет возможности самостоятельно определять направления развития территорий местных сообществ, поскольку данное развитие обусловлено общегосударственными вопросами, стратегиями и направлениями развития.

МСУ представляет собой, с точки зрения общественной теории, самостоятельный социальный институт, направленный на удовлетворение интересов и потребностей местных сообществ. Основание данной теории состоит в том, что МСУ является более гибким и в большей степени учитывает интересы граждан, избегая при этом излишней рутинизации и бюрократизации при обращении к

центральному органам власти и управления. Также следует отметить, что органы самоуправления не могут полноценно функционировать в жестко централизованной и иерархизированной системе органов власти [13, с. 201–205]. Представляя собой проявление и результат процесса децентрализации власти и управления, тем не менее система МСУ не тождественна понятию «децентрализация» и не заменяет его.

Наличие властных полномочий у органов местного самоуправления обеспечивает определенный социальный порядок в отношениях между местными сообществами и органами местного самоуправления. В результате развивается социально-ориентированная управленческая система с целью обеспечения более эффективного социально-экономического развития местных сообществ и повышения уровня благосостояния граждан.

Поскольку государство утрачивает «ореол национального суверена», постольку все более утверждает себя новая модель «государства-координатора». В свою очередь, это требует развития механизмов самоуправления [14, с. 111–114]. По мнению С.В. Турусина, глобализация как новая эпоха значительно видоизменила функции и роль государства в общественном развитии. Эти функции частично перешли к транснациональным корпорациям. Соответственно, меняется и регулирование властных отношений внутри государств.

Таким образом, проведенный теоретический анализ показал, что развитие процессов децентрализации власти является отражением потребностей социальной системы в саморегулировании в ответ на вызовы внешней среды. В этом значение системного подхода как методологии изучения государственного управления нам представляется несколько не уменьшаемым. Наоборот, только в рамках системного подхода и можно говорить о создании управляемой системы. В то же время, сквозь призму диверсификации и рассеивания власти между различными субъектами управления теория системного государственного управления безусловно нуждается в обновленных знаниях. И здесь она логично и гармонично дополняется теориями информационного общества, теориями коммуникативного общества, неоинституциональными теориями и экономическим подходом к управлению (новым государственным менеджментом (НГМ)), теориями общественного выбора (ТОВ), и другими, более частными теориями и концепциями.

Теоретический анализ различных подходов к изучению систем государственного управления позволяет выделить базовые признаки модели государственного управления, которые отражают потребности современных обществ в децентрализации и централизме. К таковым признакам целесообразно отнести:

– гибкость и подвижность системы государственного управления;

– возможность влияния на процесс государственного управления со стороны других институтов и субъектов управления, которые являются участниками отношений государство – власть – общество;

– диверсификация форм влияния данных институтов и субъектов (возможности влияния не ограничены каким-либо одним инструментом);

– расширение полномочий местной власти в виде органов местного самоуправления и местных сообществ для решения проблем, отражающих интересы граждан, проживающих на этих территориях;

– консолидация местных сообществ для решения вопросов более широкого значения – территориальных, региональных, национальных, для возможности выработки решений, наиболее полно отвечающих запросам всех субъектов управления, включая граждан и их объединения;

– развитие различных форм коллаборации местных сообществ с другими уровнями власти и встраивание их в качестве со-управленческого звена в систему отношений с органами государственного управления.

На основе сочетания данных признаков и может быть выстроена оптимальная система государственного управления в обществах изменений. Если данные признаки проявляют себя в функционировании и развитии системы государственного управления, это дает возможность считать ее максимально отвечающей потребностям общества, его институтов и подсистем.

Выделенные признаки отражают потребности общества в децентрализованном управлении и делегировании власти. В то же время тенденции децентрализации важно сдерживать некоторыми механизмами централизованного управления (тенденции централизма). Эти тенденции сами по себе не противоречат друг другу, но требуют обоснованного, взаимодополняющего подхода. Абсолютизация или доминирование какой-либо одной из этих тенденций приводит к нарушению баланса в системе государственного управления в современных социальных реалиях. Однако при конструировании и оптимизации системы государственного управления важно учитывать исторические и социологические предпосылки и условия для развития практик централизованного или демократического управления.

Литература:

1. Ершов А.Н., Панченко О.Л., Сытин А.В. Эволюция феномена бюрократии в контексте децентрализации власти // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2024. № 2. С. 38–47.
2. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология / Пер. с нем. под ред. Л. Г. Иониной. М.: Издат. дом Высшей школы экономики, 2016. 448 с.
3. Парсонс Т. Социальная система. М.: Академический проект, 2018. 529 с.
4. Луман Н. Введение в системную теорию. Пер. с нем. / К. Тимофеева. М.: Изд-во «Логос», 2007. 546 с.
5. Баранова И. В. Новый государственный менеджмент как инструмент повышения эффективности государственного управления // Сибирская финансовая школа. 2016. № 4. С. 171–175.
6. Shleifer A., Vishny R.W. Politicians and Firms // The Quarterly Journal of Economics. 1994. № 109(4). P. 995–1025.
7. Дербетова Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих к конкретно-предметным // Интернет-журнал «Наукоедение». 2012. № 1. URL: https://naukovedenie.ru/sbornik10/10_7.pdf
8. Alford J., O'flynn J. Rethinking public service delivery: Managing with external providers. Bloomsbury Publishing, 2012. 328 p.
9. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации / Под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярчук. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020. 180 с.
10. Нисканен В. Особая экономика бюрократии. URL: http://analyticalschool.seinst.ru/milestones-of-economic-thought/VEH4_Niskanen1.pdf
11. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. Washington: Public Affairs Press, 1965. 299 p.
12. Харкевич М. В. Специфика государства как актора современной мировой политики: дисс. ... канд. полит. наук. М., 2010. 194 с.
13. Ершов А.Н. Социальные ресурсы местного самоуправления. Казань: Идел-Пресс, 2001. 320 с.
14. Турусин С.В. Федерализм как форма властных отношений: сущность, типологическое своеобразие, перспективы развития: дисс. ... канд. филос. наук. Уфа, 2016. 176 с.

The Phenomenon of Public Administration in the Mirror of the Processes of Decentralization of Power: A Sociological Analysis

*Ershov A.N., Sytin A.V.
Kazan (Volga Region) Federal University*

The relevance of this topic stems from contemporary socio-political processes worldwide and in Russia. A society of change poses a challenge to the system of public administration, as it calls for the need to build dialogic relations between government and society and the formation of flexible structures capable of quickly responding to changes in the external environment and internal processes. This is evidenced by the trends toward decentralization of power, which have become widespread in most countries. At the same time, these trends, if unchecked, can harm state development and social systems. The conceptualization of the phenomenon of public administration fails to take into account the two-sided nature of these processes, focusing on only one of them.

The aim of this study is to identify the basic features of a public administration model that reflect the needs of modern societies for decentralization, based on a sociological analysis of various approaches to public administration.

The scientific significance of this study lies in the analytical comparison of sociological approaches to public administration in the context of power decentralization processes, which contributes to the development of the theoretical and methodological base in this area of sociological knowledge. The practical significance of the study lies in the potential application of the obtained results and conclusions to public and municipal governance in Russia.

The scientific novelty of the results lies in the identification of the fundamental characteristics of a public administration model that reflect the needs of modern societies for decentralization. Based on these characteristics, it is possible to model public administration systems in changing societies.

Keywords: public administration, decentralization of power, methodology, democracy, systems theory, local government

