I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАССМОТРЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

А. П. Овчинников*

ВОЗМОЖНА ЛИ ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (Статья первая: К ПОСТАНВКЕ ПРОБЛЕМЫ).

В статье рассматривается как актуальная проблема построения теории государственного управления. В этой связи кратко анализируется само понятие научной теории, ее структура, функции, приводятся современные представления об особенностях эмпирического и теоретического знания, высказываются некоторые соображения о путях формирования теории государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, методология, эмпирическое и теоретическое знание, теория, концепция, структура, функция, типичное, истинное.

Управление государством в древности рассматривалось как особый вид искусства, доступный лишь избранным. В античной мифологии государственное управление было делом героев – существ, занимающих промежуточное положение между людьми и богами (продуктов любовных связей богов с земными женщинами), способных к свершениям, недоступным для простых людей. Не случайно цари Греции и Рима старательно доказывали собственное происхождение от героев древности, выстраивая тем самым собственные родословные, восходящие к тем же богам. В сущности, эта же мифологема лежала и в ритуале пострижения на царство в Средние века и в начале Нового времени, в том числе и в России, где в главном соборе государства, в Успенском соборе Кремля, первосвященник совершал обряд пострижения на царство, во время которого на будущего царя снисходила священная благодать. Сакрализация знаний об управлении государством выводила эту проблематику из сферы публичного интереса и обсуждения. На рубеже ХУШ-Х1Х вв. усилиями французских энциклопедистов проблемы управления обществом стали предметом публичного обсуждения, а многочисленные концепции общества и путей его преобразования на материалистических началах приобрели прагматический характер, что имело весьма неоднозначные последствия как для общества, так и для самих творцов и реализаторов этих концепций.

---

*© Овчинников А.П., 2015

Овчинников Александр Павлович – доцент кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета.

Возникновение науки о государственном управлении, административной науки, в Западной Европе некоторые авторы связывают с деятельностью так называемого Административного университета, созданного в Пруссии Фридрихом П (ХУП в.)

В начале XX века в свет выходят труды классиков менеджмента – А. Файоля, Г. Эмерсона, Ф.У. Тэйлора, Г. Форда, в которых наряду с вопросами управления производством ставятся и проблемы социального управления. Анри Файоль первым поставил – применительно к управлению промышленным предприятием – задачу создания «административной доктрины», или «административной установки». Рассматривая отсутствие административного образования у руководителей производства как крупный недостаток, Файоль указал на его причину: «Подлинной причиной отсутствия *административного* образования в наших профессиональных школах является отсутствие доктрины. Без доктрины немыслимо образование. И вот ее-то *не существует – общепризнанной административной доктрины* как результата широкой дискуссии». [1;18] Последствия такого положения дел, по Файолю, весьма печальны: «В то время как какой-нибудь заведующий не мог бы в *технической* области пойти против установленных правил, не рискуя испортить себе репутацию, - в области *административной* он может безнаказанно позволять себе самые возмутительные вещи». [1 ;18]

Слова А. Файоля, в сущности, могут быть целиком отнесены и к ситуации в государственном управлении: отсутствие теории государственного управления открывает возможность административного произвола, например, того, что в истории нашей страны получило название «субъективизма и волюнтаризма в государственном управлении». Конечно, современные учебники и учебные пособия прокламируют существование теории государственного и муниципального управления, что отражается, в частности, в их названиях, однако сказанное не есть доказанное, и должных оснований для утверждения о существовании **теории** государственного управления нет и сегодня. И.Д. Андреев категорично заявляет: «Если наука располагает только первоначальными, простейшими данными о предмете или совокупности предметов, состоящими из отдельных фактов и описаний предмета исследования, то и эти знания не составят теорию. В данном случае речь идет только о подготовительной ступени к созданию теории. Теория возникает только тогда, когда она содержит знание о причине исследуемых предметов, о тех закономерностях, которым они подчиняются и которые регулируют их развитие». [2;25] Что касается государственного управления, то и достаточного количества описаний предмета исследования также нет, а учебники по теории государственного управления, авторские коллективы которых составлены преимущественно из юристов, специализирующихся в области государства и

права, на деле представляют собой именно изложение основных положений теории государства и права с некоторым акцентом на проблемах государства.

А.И. Соловьев, анализируя процесс принятия государственных решений и признавая, что сегодня не существует конкретных схем объяснения их принятия, утверждает: «Это задача теоретических моделей, которые, собственно, и призваны создавать необходимые аналитические схемы с учетом универсальных (темпоральных, топологических и пр.) и специфических параметров этого процесса». [3;128] К проблемам управления в целом и государственного управления в частности специалисты в разных областях обществознания обращаются на протяжении многих веков, особенно активно начиная с Х1Х в. В конце ХХ – начале ХХ1 в. на Западе появились теории, мгновенно ставшие популярными в России: государственно-частного партнерства, нового государственного управления, нового правления, неовеберианства и т.п. [4] Некоторые из них претендовали на всеобщность (довольно быстро, однако, выяснялось, что игнорирование национально-исторических особенностей развития государственности, цивилизационно-культурных типов общества делает эти теории абсолютно неприложимыми к развитию большинство государств современного мира, да и практическая выгода от их внедрения оказывалась сомнительной), другие, носящие частный характер, учитывающие специфические тренды отдельных государственных устройств, оказывались полезными практически, но ничего или почти ничего не давали в области теории государственного управления. Как справедливо подытожили Ю.Нисневич и А. Хахунова, «создание множества уникальных концепций и моделей, описывающих движение конкретного государства, мало привносит в объяснительный аппарат теории госуправления и в содержательный анализ процессов его реформирования». [4;77]

Некоторые методологи науки считают такое положение дел неизбежным; например, С.А. Лебедев, исходя из того, что диалектически противоречивые объекты науки должны быть описаны в науке логически непротиворечивым образом, считают возможным создание только частных теоретических моделей изучаемых систем, которые будут находиться по отношению друг к другу в отношениях дополнительности. [5;73] Как частные, такого рода теории имеют право на существование и прагматически полезны, однако, как замечает Лебедев, при попытке любой из них претендовать на универсальную значимость они буду противоречить друг другу и не соответствовать той более широкой реальности, на которую их попытаются распространить. Вместе с тем С.А. Лебедев не исключает и возможности построения универсальных диалектических моделей путем их синтеза при условии выявления в частных моделях их рациональных «зерен» и снятия с каждой из них абсолютизированной формы и вызванных ею ошибок. [5;74]

Проблема создания общей теории стоит перед целым рядом наук. Питер Дракер, коснувшись вопроса о том, нужна ли вообще теория менеджмента, если существует обширный практический опыт, саркастически заметил: «По

крайней мере я никогда не слышал, чтобы кто-нибудь овладел алфавитом и таблицей умножения опытным путем (by experience)». [6;446] С П. Дракером солидарна Т. Алексеева, заметившая, что при всей ценности «практического знания» и прикладных исследований «прежде чем что-то прикладывать, следует иметь то, что прикладывать» [7;55] , и, добавим, к чему и как прикладывать, а это все требует теоретического осмысления.

Нильс Бор, обосновывая значение теории спектров (основанной на квантовой теории), считает ее создание оправданным уже тем, что она «позволяет единым образом объяснять экспериментальные факты». [8; 379] Вместе с тем, если теория не выходит за рамки объяснения, если она не имеет выхода в практику, она остается не более чем красивой игрой ума. От теории (научного познания) требуется «действительное познание действительно окружающей нас реальности» как основы практического действия. [9] Если для этого необходимо выстроить теоретическую модель этой реальности как ее очевидное упрощение в познавательных целях, значит такую модель – теорию – надо строить, не забывая при этом, что это всего лишь модель, идеальная конструкция., от которой в последующем необходимо совершить восхождение к моделируемой реальности, «восхождение от абстрактного к конкретному».

В этой связи спор между так называемыми «реалистами» и «модельерами» в понимании сути научного познания представляется ложной дилеммой; второе направление есть всего лишь ступень первого. [9] Аналогичную позицию (в несколько ином аспекте и фразеологии) высказывает И. Андреев, утверждая, что теории и объективны, и субъективны. [2;173] Указывая на диалектическую сущность теории, он пишет: «Теории объективны, поскольку по своему содержанию они зависят только от объективной действительности, которая в них отражается». [2;173] – «Но теории в то же время субъективны, поскольку они формируются людьми благодаря их субъективной способности мышления, которая дает возможность человеку анализировать окружающие нас предметы, выделять в них общее, существенное, абстрагироваться от всех других сторон изучаемых объектов, т. е. *осуществлять в мышлении то, чего нет во вне нас существующей действительности*». [2;173 - Курсив мой – А.О.]

И. Левакин, как представляется в первом приближении, **обосновывает** потребность в теории (в исследуемом им случае – теории государства и права) необходимостью принимать правильные решения: «... если правильность принимаемых политических решений никому не важна, то и искания общественных наук не нужны: им отводится роль интерпретаторов, в лучшем случае принимаемых, а чаще всего, уже принятых решений». [10;59] Можно ли, однако, считать приведенной рассуждение достаточным основанием признания необходимости теории? Сразу возникает вопрос о том, что считать правильным политическим решением, а именно – правильным с точки зрения правительства, ведомства, населения,

политических партий и движений, классов, профессиональных групп, групп интересов и т.д.?

Неоднократно научные круги страны пытались привлечь в свое время внимание правительства к рекомендациям международной Группы экономических преобразований (The Economic Transition Group), включавшей семь Нобелевских лауреатов (в их числе В. Леонтьев, Дж. Стиглиц, К.Эрроу, Д.Норт, Л.Кляйн, Ф. Модильяни) и виднейших отечественных экономистов (Л.Абалкин, Д.Львов, О.Богомолов, Р.Гринберг, Н.Петраков, Ю.Яременко, С.Глазьев и др.) об отмене «шоковой терапии», о стратегии выхода из кризиса. Руководство страны (Б. Ельцин, Е.Гайдар и др.) не только не прислушалось к их мнениям, но даже не ответило на обращения. [11;18-19] Тот факт, что и сегодня теоретически обоснованные рекомендации ученых правительственными структурами игнорируются, подтверждает академик В.М. Полтерович, который, анализируя проект реформы РАН, предложенный Минобрнауки, пишет: «Для исследователя реформ анализ проекта реформирования Российской академии наук, представленного в Государственную думу правительством 28 июня 2013 г., представляет особый интерес как «чистый» случай нарушения всех провозглашаемых теорией принципов проведения институциональных преобразований». [11;5]

Для того, пишет В.М. Полтерович, чтобы «минимизировать вероятность принятия законов, преследующих сиюминутные политические цели или групповые интересы вопреки интересам большинства и/или в ущерб долгосрочным задачам экономического развития страны» [11;5] , необходимо реформировать (фактически – создать) систему подготовки и осуществления реформ. Но такая система должна быть всего лишь составной частью общей теории государственного управления.

Некоторые авторы сводят значение теории к одному аспекту, одному плану рассмотрения; так, Е. Агошкова и М. Новоселов категорично утверждают, что теория создается не для той или иной научной ситуации, а «для ситуации гносеологической, которая вбирает в себя совокупность допущений (гипотез), принимаемых при создании теории, позволяя включить в ее структуру тончайшие нюансы процесса познания». [12;48] Гносеологическое значение теории никто, разумеется, не отрицал и не отрицает, но сводить смысл существования научной теории лишь к одному аспекту было бы неоправданным сужением ее значения.

И. Кузнецов указывает на особенно важную для проблематики государственного управления возможность, открываемую теорией – возможность находить правильные государственные решения на теоретическом уровне, на уровне моделей ситуаций управления: «Если система (понятийная, научная – А.О.) построена правильно, если в своей основе она адекватна действительности, то вытекающие из нее данные, относящиеся к этой действительности, представляются **логически единственно возможными**. “Логическая единственность” выводов теории

придает знанию особую силу и принудительность». [13;365] Суждение И. Кузнецова непосредственно относится к минимизированным теориям, однако и для нашего случая оно имеет значение.

О науке государственного управления мы в данном случае говорим в плане предметного знания. «Предметное знание – это совокупность сведений, характеризующих познаваемый объект в аспектах, интересующих человека». [14;49] В отличие от предметного нормативное знание, по В. Лукашевичу, есть «совокупность сведений, характеризующих содержание и последовательность познавательных действий, обеспечивающих получение необходимого предметного знания». [14;49] Другими словами, нас здесь интересует прежде всего **предмет исследования**, то есть «та сторона объекта, которая рассматривается в данном исследовании». [15;357] Это необходимо для установления собственной предметной сферы науки о государственном управлении, в первую очередь для проведения границ с предметными сферами теории государства и права, политологии и общей теории управления. Исследовательские средства и процедуры в области науки о государственном управлении будут рассмотрены в последующих статьях.

Создание подлинной науки о государственном управлении необходимо и актуально, а поскольку, как замечает Г. Рузавин, результаты научного знания наиболее полно выражаются с помощью теорий, то на повестке дня стоит и задача разработки конкретных научных теорий в области государственного управления, поскольку «каждая развитая наука представляет собой систему теорий...». [16;3] Чем в этом отношении располагают другие науки, какой опыт можно использовать?

Такая древнейшая область знания как история лишь выстраивает общеисторическую теорию, оставаясь в целом на начальной стадии этого долгого пути. Определенные позиции, мнения, разумеется существуют [17], [18], но дальше этого дело не пошло.

Н. Смоленский, например, отмечает, что построение «представлений», претендующих в той или иной степени на объяснение истории в целом, всегда было частью исторического познания. [18;3] Употребленный Н. Смоленским термин «представления» вместо терминов «концепция», «теория» еще раз показывает наличие весьма скромных успехов на этом пути.

Н. Смоленский привлекает внимание к двум подходам к проблеме становления теории истории. Первый из них представлен, в частности, известным философом В.М. Межуевым, считающим, что историки поставляют материал, философы разрабатывают общеисторическую теорию в виде философии истории. [19] Дата выхода статьи позволяет высказать предположение, что представленная позиция есть не более чем следование марксистской традиции «истмата».

Другой подход представлен именами историков – И. Д. Ковальченко, А.Я. Гуревича и др., которые не отрицают возможность построения исторической

теории, но только не всеобщего характера, а лишь такой, которая не порывает своей связи с эмпирическим знанием. Н. Смоленский открыто против позиции таких авторитетов в историческом знании, как Гуревич и Ковальченко, не выступает, но все же считает необходимым работать в направлении строительства общеисторической теории. Привлекает в его позиции и высказанное им соображение, что эмпирия эмпирией, но «частная историческая теория создается не только на основе анализа совокупности конкретных исторических фактов, но и с помощью некоторых общеисторических представлений, которые не могут быть выведены из этих фактов и обязаны своим происхождением взгляду на историю в целом». [18;17]

К.Н. Хвостова, указывая на неформализованный характер применяемых в исторической науке концепций, признает и «своеобразный плюрализм исторической истины», вытекающий из отсутствия прямого наблюдения предметов исследования, опоры на исторические источники, информация которых субъективна (отражает степень осведомленности, интересы цели создателей этих источников, принципиально неполна и может быть сфальсифицирована и в момент создания этих источников, и позднее) по самой природе. [20;27] Насколько такие концепции соответствуют требованиям научной теории? В основном, видимо, в малой степени: «Нестрогость, и более того, неопределенность таких концепций проявляется не только в их неформализованности, но и в отсутствии четко определяемого понятийного аппарата, а также в том, что в конкретных исследованиях, в историческом нарративе отсутствует даже их словесная характеристика». [20;27] .

Объяснительную схему, которой пользуется историк при интерпретации событий, историк, по Хвостовой, выбирает «неявно», то есть не затрудняясь доказательствами ее применимости, на манер кредо некоторых художников («я так вижу»), а затем подбирает к этой схеме «необходимую эвристику и руководствуется ею в анализе источников». [20;27] Понятно, что такой путь исследования позволяет историку «акцентировать в своих исследованиях разные проявления отраженного в исторических источниках социального бытия, а также придавать им разные значимости». [20;27-28]

Когда К.В. Хвостова оговаривается, что «у историков общая ценностно-мировоззренческая позиция иногда заменяет неформализованные исторические концепции в роли объяснительных функций» [20;28], она, по-видимому, считает это совершенно нормальным для исторической науки явлением, хотя и признает, что в такой позиции европейское Возрождение для одних (атеистов) прогресс, а для других (верующих) – упадок. Почему бы, однако, не задаться вопросом: а есть ли это дело науки, оценивать Возрождение в морально-этических категориях? Так ли уж бесспорно мнение, что общественные науки обязаны привносить в свои выводы ценностный компонент? Может быть, именно эта нехитрая операция и превращает на деле науку в идеологию?

Возьмем в качестве другого образца для сравнения правоведение как одну из старейших общественных наук. «Юридический энциклопедический словарь» определяет его следующим образом: «**Юридическая наука** (правоведение, юриспруденция), общественная наука, изучающая право как особую систему социальных норм, правовые формы организации и деятельности государства и политической системы общества в целом». [21;524] С развитием правоведения оно структурно дифференцировалось на ряд отраслей, в том числе близкую государственному и муниципальному управлению область государственного права и историю государства и права. Авторы словаря отмечают, что «юридическая наука – одновременно и наука теоретико- мировоззренческая, призванная раскрыть основные закономерности развития государства и права, их социальную роль, ценность, основные функции и т.д. ...» [21;524]

Экономическая наука находится в не менее сложном положении. Авторы учебного пособия «Экономическая теория», совместно изданным Российской академией государственной службы при Президенте РФ и Московской академией ГМУ в 2006 г., сетуя на «состояние и противоречивый характер развития экономической науки в стране», объясняют ее неудовлетворительное состояние тем, что в 1991-92 гг., с начала рыночных реформ экономики, «нашей экономической науке пришлось начать разработки как бы с чистого листа» при отсутствии достаточного количества специалистов, готовых к творческой работе в новых условиях в ситуации цейтнота. [22;8] Проблему разрешили испытанным образом: «Становление и распространение новых экономических знаний пошли по пути импортирования экономических теорий и учебников, распространенных на Западе», и при этом «большому числу преподавателей очень понравилось преподавать западные теории». [22;9] Порок этот для наших общественных наук старый, хронический; некогда импортировали марксизм, нимало не подходящий к российским условиям, в 60-80-е годы эклектично усваивали элементы западных теорий по предлогом их критики. А.А. Зиновьев, оценивая в начале нового столетия состояние российской социологии, жестко говорил о «неспособности исследователей видеть реальный мир непосредственно, независимо от мира слов, рабами которого они оставались...» [23;158]

В.М. Полтерович (а вместе с ним и многие другие авторы) определяет нынешнее состояние экономической науки как перманентный кризис [24;101,103]. К причинам этого кризиса В. Полтерович относит не только «ложную претензию» экономистов на то, что экономика может быть точной наукой (по примеру механики или химии), но и то, что проводимые экономистами «эмпирические исследования не обнаруживают фундаментальные экономические зависимости между экономическими переменными, которые ... могли бы создать фундамент для развития единой теории». [24;103] Проблема, однако, серьезнее, чем субъективные способности и возможности научного сообщества; как пишет тот же В. М.

Полтерович, «экономическая действительность настолько подвижна, что скорость ее изменения опережает темпы ее изучения». [24;103] Государственное управление с позиций его структурирования и функционирования не столь динамичная сфера, как экономическая жизнь, но и здесь в последние десятилетия мы имеем дело с массой новаций – использование принципов менеджмента, государственно-частное партнерство и т.п., за которыми не поспевает или поспевает с трудом наука управления.

Наконец, еще одно, существенное для теории государственного управления, обстоятельство, отмеченное академиком Полтеровичем: выводы из экономических теорий, быстро усваиваемые разнообразными и многочисленными экономическими агентами, влияют на их поведение, и «в результате выявленные закономерности перестают выполняться». [24;103] Добротная теория государственного управления в ситуации борьбы на международной арене в случае ее использования национальным правительством принесет государству вред, поскольку позволит геополитическому противнику легко просчитывать ходы государственных решений. Все это ставит под вопрос практическую ценность построения такой теории, но вполне сохраняет ее познавательное значение.

Пессимистически характеризует состояние и возможности экономической науки главный научный сотрудник Центрального экономико-математического института РАН проф. Е.В. Балацкий. Отмечая, что экономическая наука сложилась как наука «сугубо количественная», она, несмотря на громаду накопленных формул, моделей, теорем и цифр, оказывается беспомощной перед лицом экономической реальности: «всем уже стало совершенно ясно, что накопленный инструментарий количественных, математических методов экономики не позволяет решать даже самые насущные и простые проблемы. Например, в практике управленческих решений современные методы экономической науки практически не используются, а все экономические прогнозы, как правило, либо банальны, либо ошибочны». [25;163]

Политологи отечественные, в общем виде определяя **политологию** как науку о политике, оказываются перед еще большей проблемой в связи трудностью определения, что такое политика. Большинство определений политологии, как в узком, так и широком смысле, составляют перечни объектов политического анализа; так например, Р.Ф. Матвеев пишет: «Политология ... изучает особенности структур и функционирования политических систем разных типов, дает знание о политической действительности, рассматривая это знание в качестве одного из средств относительной безошибочности и эффективности принятых решений и политического действия». [26;10] Употребляя наряду с термином «политология» термин «политическая наука», Р. Матвеев вместе с тем весьма критично оценивает состояние «политической науки», отмечая, что ее выводы «содержат значительный элемент гипотетичности, субъективизма, в

лучшем случае интуиции». [26;20] Если, пишет он далее, с некоторыми оговорками можно считать относительно достоверными оценки прошлого, то пласт оценок сегодняшних процессов хотя и «содержит немало верных оценок, *но все же больше ошибочных*», а прогнозные возможности политологии слабы, поскольку «в большинстве случаев прогноз опирается на простую экстраполяцию существующих и уже определившихся процессов» [26;26], тогда как быстрота изменений в политической жизни обществ, сложное переплетение рациональных и иррациональных факторов отводит простой экстраполяции весьма скромное периферийное место. Поскольку Р. Матвеев признает и очевидную неразработанность понятийного аппарата политологии, считать последнюю наукой нет должных оснований, даже если не принимать во внимание идеологический компонент политических концепций, подходов, взглядов.

Западные политологи (наряду с термином «политология» часто употребляется термин «политическая социология» или, как в англосаксонском мире, термин «политическая наука») гораздо осторожнее в определениях. Так, авторы коллективного труда «Теория и методы в политической науке» (Theory and Methods in Political Science, N. Y., 1997) пишут: «Британцы всегда были несколько неуверены относительно употребления термина «политическая наука». Лондонская школа экономики (LSE) была открыта в Лондоне в 1895 году как школа экономики и политической науки. Тем не менее, британские университеты на протяжении двадцатого столетия отвернулись от этой терминологии, предпочитая использовать такие названия, как (государственное) управление, политика, политическая теория и институты, или политика и международные отношения. ... Нескромность (coyness) относительно употребления термина «наука» несомненно отражает особый статус, на который претендуют естествоиспытатели для своих дисциплин и пренебрежение к социальным наукам, иногда выражавшееся ведущими политиками». [27;3] Поскольку такое понимание противоречит самому названию книги, авторы оговариваются: «Выбор названия для этой книги – «Теория и методы политической науки» - сделан преднамеренно. Он выражает обязательство возвратить термин «наука» для описания всех организованных академических дисциплин». [27;3]

Б. Гурней в известной работе «Введение в науку управления» (имеется в виду **административное, или государственное управление**), определяя данную дисциплину как «отрасль общественных наук, которая стремится дать описание и объяснение структуры и деятельности органов, составляющих аппарат государства и публичных коллективов и подчиненных политической власти» [28;23], достаточно определенно указывает на пределы ее научности: «Наука управления есть *наука* в том смысле, что тот, кто ею занимается, может и должен придерживаться объективной позиции, тщательно избегая смешивания фактических и оценочных суждений. Она является наукой также и потому, что ее предмет

не составляют чистые случайности и специалист в области науки управления может выдвигать предложения обобщающего характера». [28;23]

Б. Гурней далее раскрывает суть науки через рассмотрение ее функций: «Наука управления стремится дать *описание* и *объяснение*. Ее первой задачей является описание главных действующих лиц административной жизни (центральных ведомств, их внешних служб, местных коллективов, автономных учреждений и т.п.) такими, какие они есть, независимо от того, соответствует ли их деятельность нормам права, морали, требованиям эффективности или нет. Таким образом, наука управления первоначально ставит перед собой цель как бы «сфотографировать» или, скорее, «произвести киносъемку» учреждений во всех ракурсах: юридических, технических, человеческих и политических. Но простого накопления фактов еще недостаточно: необходимо дать им объяснение, сделать их понятными. Кроме того, чтобы понять причины, специалист в области науки управления должен выявить связи между установленными явлениями, обнаружить закономерности, соотнести конкретные факты с выработанными концепциями и схемами. Все это составляет собственно теоретический аспект его задачи». [28;24]

Сопоставляя науку государственного управления с близкой ей наукой административного права, Б. Гурней подчеркивает, что в отличие от административного права, являющегося дисциплиной нормативного характера, «наука управления является *позитивной* дисциплиной. .... специалиста в области науки управления интересует, каким образом *фактически протекают процессы* и какими причинами вызвана именно эта, а не иная их форма. Реальная деятельность учреждений, взгляды и поведение служащих - вот что она должна охватить». [28 ;25] Именно подходу Б. Гурнея как отражающему наилучшим образом специфику теории (науки) о государственном управлении мы будем следовать в данной статье. Поскольку в литературе о государственном управлении используются оба термина, то по традиции разберемся сначала с понятиями. Обратимся прежде всего к вопросу, что, собственно говоря, представляет собой теория?

Проблема научной теории в различных аспектах рассматривалась П.В. Копниным, Кузнецовым И.В., Мамчур Е.А., Ракитовым А.И., Степиным В.С., Швыревым В.С., Уемовым А.И., Андреевым И.Д. и другими методологами.

Первый вопрос, который необходимо поставить в связи с намерением подойти к формированию теории государственного управления, состоит в том, зачем вообще нужна такая теория. В общем виде – как вопрос о необходимости теории вообще - такой вопрос неоднократно ставился, и на него давался вполне убедительный ответ. Так, И. Д. Андреев в монографии на данную тему пояснил: «наиболее универсальной и всеобщей формой выражения наших знаний является теория». [2;9] Проф. В. Перминов (МГУ), вскользь заметив, что любое знание теоретично, поясняет: «Дело в

том, что теория - универсальная форма систематизации знания, единственный в своем роде механизм для единообразного подхода к объяснению фактов. Теоретические принципы полезны нам в том отношении, что, будучи выявлены в своей необходимости, они обосновывают необходимость всех частных связей, подчиненных им в дедуктивном отношении». [29;58] К одному упорядочению фактологического материала задача теории, разумеется, не сводится: «... теория не просто упорядочивает эмпирически данный материал познания, а преобразует его, открывая новые типы познавательного содержания, способствуя обнаружению новых свойств и закономерностей...» [29;65].

Определения теории, представленные в научной литературе, не отличаются особым разнообразием, достаточное представление об этом понятии дает «Словарь иностранных слов»: «**Теория** [греч. theoria наблюдение, исследование] – 1) обобщение опыта, общественной практики, отражающее объективные закономерности развития природы и общества; 2) совокупность обобщенных положений, образующих какую-л. науку или раздел ее». [30; 491] Вместе с тем следует напомнить, что в широком смысле понятие теории употребляется в различных значениях: «Теорией иногда называют проверенные практикой положения (в отличие от гипотезы), некоторые области знания и отдельные науки, более или менее связное объяснение каких-то явлений природы или общества, различные социальные концепции и т.п. Понятие «теория» иногда рассматривается в самом широком смысле, как научное знание вообще». [2;9] В узком смысле слова, поясняет И.Андреев, «...мы будем понимать под теорией обширную область знаний, раскрывающую закономерности функционирования и развития определенной совокупности явлений материального или духовного мира, описывающую и объясняющую эти явления и направленную на прогрессивное преобразование природы, общественных отношений и самого человека». [2;9] Аналогичное по сути представление о теории в широком и узком смысле дает У. Раджабов. [31;146]

«Философский энциклопедический словарь» в определении теории главный акцент делает на противопоставлении теоретического и эмпирического знания: «Теория (от греч. theoria) – система осн. идей в той или иной отрасли знаний. ... В настоящее время теорией в противоположность голой эмпирии называется любое научное единство знания, в котором факты и гипотезы связаны в некоторую целостность, т.е. такое научное знание, в котором факты подводятся под общие законы, а связи между ними выводятся из последних... Ко всякому теоретическому знанию, в силу того, что теории неизбежно присущ гипотетический элемент, примешивается элемент неуверенности; она приобретает вероятностный характер, причем обнаружение каждого согласующегося с этой теорией факта увеличивает степень ее достоверности, а обнаружение факта, противоречащего ей, делает ее менее достоверной, вероятной. С

позиций веры в упорядоченность всех мировых событий ... считается, что чем проще теория, тем ближе она к истине. Теория может быть как исходным пунктом исследований, так и их результатом». [32;452] В широком смысле слова теория понимается как «учение», «наука»; например, авторы учебного пособия по экономике РАГС при Президенте РФ именно так и назвали свой труд – «Экономическая теория», но при этом в главе первой заявили: «Название это нельзя считать очень удачным, поскольку теория в экономике, как и в любой области науки, не может развиваться вне практики». [33;11] Вне практики (то есть российской практики) потому, что ранее авторы прямо заявили: реформирование экономики в России в отсутствие национальной теории привело к тому, что «становление и распространение новых экономических знаний пошли по пути импортирования экономических теорий и учебников, распространенных на Западе». [33;9]

Г. Рузавин в своей монографии границы теории в широком значении термина раздвигает еще шире, указывая, что что «под теорией понимают всякую деятельность, связанную с рациональным осмыслением и познанием явлений природы, общественной жизни и самого мышления. Иногда теория отождествляется даже с общественным сознанием и в этом смысле противопоставляется общественному бытию». [34;7] В собственном смысле теория, по Рузавину, «представляет собой концептуальную систему, с помощью которой отображаются определенные закономерности функционирования и развития соответствующих реальных систем». [34;15] В целом представления различных авторов о том, что есть теория, сходятся; тем не менее, полного единодушия на этот счет нет: «существуют значительные трудности в определении степени теоретичности той или иной концепции». [35;251]

Е.К. Войшвилло и М.Г. Дегтярев в рамках логического анализа научной методологии рассматривают теорию как форму и систему знания (именно так и называется глава 18 их труда): «Теория представляет собой некоторую систему знания, относящуюся к некоторой области действительности или к некоторым аспектам той или иной действительности». [36; 132] Конечно, замечают соавторы, предметом теорий могут быть и особые классы явлений, и методологического характера теории.

Теории представляют собой определенным образом упорядоченное, систематизированное знание: «Как *система знания* – в отличие от простой совокупности знаний, каковой является, например, обыденное знание, - теория включает в себя определенный круг понятий и высказываний, логически связанных между собой так, что одни понятия, или термины вообще, определяются через другие. Одни суждения связаны по смыслу с другими, определенным образом субординированы или даже выводятся из других». [36;132] Это прежде всего эмпирический базис, то есть совокупность фактов, получаемых наблюдением и иными методами. Если, как пишут Войшвилло и Дегтярев, термин «теория» употреблять в строгом

смысле («теория есть совокупность взаимосвязанных понятий и высказываний» [36;133]), то этот эмпирический материал, являющийся фундаментом последующих теоретических построений, в состав собственно теории не включают. Что, далее, представляют собой те понятия и высказывания, из которых и состоит теория?

Понятия, согласно Е. Войшвилло и М. Дегтяреву, существуют двух типов: 1) понятия, выделяющие и обобщающие основные характеристики и компоненты изучаемых явлений; 2) понятия классификационного характера, посредством которых выделяются классы изучаемых явлений, причем основаниями классификации являются выделенные (с помощью и посредством понятий первого типа) характеристики изучаемых явлений или объектов вообще. Примечательно, что соавторы подразделяют на два этих типа как эмпирические, так и теоретические понятия.

Понятия в составе теории играют вспомогательную роль. Основная роль отводится высказываниям, также относящимся как к эмпирическому, так и теоретическому типу. Особо выделяют два типа высказываний: 1) «Высказывания, в которых выражается знание законов изучаемой действительности и которые называются законами данной теории или науки...» [36 ;134]; 2) «Так называемые предложения соответствия (точнее, интерпретационные высказывания). Их характеризуют обычно как предложения, выражающие связи между терминами, обозначаемыми нечто наблюдаемое, и теоретическими терминами». [36;134]

Войшвилло и Дегтярев оговариваются, что при широком понимании под теориями понимают и такие, которые ограничиваются только описанием и систематизацией некоторого эмпирического материала (возможно, они также содержат некоторые эмпирические обобщения) – это *эмпирические (феноменологические)* теории. [36;132] Указывают они также на то, что в математике и логике под теориями понимают совокупность высказываний, замкнутую относительно логической выводимости, другими словами, способность теории не только содержать некоторое количество высказываний, но и выводить из них ранее неизвестные.

С гносеологической точки зрения в теории существенно то, что «теория представляет собой некоторую *систему* знания. И при этом знания в большей или меньшей степени обоснованного». [36;133]

Сам собой возникает вопрос о сущности научного познания: является ли оно, как полагают так называемые реалисты, подлинным познанием действительно окружающей нас реальности, или, как считают так называемые «модельеры», познанием теоретической модели этой реальности [37] Противопоставление представляется надуманным: «если теория есть идеальное воспроизведение сущности охватываемых ею объектов, если она идеально (т.е. мысленно) отражает все их (известные науке) основные свойства, особенности, закономерности и т. п., то можно сказать, что эта теория есть *своеобразная модель объектов, знания о которых она содержит*», - пишет И. Андреев. – [2;208 - Курсив мой.- А.О.] Если же она

таковые не отражает или отражает неверно, значит она либо не нужна, либо ложна и потому не работает как модель и теория. Практическая же ценность теории определяется тем, насколько это идеальное построение позволяет понять описываемую ею реальность и решать совершенно конкретные задачи; в противном случае, повторимся, это не более чем игра ума, быть может, красивая, но бесполезная.

Идеализация объектов объективной реальности, с одной стороны, позволяет их упростить до уровня понимания, оставив в их идеальном отражении наиболее значимое, существенное, а также то, что в данном направлении познавательной деятельности нас интересует, а с другой за счет этой идеализации позволяет увидеть структуру изучаемых явлений, функции, связи между объектами и т.п., что во всей полноте конкретности изучаемых объектов реальности увидеть трудно или просто невозможно. Д. Горский, поясняя смысл формализации в процессе познания, указывает, что за пределами математики и формальной логики она представляет собой «метод упрощения изучаемой ситуации или фрагмента знания, обеспечивающий или более простую ориентировку в окружающей среде, или прогресс познания, или успешность, (и, вообще говоря, даже возможность) применения результатов познавательной деятельности на практике». – [38;3-4]

Ханс Ленк (проф. ун-та г.Карлсруэ, Германия), напоминая, что в традиционной интерпретации теории представляют собой «логически взаимосвязанные системы высказываний, или предложений, состоящие из общих законов, рассматриваемых как гипотезы, столь же совершенные или полные, как теории, представленные в аксиоматизируемой форме. Их отнесение к реальности или эмпирии осуществляется путем приписывания их высказываниям некоторых соответствующих высказываний наблюдения в соответствии с определенными правилами соответствия или приписывания, связывающих теоретические понятия с предикатами их наблюдения низшего уровня, которые могут удовлетворяться, или выполняться, с помощью наблюдений или измерений», [39;88] - рассматривает такое понимание как прошедший этап научного знания. Нам, однако, выстраивая основы теории государственного управления, через этот этап становления теории было бы правильно пройти, исходя из элементарного соображения, что как нельзя родить сразу взрослого человека, так вряд ли возможно создавать теорию сразу в понятиях постмодерна. Теория, нельзя не согласиться с И. Андреевым, есть наиболее сложная форма выражения научного знания; она возникает на достаточно высокой стадии умножения и развития знания.

Сама структура научной теории сложна и состоит из многих качественно различных составных частей. Так, И. Андреев считает основным, наиболее значимым элементом теории **принцип**, органически связывающий в единое целое все прочие элементы теории, при этом, по его мнению, «под принципом ... в теории познания понимают основополагающее

первоначало, исходный пункт какой-либо концепции, то, что лежит в основе определенной совокупности знаний». [2;10] Если в основе теории не будет лежать такой синтезирующий принцип, то это будет не теория, а механическая сумма знаний (законов, концепций, понятий, суждений и т.п.): «Пока нет синтезирующего принципа, нет и теории» [2;10] По мнению И. Андреева, центральная, синтезирующая роль принципа реализуется, в том числе, тем, что «каждый из элементов теории со своей стороны раскрывает, характеризует этот центральный принцип, и в своей совокупности они теоретически обосновывают его всесторонне и глубоко, образуя единую стройную систему данной теории». [2;10]

Начинать создание теории с формулирования центрального принципа И. Андреев не считает возможным: апеллируя к мнению Ф. Энгельса, он рассматривает формулирование такового в качестве заключительного этапа научного исследования. Возможно, по его мнению, и наличие в качестве основания теории нескольких принципов, лишь бы они не находились в формально-логическом противоречии друг к другу и состояли в отношениях соподчиненности, когда принципа меньшей степени общности является конкретизацией принципа большей степени общности.

Ряд авторов (наиболее известный из них – П.В. Копнин) считают, что в центре теории должна лежать основополагающая идея, единственная в своем роде, в отличие от принципов, которых может быть и несколько. [40;394] . Данную позицию равным образом можно принять; вопрос здесь скорее терминологический.

У. Раджабов раскрывает строение теории в не столь строгих терминах, считая, что это система понятий, высказываний и т.д., сведенных к единому объясняющему и объединяющему началу: «Это объединяющее начало представляет собой исходный концептуальный базис теории, состоящий из некоторого количества основополагающих принципов и законов, из которых далее по определенным правилам развертывается все содержание теории». [31;147] У. Раджабов также указывает на относительную самостоятельность теоретического знания, замечая, что одним из признаков превращения знания в теоретическое как раз является возможность оперировать им независимо от оперирования материальными объектами. [31 ;149]

Г. И. Рузавин предпосылает собственно теории ее эмпирические предпосылки – основные факты, данные и результаты их простейшей обработки, которых должно быть достаточно для простейших обобщений и выдвижения на их основе гипотез. На первом этапе становления теории между отдельными фактами надо искать взаимосвязи и взаимозависимости; такие же взаимосвязи и взаимозависимости необходимо найти и между первоначально разрозненными гипотезами (если они устанавливаются, это подтверждает достоверность гипотез). Наконец. среди гипотез необходимо в выявить такие, из которых логическим путем можно вывести большинство прежних обобщений, утверждений и других гипотез. Если гипотеза получает

подтверждение, она становится законом. Сама теория представляет собой, по его мнению, прежде всего исходный теоретический базис, т.е. главные допущения, идеализации, постулаты или аксиомы, фундаментальные законы и принципы. Теория должна также включать в себя логический аппарат, то есть правила определения производных понятий с помощью основных, логические правила вывода и доказательства. Наконец, это все потенциально возможные выводы, следствия теории. [34;10; 18-19]

Научная теория (в узком, собственном смысле слова) должна строиться на конечном числе базисных положений, и также конечного (хотя и существенно больше числа исходных) положений, выводимых из базисных и логически зависимых от них. По этой причине, полагает Раджабов, теория является (относительно) автономной системой, и она «*противится существованию в ее границах высказываний, не имеющих логической связи с ее базисными утверждениями*». [31;150 - Курсив мой. – А.О.] Замечание это весьма ценно для построения теории: во-первых, сами основополагающие принципы теории должны находиться в логически непротиворечивых отношениях: во-вторых, тем самым устанавливаются границы теории, а без установления границ теория не может сложиться и существовать.

Естественно, что каждый компонент, составляющий теорию, должен быть доказан, как естественен и строгий отбор тех элементов, которые должны составить теорию, поскольку это не просто некая «совокупность знаний о предмете, а строго организованная система знаний, каждый элемент которой органически связан с другими элементами данной системы и непосредственно следует из них». [2;24]

Вторым по значению элементом научной теории считают законы. Так, тот же И. Андреев указывает на законы как элементы теории, «раскрывающие ее принципы и всесторонне характеризующие сущность явлений, охватываемых данной теорией, их связи и отношения». [2; 15]. Различая законы по статусу и роли в теории, он в качестве основных выделяет один или несколько равноправных законов, независимых друг от друга, в качестве законов второго уровня – законы относительно самостоятельные по отношению друг к другу, хотя и зависимые от высших законов, в качестве законов третьего и других (возможных) уровней - законы, выведенные из законов второго уровня. [2;15-17]

К третьей составной части теории И. Андреев относит суждения и понятия. Главная роль здесь отводится понятиям, сама зрелость научной теории определяется степенью зрелости, развитости понятий; более того, «история формирования и развития теорий в сущности представляет собой историю формирования и развития определенных наиболее общих понятий науки, ее категорий». [2;18]. В состав теорий также входят факты, формальные исчисления (формулы, правила, логические символы, математические уравнения и т. п.); выводы и их истолкования, а также

построенные на них гипотезы относительно возможного дальнейшего развития теории. [2;18- 21]

В качестве методологической основы построения теории можно обратиться и к работе Джонатана Тернера «Аналитическое теоретизирование» [41;103 – 156], предлагающим, в частности, пропозициональные и моделирующие схемы.

Естественно, всякая теория должна по возможности сразу определить тот круг явлений, объектов, процессов, на которые она распространяется, то есть определить **границы** теории. В нашем случае это должны быть процессы государственного и муниципального **управления**, но не теории государства (теория государства и права выступает как смежная дисциплина), не теории общества, не политики, не права (все это также лишь смежные дисциплины). В методологии науки это требование к теории обычно выступает как требование относительной замкнутости на своем предмете, сконцентрированности на некоем ограниченном круге явлений действительности, доступном для научного анализа именно в силу своей ограниченности.

Из этого, в свою очередь, вытекает требование полноты описаний тех явлений, которые охватываются данной теорией, что дает основание считать теорию и относительно завершенной, и вообще состоятельной. [2;25]

Теория ГМУ не может по своей природе быть формальной теорией, это теория из разряда предметно-содержательных, и как таковая, она не может развиваться на основе нескольких формализованных оснований и чисто логическим путем. Такая теория, по замечанию Раджабова, должна в процессе своего развития постоянно пополняться новым эмпирическим материалом. [31;152] Тенденция к формализации определенных компонентов теории и в теории ГМУ может и должна проявляться: то, что может быть формализовано, должно быть формализовано. При этом и Рэндалл Коллинз, конечно, прав, утверждая: «Идея полной и строгой формализации, операционализации и измерения всего и вся в научной теории – химера. В каких-то пунктах теории всегда обнаруживаются неформальные понятия и интуитивные скачки мысли. Всегда существует некая метатеоретическая установка на то, что является первоочередным в интеллектуальном плане». [42;45] И. Андреев в качестве непременного условия создания теории выдвигает требование минимизации тех идей, принципов, постулатов, понятий, на которых строится теория; в основном автор обращает это требование к дедуктивным теориям (для математических теорий это абсолютно необходимо), но и для индуктивных считает важным, хотя и оговаривается, что минимизация может осуществляться после создания теории, в меру ее совершенствования. [2;с.26] Наконец, само собой разумеющимся требованием является требование внутренней логической непротиворечивости теории.

Оснований для классификации теорий много. Г. Рузавин, например, в своей статье классифицирует теории по уровню. Теории низшего уровня

описывают эмпирически наблюдаемые величины и свойства объектов, но не исследуют их внутреннюю природу, внутренние механизмы протекания процессов, ограничиваясь установлением связей между объектами, очевидными закономерностями (феноменологические теории) Теории более высокого уровня раскрывают, кроме того, сами механизмы происходящих процессов. Можно классифицировать теории по точности предсказаний (достоверный или вероятностный характер) и т.п. [16;.8-10]

Размышление о том, что должна представлять собой теория ГМУ в целом и ее частные теории, приводит нас и к проблеме того, насколько точной (или, говоря другими словами, научной) должна быть эта теория. Привнесение математических методов в экономическую науку в прежние годы породило массовую иллюзию о том, что, как пишет акад. В. Полтерович, «экономика должна стать и постепенно становится «точной» наукой («a science») – в том смысле, в каком «точными» являются теоретическая механика или физика. Поставленная в ряде классических работ задача построения экономической теории по образцу физики, видимо, невыполнима...» [24;103] Понятно, что теория ГМУ в этом отношении должна занять свое место в ряду таких наук, как экономическая; точность тех же физики и механики для нее недостижима. Поскольку процесс принятия государственного управленческого решения всегда происходит при недостатке информации, существовании ложной информации и при дефиците времени, в государственном управлении огромную роль играет интуиция государственного деятеля, что отчасти превращает теорию ГМУ в сложный **комплекс науки и искусства**. Показательно, что составитель книги из трудов А. Файоля, Г. Эмерсона, Ф. Тэйлор и Г. Форда, в которых последние предприняли попытку заложить основы **науки** управления, назвал книгу «Управление – это наука и **искусство**». [ ]

ПОНЯТНО, что создать сразу ПОЛНОЦЕННУЮ теорию не представляется возможным: первоначально теория (группа теорий, концепций) могут быть функционально слабыми. Важно положить начало процессу, чтобы последующие усилия научного сообщества привели к более существенному результату. В конце концов, как постулировал в своем втором тезисе эволюционной эпистемологии Карл Поппер, «эволюция научного знания представляет собой в основном эволюцию в направлении построения все лучших и лучших теорий». [43;111] Кроме того, определение предмета теории ГМУ заставляет обратиться к позиции тех исследователей (эту позицию разделяет и автор данной статьи), которые давно и обоснованно говорят о принципиальной порочности решения социальных проблем посредством отдельных областей научного знания вместо его синтеза; так, В. Полтерович, предваряя свои выводы апелляцией к мнению таких авторов, как В.Парето, Т.Парсонс и других, говорит о настоятельной необходимости рассматривать отдельные общественные науки как главы единой науки об обществе и необходимости поворота к общему социальному анализу. [24 ;108-109].

Г. Фолльмер (его вклад в эволюционную эпистемологию признается значительным) к признакам «хороших» научных теорий относит следующие: свобода от круга в доказательстве (отсутствие порочных кругов в доказательстве); внутренняя непротиворечивость; внешняя непротиворечивость (наличие противоречия не является основанием для отвержения теории, но лишь предпосылкой дальнейшего исследования); объяснительная ценность; проверяемость и успешность проверки. Наряду с вышеизложенными необходимыми свойствами для теории желательны такие характеристики, как глубина теории, всеобщность, точность, простота, наглядность, способность прогнозирования, плодотворность и воспроизводимость описанных, объясненных и предсказанных явлений. [44;246-247] Функции теории достаточно широки и многообразны. Первой функцией научной теории является научное объяснение, то есть, по В. Бирюкову, «раскрытие связей между какими-либо фактами, явлениями, событиями, процессами, закономерностями действительности – объектами научного объяснения – и другими (уже известными и объясненными; или же более общими и фундаментальными, чем объясняемые; или же их причинно обусловливающими и т.п.) явлениями (процессами, закономерностями), позволяющее осознать место объектов объяснения в некоторой системе природных или общественных взаимосвязей и законов и в силу этого эффективно действовать в познавательной и (или) практической сфере». [45;125] И. Андреев рассматривает объяснение как процесс сложный и многообразный, в качестве своих приемов использующий такие приемы, как описание, сравнение, дедукцию, моделирование и т.д. [2;29-30]

С формально-логической точки зрения объяснение, как показал Г.И. Рузавин, в самом широком смысле представляет собой «процесс рассуждения, или умозаключения, посылки которого содержат информацию, необходимую для обоснования определенного факта, гипотезы, закона или отдельной теории. Такое рассуждение должно дать аргументированный ответ на вопросы: почему существует тот или иной факт? В силу каких оснований принимается та или иная гипотеза, закон или теория?» [34;215] В семантическом аспекте объяснение суть раскрытие смысла и значения различных терминов и высказываний, встречающихся в объяснении, а в прагматическом это ответ на вопрос, какая научная или практическая проблема решается с его помощью. Рузавин, [34;216] . Типологически объяснения подразделяются на гипотетические (стадия предварительного осмысления накопившегося нового эмпирического материала), номологические (путем апелляции к научному закону) и теоретические (когда для объяснения используется либо теория в целом, либо ее концептуальное ядро). [34; 216-219]

В теории государственного управления описание ценно тем, что, как замечает И. Андреев, к описанию объекта или явления обычно прибегают тогда, когда невозможно или просто затруднительно дать строгое определение его. Уместно оно и при наличии определения, поскольку

позволяет дополнить определение для полноты понимания определяемого явления. [2; 32]

Вторая функция теории – предсказание. Оно возможно только на основе объяснения (объяснение дает понимание), что открывает возможность понять, куда идут события, в каком направлении эволюционирует явление, могут ли возникнуть новые явления и процессы и предположить, какие именно. Вообще предсказание подтверждает научность теории, ее практическую ценность. Конечно, предсказательный потенциал теорий неодинаков, он зависит от места теории в системе научного знания и от широты охвата теорией действительности.

Важна и синтезирующая функция теории, когда обобщая имеющийся эмпирический материал на основе единого синтезирующего принципа, теория обнаруживает в последнем как интегрированной целостности то, что отдельные компоненты эмпирического знания дать не могут. Естественно, что кроме всего прочего теория способна при определенных условиях выполнять и методологическую роль.

В кратком виде аналогичное мнение высказывают и Е.К. Войшвилло и М.К. Дегтярев: «Весьма существенными характеристиками теорий является также указание на основные задачи, *функции теории*. Таковы *систематизация и объяснение* изучаемых явлений, а также *выявление законов* изучаемой области или аспекта действительности. Наиболее важной функцией теории является **объяснение».** [36;132]

Теория, как указывают многие авторы, существует и для того, чтобы дать нечто само по себе: так, А.А. Зиновьев в своем чрезвычайно содержательном труде «»Основы логической теории научных знаний», утверждает: «Теории изобретаются для того, чтобы получать нужные знания, не прибегая к эмпирическим исследованиям (как замена последних). Это особенно важно в случае осуществления прогнозов, когда эмпирическое исследование в принципе невозможно». [46;245] Конечно, автор при этом оговаривается, что «само изобретение теорий предполагает некоторые результаты эмпирических исследований, отправляется от них. Кроме того, в процессе разработки теории используются самые разнообразные средства исследования вплоть до наблюдений и экспериментов». [46; 245-246] Тем не менее, согласно Зиновьеву, значимость теории в том, что построенная, она может использоваться «как частная теория вывода из высказываний данной области науки». [46; 246]

Вообще нельзя не согласиться с Е.Агошковой и М. Новоселовым, что при всем многообразии задач, решаемых при упорядочении научного знания в теоретическую форму, «*главное в исходном замысле теории – быть богатым источником абстрактных идей*». [12; 48] Нельзя, наконец, забывать и о том, что теория, так сказать, масштабирует события, берет их в больших масштабах, тогда как обыденное сознание, «здравый смысл», способны воспринимать явления и процессы, не выходящие за рамки непосредственного окружения человека как в пространственном, так и

временном аспектах. В этом смысле государственное мышление есть прежде всего и именно теоретическое мышление.

Как известно, научное знание существует в двух основных видах: во-первых, эмпирическое знание, во-вторых, теоретическое знание, которое возникает на основе эмпирического знания и является особой формой обобщения последнего. При этом теоретическое знание не сводимо к эмпирическому, оно имеет и собственное содержание. [5; 58-75] В другой работе С. Лебедев добавляет к ним в качестве исходного чувственный уровень (данные наблюдения и эксперимента) и четвертый, метатеоретический уровень знания, относя к нему обоснование инструментальной, практической и мировоззренческой значимости конкретных теорий той или иной науки. [47; 58] Критикуя взгляды логических неопозитивистов – Л. Виттгенштейна, Б. Рассела, Р. Карнапа и др., стремившихся путем создания безупречного научного языка создать научные теории, из которых дедуктивным образом можно будет выводить содержательные следствия, С. Лебедев обоснованно указывает, что непосредственно из теорий, чисто логическим путем, никакие эмпирические следствия выведены быть не могут: кроме собственно теории для этого необходима ее эмпирическая интерпретация. А.А. Зиновьев также отмечает, что для построения теории необходимо использование и недедуктивных принципов, которые, правда, явно в основном не формулируются. [46;247] Соответственно, для создания теории нужен **эмпирический базис**. Е. Агошкова и М. Новоселов считают, что в узком (собственном) смысле это «совокупность событий, побудивших к созданию теории». [12 ;49] В последующем этот эмпирический уровень познания, дополняясь накапливаемым знанием, осмысливаясь и проходя стадию обобщения материала и абстрагирования, должен составить тот материал, из которого будет выстроена теория: базовые понятия, основные суждения, язык, методы познания, способы проверки на истинность и т.п.

Эмпирическое знание в ГМУ представляет собой проблему по крайней мере в двух отношениях. Напомним, что, как коротко суммирует В. Лукашевич, «эмпирический уровень составляют прежде всего данные наблюдений, научные факты и их корреляции, эмпирические обобщения, зависимости и законы». [14;31] Такого собрания наблюдний, фактов, корреляций, эмпирических обобщений в распоряжении современной науки применительно к любой конкретной (национальной) практике государственного управления не имеется, и в том, что касается принятия и проведения в жизнь наиболее важных действий государства, иметься не будет, поскольку они относятся к области государственной тайны, сохраняемой десятилетия, а иногда и столетия. Можно ли построить теорию на предположениях, догадках, реконструкциях и т.п., выявлению причин по результатам, притом что отдаленные последствия могли еще и не проявиться? Понятно, что на основе одних лишь гипотез, предположений, догадок, необоснованных суждений теорию создать в принципе невозможно,

хотя, как признает И. Андреев, все они при определенных обстоятельствах могут входить в теорию в качестве подготовительного, рабочего материала. [2; 25]

Н. Депенчук обратил внимание на значение накопления достаточного эмпирического материала на стадии формирования теории. Отмечая, при создании физических, биологических и иных научных теорий собиралось множество эмпирических данных (при этом, что любопытно, на основе разных теоретических представлений), так что определенная их часть оказалась позднее вообще неиспользованной, а некоторая – другими областями знания, автор делает важный для нас вывод: «Избыток эмпирических данных при построении теории является необходимым моментом, дающим простор для выбора основного направления формулирования теории (или теорий)».[48; 163] Вместе с тем И. Депенчук замечает, что если основной принцип теории понят на стадии ее становления, то теория формируется даже при недостатке эмпирических данных (или при наличии данных, неадекватных теории), а сама эмпирическая база может быть расширена уже впоследствии. [48;. 163]

Г. Рузавин, также признавая необходимость для построения теории накопления достаточно большого количества эмпирического материала, эмпирической информации, указывает на то, что последняя должна быть подвергнута логической и статистической обработке позволяющей обнаружить «простейшие эмпирические обобщения и законы». [16; 8] Эмпирические факты уже на стадии формирования теории должны быть не только систематизированы, но и объяснены. [16; 8]

Второй аспект проблемы проще, хотя и него ответа также нет: что представляет собой факт в государственном (муниципальном) управлении? Интерпретации этого понятия даже в социологии, которая давно и основательно занимается этой проблемой, весьма разнообразны (смотри, например, классический труд Э. Дюркгейма, интересную работу Л.Н. Суворова и А.Н. Аверина, учебное пособие Г. Рузавина и др.) [49] Что же касается науки государственного управления, то работы, посвященные понятию факта в ГМУ автору неизвестны.

Теория должна объяснять эмпирические факты; с этим согласны все методологи, однако при этом последние исходят из того, что объяснение осуществляется посредством базовых принципов теории. С формализованными теориями так и происходит, но в предметно-содержательных теориях такое объяснение отнюдь не всегда возможно, поэтому, как полагает У. Раджабов, такая теория «по необходимости содержит в себе некоторое число допущений, выглядящих со строго логической точки зрения искусственно приспособленными к объяснению эмпирических фактов». [31;155] На это обстоятельство обращает внимание также Э. М. Чудинов. [50; 88]. В науке государственного управления такая необходимость совершенно очевидна, особенно в связи с тем, что теория ГМУ основательно отстала от управленческой практики.

Логическая непротиворечивость, стройность теории на основе минимизации базисных идей в ее основании должны привести теорию к такому состоянию, когда ни одно из ее положений невозможно изменить или отменить без разрушения всей теории. Однако такая ситуация характеризует вполне сложившуюся, зрелую теорию; стадия ее формирования не исключают наличия «интуитивных скачков», как замечает Коллинз Рэндалл. [42; 45]

В практиках государственного управления, очень разнообразных и исторически, и территориально (по месту существования), казалось бы очень мало общего. Но это общее есть, его надо только выявить, обнаружить в этом колоссальном разнообразии сходства, подобия; на них-то и будет строиться в последующем теория.

Задачи такого рода решали и продолжают решать самые разные науки, в том числе и такие, которые имеют за своими плечами тысячелетнюю историю, например, историческая наука: «Теория истории, - пишет, например, Н. Смоленский, - область общих представлений об истории в целом (общеисторическая теория) либо о тех или иных процессах и явлениях (марковая теория, теория манора, норманнская теория и т.д.). В любом случае теория истории – это высший, самый развитый уровень исторического познания, а не уровень конкретно-исторических представлений о событиях. В теории речь идет об общих проблемах изучения истории как реальности (онтология) и истории как познания (гносеология)». [51; 3] Слабое с логической точки зрения, это определение ценно тем, что указывает на два уровня применения термина теория – общая теория науки и частные теории, а также фиксирует то обстоятельство, что теория рассматривает содержание данной науки как в онтологическом, так и гносеологическом аспектах.

Ту же мысль проводит и такой выдающийся французский историк, как Фернан Бродель; по его мнению, именно это делает «сравнительная история, история, занятая поисками сходства, без чего, впрочем, не может существовать ни одна подлинная наука». [52; 11] Более того, по мнению французского историка, «всякая социальная наука занята обобщениями», и «по сути говоря, всякий настойчивый поиск - поиск реальности – ведет к обобщению». [52; 11]

Каким образом обобщать собранные факты? – Для этого используется индуктивное обобщение. Описанием индукции как способа восхождения от единичного и частного к общему в истории науки, методологии науки занимались У. Уэвелл, Дж. Ст. Милль, У. Джевонс и др. Они рассматривали индукцию как способ движения мысли от менее общего знания к более общему: методолог, имея некоторое количество фиксированных по определенной форме фактов, полученных, например, непосредственным наблюдением, на основе их делает общий вывод. Это так называемая перечислительная индукция – особая форма умозаключения, позволяющая на основе знаний об отдельных событиях (фактах) сделать вывод,

характеризующий в определенном отношении все предметы (явления, факты) данного класса.

Перечислительная индукция может быть полной (когда перечислены все объекты данного класса – например, все существующие в данный момент государства) или неполной (когда мы обозрели только часть предметов данного класса, не имея возможности обозреть все). Неполная индукция представляет собой, строго говоря, только предположение (гипотезу), что все предметы данного класса обладают таким-то признаком, и впоследствии может оказаться, что наш вывод неверен. Но пока он – вывод – не опровергнут, мы рассматриваем его как истинный. Неполная индукция имеет одну неприятную особенность: чтобы сделать индуктивный вывод, надо иметь в своем распоряжении много подтверждающих фактов, но чтобы опровергнуть индуктивный вывод, достаточно всего лишь одного опровергающего факта.

Собирание фактов, как уже отмечалось выше, есть лишь одна из предпосылок к построению теории; их классификация и обобщение есть первичная задача; вторая по очереди, но не по значению, это улавливание их движения, динамики, что открывает возможности для выявления эмпирических закономерностей, а впоследствии и законов. Так, А. Хоцей в категоричной форме заявляет: «Теория оперирует только законами и никак не может включать в себя ссылки на какие-то случайные события и влияния». [53; 261] Характеризуя объект теории, тот же А. Хоцей поясняет: «В рамках же теоретического подхода к делу объект следует вообще абстрагировать от изменчивых внешних условий с их случайными влияниями, исследуя его лишь как некую идеальную структуру, обладающую внутренней логикой своего бытия и рядом обязательных (и только обязательных) свойств- черт, кои и выступают тут в роли сущностных черт при определении». [53; 368]

А.И. Соловьев, исследуя логику принятия государственных решений и пытающийся описать этот процесс с помощью построения теории, ссылается на П. Сабатье, настаивающем на теоретическом «упрощении» этого процесса с тем, чтобы «выработать вразумительную логику разгадки «тайны» принятия государственных решений и получить шанс уловить истину, избежав внутренних противоречий и наличия неработающих теоретических предположений». [3; 129]

Как выстраивается теория? Г. Малинецкий предлагает простую схему построения теории: уточнение предмета теоретического знания; отделение главных факторов от второстепенных; построение набора моделей; построение аппарата исследования моделей; разработка системы верификации и методики установления соответствия. [54] У. Раджабов рассматривает построение теории как процесс, проходящий последовательно два этапа: формирование некой гипотетической схемы, призванной лечь в основание теории, и обоснование этой схемы с ее адаптацией к эмпирическому материалу. [31; 149-150] Для этого необходимо иметь

некие предпосылки, причем эти предпосылки должны обладать достаточной убедительностью (не могут быть отвергнуты при критическом подходе к ним). Их должно быть необходимое и достаточное количество (если их недостаточно, на них невозможно основываться, если их избыточно – возникают трудности с построением теории). Концепция должно следовать из имеющихся предпосылок логически необходимо, а не случайным образом.

Следуя логике Е. Агошковой и М. Новоселова, выстраивание теории начинается с описания управленческих ситуаций: что за событие имеет место, что его характеризует (его признаки), состояние среды (в данном случае, общества и международной ситуации, если она значима), формулирование цели и задач и т.д. [12]

Следующий шаг – формулирование задачи в теоретической форме. Для этого, как пишут эти авторы, надо предмет познания представить в качестве абстрактного объекта – для этого заранее устанавливают степень абстрагирования, так что «**теоретическое оформление задачи осуществляется на усеченной базе свойств среды и свойств объектов**». [12; 51] . При этом надо помнить, что и сама теория оперирует только абстракциями – и абстрактными объектами, и абстрактными ситуациями. Понятно, что при этом из колоссального множества факторов государственного управления должны сохраниться и приниматься во внимание только немногое факторы; в противном случае, никакую теорию невозможно будет построить.

Тут авторы – Агошкова и Новоселов - делают замечание, которое для создания теории ГМУ имеет важное значение: «**восполняя за счет творческого воображения пробелы чистого описания**». [12; 50 – выделено мной. – А.О.] Здесь, как и в историческом знании, присутствует то, что К.В. Хвостова обозначила как «умолчания»: «Эти последние, как известно, иногда играют в исторических исследованиях не меньшую роль, чем прямые свидетельства. В некоторых исследовательских ситуациях умолчания могут поставить под сомнение достоверность наличных сведений». [20; 35] К истории государственного управления замечание Хвостовой имеет прямое и непосредственное отношение, но и к материалам современности это также целиком и полностью относится. Впрочем, вопрос о том, что можно считать фактом в науке государственного управления, есть проблема столь сложная и многогранная, что она заслуживает отдельного рассмотрения.

Выстраивание такой теории, как теория государственного управления (богатой, содержательной теории) должно изначально учитывать такие ограничения, как положения теоремы Геделя о неполноте, а именно: во-первых, в такой системе знания должны существовать невыводимые, недоказуемые утверждения; во-вторых, такие системы знания должны быть внутренне противоречивыми, то есть должна быть не просто недоказуема их непротиворечивость формализуемыми в них методами, но они должны быть

внутренне антиномичными. А.Н. Паршин, развивая положение П. Флоренского об изначальной антиномичности истины, подошел к антиномии как не простой бинарной оппозиции, но существенно более сложному явлению – как признание противоречащих друг другу высказываний об одном и том же, но в разных, дополнительных ситуациях. [55;102 – 103] Понятно, что эти положения противоречат чисто логическим принципам построения теории, и что здесь предпочесть, в каком соотношении взять взаимодополняющие друг друга антиномии, еще предстоит сделать объектом обстоятельной рефлексии.

То, что теория ГМУ находится в стадии становления, не является достаточным основанием для отказа ей в праве именоваться наукой Р. Коллинз верно подметил, что «...успешно развивающаяся наука возможна даже при наличии в ней областей *фундаментальной неопределенности, которые относятся к сфере невысказанного неформального понимания*». [42; 45] На начальной стадии формирования науки речь, скорее всего, должна идти не о частных теориях, а о концепциях как более неопределенном, «мягком» понятии. «Словарь иностранных слов» дает краткое определение понятия: «**Концепция** [лат. conceptio] – 1) система взглядов, то или иное понимание явлений, процессов; 2) единый, определяющий замысел, ведущая мысль какого-л. произведения, научного труда и т.д.». [30; 252] Энциклопедический словарь дает несколько иное представление: «**Концепция** (от лат. conceptio – понимание, система), определенный способ понимания, трактовки к.-л. явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; ведущий замысел, конструктивный принцип разл. видов деятельности». [56; 633]

Эти определения позволяют строить как конкретные теории – то или иное «понимание явлений, процессов», так и науку управления в целом – «ведущий замысел», «конструктивный принцип». Вместе с тем концепция не требует той строгости, которую предполагает теория.

Какой же быть теории государственного управления? Обратимся прежде всего к понятию государственного управления. Энциклопедический словарь «Теория управления» определяет государственное управление как разновидность управления, природу и специфику которого определяют следующие свойства: 1) субъектом этого вида социального управления является государство, осуществляющее целенаправленные, организующие и регулирующие воздействия; 2) государственное управление есть способ реализации государственной власти, распространяемой на все общество посредством законов и иных основных, типовых решений, правил, норм, устанавливаемых государственной властью; 3) государственное управление направлено на решение общих дел, согласование действий всех граждан, защиту совместного интереса, удовлетворение потребностей общества в отличие от потребностей отдельных граждан и социальных групп; 4) в государственном управлении используется широкий спектр методов и

средств государственного воздействия – политические. правовые, экономические, а также принуждение. [57; 87]

Поскольку такого рода размытую характеристику государственного управления определением назвать трудно, авторы подводят далее своего рода итог: «В целом государственное управление можно представить как целостное, системное воздействие на общество: а) через политическое руководство и политическое управление, которое осуществляется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами; б) через органы исполнительной власти всех уровней, карьерных чиновников, т.е. государственную администрацию всех уровней». [57 ; 87-88] Считать это определением государственного управления у нас еще меньше оснований, поскольку авторы указывают в своем «определении», *посредством чего осуществляется государственное управление*, но так и не сообщают, что это, собственно, такое. Несколько лучше объясняется авторами понятие управленческой деятельности, сведенное, в сущности, к представлению управленческого цикла. [57; 106].

Иногда согласно западной традиции отечественные авторы именуют науку о государственном управлении административной наукой. По определению авторов энциклопедического словаря «Теория управления», «административная наука – общественная наука, изучающая государственную и муниципальную администрацию, процессы ее деятельности и управляющего воздействия на общество». [57; 22] К объекту исследования административной науки авторы отнесли государственный аппарат, затем (не упоминая муниципального аппарата в целом) – «различные подразделения государственных и муниципальных органов публичной власти», а также *процессы* административного управления и *отношения* в административной сфере. [57; 22- курсив мой – А.О.]

Наука формулирует законы и закономерности данной области знания. Представление о законах и закономерностях авторы «Энциклопедического словаря» дать пытаются: «Законы науки управления – общие, существенные и необходимые связи явлений, изучаемые наукой управления. З. н. у. выражают наиболее важные внутренние черты, особенности процесса управления. Например, закон необходимого разнообразия требует, чтобы разнообразие управляющей системы было не меньше разнообразия управляемого объекта». [57;116] Что же касается закономерностей управления, то последние суть «объективные, необходимые, устойчивые и существенные отношения, связи, определяющие развитие и функционирование систем управления». [58; 116]

Наконец, при построении теории, как категорично заявляют два английских критика методологии постмодерна, А. Сокол и Дж. Брикмонт, «обоснование теории должно быть рациональным, даже если эта рациональность не поддается конечной кодификации...» [58 ;77] Тип

рациональности, который возможно использовать при построении теории ГМУ, представляет собой так называемую постнеклассическую рациональность согласно схеме, предложенной В.С. Степиным. [59; 28]

Теория должна иметь свой **объект** и свой **предмет**. Объект и предмет должны быть **определены**. Это определение должно быть ясным, логически непротиворечивым, фиксировать основные черты (характеристики) объекта и предмета, присутствующие во всех его конкретных проявлениях, везде и всегда, то есть выражать всеобщее в данном объекте, явлении. Стало быть, если мы хотим это всеобщее выявить, мы должны иметь эмпирический материал, достаточный для обобщения. Определение должно выражать сущность предмета, явления, то есть должно схватывать не внешние (пусть яркие, бросающиеся в глаза), но именно сущностные, то есть существенные черты, без которых предмет, явление как таковые не существуют. Естественно, что в процессе отбора одновременно отбираются особенные характеристики предметов данного рода и неповторимые, единичные характеристики (известная диалектика общего – особенного – единичного).

Определение субъекта, объекта и предмета государственного управления при кажущейся очевидности представляет собой определенную сложность. Вопрос этот заслуживает специального рассмотрения; здесь укажем лишь, что методологически следует, по-видимому, исходить из того, что государство при всей своей сложности есть лишь управляющая подсистема общественной системы, создаваемая последней для саморегуляции и повышения уровня организованности системы в целом, разрешения ее внутренних противоречий оптимальным с точки зрения системы образом; что эта подсистема способна к саморазвитию и перестройке своей структуры и функций; что эта подсистема содержит импульс к обособлению и превращению целостной системы в простое условие собственного существования; что эта подсистема стремится к превращению обслуживающей роли в господствующую и преобразованию всей общественной системы по своему образу и подобию и т.д. Г.В. Атаманчук начинает предисловие к своему чрезвычайно интересному, богатому идеями учебному пособию «Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)» фактически с тавтологии – «Субъектом государственного управления выступает **государство**...» [60; 5], но что есть государство сегодня и где его границы (концепция «государственно-частного партнерства»)? Кроме того, государство не единственный субъект социального управления; это и церковь, и общественные организации (например, партии), и движения, и харизматические личности...

Объектом государственного управления общество в целом никогда не являлось и, по-видимому, являться не будет, и граница той части общественных явлений и процессов, которые являлись объектом государственного регулирования и управления, подвижна как исторически, так и как результат противоречий, борьбы между государством и обществом. Предметом государственного управления на определенном этапе может быть

государственная деятельность в рамках собственно управленческого цикла, но может быть и деятельность по созданию структурированию государственных органов, правовому оформлению их существования и деятельности, и здесь возникает проблема размежевания предметов науки о государственном управлении и теории государства и права, а в целеполагании – прогностики, политологии, социальной психологии и др.

В некоторых работах предпринята попытка сформулировать принципы теории государственного управления. Так, авторы энциклопедического словаря «Теория управления», опираясь на общепринятое представление понятия «принцип» [57; 332], в своей основе заимствованное в Словаре иностранных слов («Принцип [< лат. principium основа, начало] – 1) основное, исходное положение какой-л. теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности; 2) внутреннее убеждение, взгляд на вещи, определяющие норму поведения; 3) основа устройства, действия какого-л. механизма, прибора, установки.» [56 ;400]), указывают на принцип разделения власти. [57; 332] Перечисляя принципы социального управления, авторы того же словаря называют принципы объективности, централизма и самостоятельности, социально-группового подхода, системности, комплексности, состязательности, непротиворечивости управленческих решений « и др.» [57; 334], но при этом содержание этих принципов в «Словаре» не раскрывается.

Для всякой теории первостепенное значение имеет вопрос о ее истинности. Что означает «истинные теории»? Это такие теории, «утверждения которых соответствуют изучаемой действительности». [36; 134] «Основным и наиболее общим критерием истинности теорий, как и высказываний вообще, является общественная практика, включающая производственную деятельность, эксперименты и вообще применение теоретических знаний в той или иной деятельности людей». [36; 135] Известны те трудности, которые имели место в истории с проверкой тех или иных политических стратегий, концепций государственного управления на их истинность. Прежде всего это проблемы идеологического порядка, когда та или иная концепция провозглашается научной, передовой, единственно верной. Не всякая концепция может быть экспериментально проверенной. Наконец, практика как результат применения, использования концепции далеко не всегда однозначна: «Вместе с тем практика не является абсолютным критерием истинности наших знаний. Это верно в трех отношениях. Во-первых, он не всегда применим – по крайней мере, непосредственно – для проверки высказываний. Например, для проверки высказываний о необходимости каких-то явлений, о будущих событиях. Во-вторых, практика может подтверждать и некоторые ложные высказывания... И, наконец, как уже было сказано, практика лишь подтверждает, но не доказывает истинность утверждений теории. В лучшем случае она обеспечивает практическую, но не логическую достоверность, т.е. близкую к единице, но не равную

единице, вероятность их истинности. Необходимым условием и тем самым важным логическим критерием истинности теорий является их логическая непротиворечивость, т.е. взаимная согласованность утверждений теорий между собой, последовательность в объяснении явлений». [36; 135]

Более того, логики напоминают, что «... и истинные теории, как правило, не представляют собой абсолютно точного знания своего предмета. ... Это означает, что теория не представляет собой законченного образования. В истории познания наблюдается постоянная смена теорий, связанная с углублением нашего знания ...». [36; 135]

В вопросе об обосновании теорий следует также прежде всего обратиться к логике. В такой сравнительно новой области научного знания, при значительном недостатке эмпирического материала всегда можно сказать, что та или иная теория недостаточно обоснована. Вместе с тем это не означает, что мы не должны браться за работу по созданию таких теорий, ведь, как ясно указывают Е. Войшвилло и М. Дегтярев, «лишь в некоторых особых случаях мы можем достигать полных обоснований, то есть доказательств теории. Это относится лишь к некоторым теориям методологического характера, цель которых состоит в выработке методов решения каких-то задач». [36; 298] Что же понимают логики под обоснованием теорий? – Первый шаг в обосновании теории должен носить чисто логический характер: он состоит в установлении непротиворечивости теории, то есть непротиворечивости, согласованности ее исходных положений. [36; 298]

Бесспорный с логической точки зрения постулат, однако когда мы имеем дело с реальными теориями, составляющими ткань реальных наук, и это требование небесспорно: «формальная непротиворечивость теоретического построения не может быть идеалом всякого познания, в особенности в тех областях науки, которые имеют дело с противоречивыми тенденциями движения самого изучаемого объекта». [60; 4] Имея в виду в первую очередь филологические науки, Р. Будагов подмечает, что абсолютизация требования непротиворечивости приводит к тому, что «в угоду «непротиворечивой системе» нередко грубо искажается сам материал, подлежащий всестороннему научному исследованию». [60; 4]

Разумеется, это учитывают и Е.К. Войшвилло и М.Г. Дегтярев, заявляя, что «... основной формой обоснования теорий является не доказательство их, а подтверждение, то есть обоснование с той или иной степенью полноты. И при этом главным методом обоснования является ... гипотетико-дедуктивный способ обоснования. Сама процедура обоснования при этом состоит ... в выведении такого ряда следствий из теории, истинность которых может быть доказана опытным путем. Однако научная добросовестность ученого проявляется в том, что он ищет не только то, подтверждает его гипотезы, но и то, что может их опровергнуть. И последнее иногда даже в первую очередь». [36; 298]

В. Перминов, комментируя известное положение И. Канта, что в каждой теории столько истины, сколько в ней математики, соглашается с этим утверждением в той части, что «степень истинности теории неизбежно повышается, если в ней появляются условия для использования математических методов». [29; 60] И здесь нельзя не заметить устойчивую тенденцию к увеличению пределов использования математических методов в практике государственного управления и некоторых направлениях разработки ее теории, например, в системотехнике, математическом моделировании некоторых политических и социально-экономических процессов.

Какого рода теорией могут быть теории государственного управления? Это, прежде всего, содержательные (не формальные) теории уже в силу того, что они по своему строению не относятся к аксиоматическим. Во-вторых, это должна быть теория, изучающая область реальной действительности в отличие от теорий, имеющих дело с идеальными областями. [36; 135] Здесь есть некоторые исходные положения, но нет четкого разделения на исходные и выводимые из них производные положения. [36; 136] При этом, как пишут Войшвилло и Дегтярев, даже те положения, которые признаются в качестве исходных, имеют определенное обоснование в самой теории. Т.о., это гипотетико-дедуктивные теории, построенные на гипотетико-дедуктивном методе познания. [36;136 – 137] Суть метода: фиксируется некоторое множество наблюдаемых явлений; строятся гипотезы, объясняющие эти явления; в некоторых случаях эти гипотезы получаются посредством индуктивных обобщений; Войшвилло и Дегтярев далее подчеркивают, что объяснительные гипотезы есть результат творческой мыслительной деятельности человека, которая не сводится (целиком) к каким-то известным логическим приемам, не регламентируется теми или иными правилами, основную роль в них играет интуиция. Следующий этап - проверка, обоснование выдвинутых гипотез, причем основную роль тут играют извлечения (дедуктивные) следствий из них, которые проверяемы путем наблюдения; соответственно, далее идет проверка этих следствий. «Особую надежность теории придает реализация каких-то ее следствий в практической деятельности и оправдание при этом ожидаемых результатов». [36; 137] Если открываются явления, не объясняемые данными гипотезами или даже противоречащие им, то происходит корректировка гипотез, уточнение их, а иногда отбрасывание гипотез как ложных.

К.В. Хвостова как метод исторической науки рассматривает неполную индукцию (частичный перебор однородной событийной информации при изучении пространственно-временных тенденций). При этом она оговаривается, что, поскольку историк работает с источниками и опирается именно на них, то даже при опоре на все имеющиеся источники индукция остается неполной, т.к. «это только естественно образовавшаяся выборка из всего существовавшего в изучаемую эпоху прошлого текстового

материала». [20; 28] Относительно естественности образовавшейся выборки исторического материала есть сильные сомнения, но этот фактор, как и все прочие роднит ситуацию для историка с ситуацией исследователя государственного управления, тем более, что последний рассматривает последнюю только и исключительно в историческом аспекте, как уже свершившуюся, бывшую, имевшую место. Следовательно, неполная индукция должна занять видное место среди методов теории государственного управления.

Наряду с предметным знанием (знанием о познаваемом объекте) необходимо развивать применительно к государственному управлению нормативное знание, то есть знание о том, что должна представлять и практически представляет эффективная исследовательская деятельность в сфере государственного управления, какие методы можно и нужно в этой сфере использовать и каким образом; какие программы, алгоритмы научного исследования использовались, насколько эффективными они себя показали, как их усовершенствовать; какие идеалы и нормы научного исследования существуют в этой области научного знания, чего в этой сфере не хватает и что следует ввести в научный обиход и т.д. [14; 48 – 69]

Теория будет признана таковой, если она будет обладать определенной прогностической силой. При этом, по-видимому, в первоначальном состоянии теория будет в состоянии давать только так называемые слабые прогнозы, то есть предсказывать не то, что произойдет, но то, что **не** произойдет.

Создание теории государственного управления вовсе не обязательно будет означать триумф научности в практике государственного управления. И.М. Савельева в небольшой статье, опубликованной в журнале «Общественные науки и современность» [61; 33] , привлекла внимание к большой исследовательской программе, осуществленной британским социологом У. Беком с целью выяснить, как используются практиками результаты социологических исследований. Результат исследований, как пишет сам Бек, «оказался очень удручающим и многообещающим одновременно: использование социологического знания не имеет ничего общего с самим социологическим знанием (being used) ... Мы обнаружили, что наши несоциологические «собратья по социологии» ... практики, лица, принимающие решения, журналисты и т.д. – реинтерпретировали и содержание социологических исследований, и так называемые «результаты», руководствуясь своей системой отсчета и своими практическими целями». [62; 336; 337] Исследование У. Бека поднимает проблему большого значения – проблему взаимопонимания теории и практики, науки и практики управления, сопоставимости систем ценностей, целей, методов, языков ученых и «бюрократов» всех видов и уровней. Несомненно, эта проблема должна быть исследована специально, и мы надеемся посвятить ей одну из следующих статей данного цикла.

Насколько вообще объективны процессы управления, и государственного управления в частности? Всякую ли деятельность руководителя (например, главы государства) можно и должно считать управлением? Если четко определиться – управление есть только та деятельность, которая дает положительный эффект («золотое правило» управления), если деятельность, разрушительную для государства и общества управлением не считать, то диапазон действий, относящихся к управлению, сразу сужается до весьма жестких пределов. Оговорюсь, что деятельность внутреннего врага (вражеского диверсанта в должности, агента влияния) сразу исключим, ибо они работают для укрепления другого государства путем ослабления, разрушения данного.

Государственное управление не нарушает законов природы и не требует выхода за их рамки; государственное управление считается с тем, что человек суть живое существо, появляющееся на свет, проделывающее жизненный путь и уходящее согласно биологическим законам; государственное управление считается с тем, что люди способны мыслить и мыслить рационально, согласно законам логики; государственное управление признает за людьми способность отличить человека в здравом уме от сумасшедшего или просто психически нездорового, неполноценного и соответственным образом оценить веления последнего;
государственное управление, как и всякое другое, строится на сочетании вознаграждения и наказания (вознаграждаемое поведение повторяется, наказываемого избегают) и т.д., и все это суть основания для объективации управления.

Распространенное мнение об уникальности ситуаций государственного управления основывается на поверхностном восприятии этих ситуаций, когда индивидуальное, особенное в них, то есть то, что лежит на поверхности, рассматривается как их суть, а существенное – так сказать, скелет ситуации, остается вне поля зрения. Г.В. Атаманчук, основываясь на системном подходе к управленческим ситуациям, пишет, что последний «вполне резонно требует выделения в государственном управлении чего-то общего, распространенного, в какой-то мере универсального и одновременно индивидуального, неповторимого». [63; 34] Речь не идет, таким образом, о конкретном содержании, предметном наполнении управленческих решений и т.п., но о том, что любое государственное управление везде и во все времена требует наличия государства в лице того или иного государственного аппарата, той или иной меры его обособления от общества, выполнения им специфических управленческих функций в интересах общества или отдельных его сегментов, анализа им обстановки, принятия управленческих решений, попыток предвидения будущего, планирования собственных и общественных действий, создания структур под выполнение решений, учет и контроль их деятельности и т.п., то есть совершения всего того, что и имеют в виду под управлением.

Каждый компонент этой деятельности, каждая структура, выполняющая эти функции, будет естественным сочетанием общего, особенного и единичного, и выявление этих уровней как раз и входит в задачу теории. Именно подобным образом рассуждая, Г. Атаманчук ставит задачу выявления типического в государственном управлении. Не отождествляя типичное и унификацию, шаблонирование в области государственного управления [63; 34], он поясняет: «**Типичное** означает не унификацию, не шаблонирование, а **выделение наиболее общего**, определяющего, характерного, того, что отражает явление, процесс в главном и «схватывает» в нем самое **существенное**. Типичное – это общее качество множества элементов, в каждом из которых оно может быть представлено в различных количественных параметрах. Типичное не должно проявляться в равной мере повсеместно и подчинять себе все свойства элементов. Достаточно и того, что оно обусловливает некое начало, служащее основанием формирования системных взаимосвязей». [63; 35. – Выделено автором.]

Выявление этого типичного в государственном управлении по форме представляет собой то самое абстрагирование, когда становится возможным перейти от эмпирического к теоретическому знанию. Остается, однако, другая сторона проблемы – можно ли вообще воспринимать действия субъекта управления как относящиеся к области закономерного; история дает нам бесчисленное количество примеров государственных решений и в целом государственных политик самого субъективистского толка, в результате чего возникает представление о сфере управления как области господства волюнтаризма и субъективизма вплоть до самых крайних их проявлений. К этому обстоятельству подводит читателя в заключительной части своей книги Г.В. Атаманчук: «Основная проблема государственного управления в исходном, формирующем аспекте всегда состоит в том, как его субъективность «**сблизить**» с объективными тенденциями, закономерностями и формами общественной жизнедеятельности, придать им свойства обусловленности и обоснованности и, таким образом, обеспечить рациональность его влияния на сознание, поведение и деятельность людей. Данный процесс именовался **объективацией** государственного управления ...» [63; 241] Атаманчук даже ставит вопрос о наполнении, насыщении для объективации «элементов управления и сознания управляющих компонентов общественно-актуальными запросами, естественно-природными и общественно-историческими закономерностями, реальными потребностями, интересами, устремлениями и волей людей». [63; 241] Здесь, что называется, «смешались в кучу кони, люди...» Насыщать «сознание управляющих компонентов» интересами, волей, устремлениями нет надобности – вне интересов, устремлений, воли групп людей государственного управления не бывает Естественно-природными закономерностями ни сознание управляющих, ни «элементы управления» нет надобности – государственное управление на законы

физики или химии, слава Богу, не покушалось и не покушается. Общественно-историческим закономерностям, конечно, необходимо следовать - идти против них, принимая государственные решения, означает погубить государство и страну или по крайней мере подорвать их мощь, жизнеспособность. Так в истории происходило не раз, как мы уже замечали выше. Осознание этого простого момента заставляет вспомнить удивительное по яркости замечание Карла Поппера в его «Эволюционной эпистемологии» о том, как совершается естественный отбор в живой природе: «Основные ошибки амебы устраняются путем устранения амебы: это и есть естественный отбор». [43; 112] Может быть, процессы, происходящие в живой природе и обществе не так сильно различаются, как мы думаем, и дело только в том, **как** мы думаем?

Г.В. Атаманчук, разбираясь с проблемой типичного в государственном управлении, подошел к вопросу об ограничениях, объективно накладываемых на систему государственного управления: «Такие ограничения создаются, во-первых, объемом и характером жизнедеятельности людей, которая приобретает общественно значимый, публичный уровень и тем самым подлежит государственному управлению; во-вторых, стихийными механизмами, которые действуют в процессе жизнедеятельности людей и находятся за пределами человеческого познания и управления; в-третьих, все расширяющимися самоуправленческими механизмами в деятельности управляемых объектов, что свидетельствует о новых закономерностях в развитии человеческого фактора; в-четвертых, управляющим воздействием на общественные процессы других субъектов управления; в – пятых, целесообразностью самой государственной организации и регулирования соответствующей жизнедеятельности людей». [63; 35]

Процесс становления теории, формулирования ее принципов может начаться прежде всего с формулирования ограничений. В научной литературе неоднократно обращалось внимание на то, что упорядочение общества начиналось с установления ограничений моральных (заветы Моисея) и правовых (законы Хаммурапи, кодекс Юстиниана), создания традиций (а традиция диктует не только то, как следует поступать, но и как поступать не дОлжно).

Помимо прочего, Г. Атаманчук считает, что «особое значение имеет уровень субъекта государственного управления, ибо по мере его повышения неизбежно идет сужение, ограничение и обобщение многообразия охватываемых управлением взаимосвязей. Среди них отбираются наиболее важные, сущностные, играющие роль в обеспечении жизнедеятельности определенных подсистем или всей системы государственного управления». [63; 36] Момент действительно существенный, однако, во-первых, полагать, что на высшем уровне государственного управления оперируют только обобщениями высокого уровня (а по существу, абстракциями), неверно (любая нерешенная, например, по субъективным причинам, на том или ином

уровне проблема автоматически переходит для решения на более высокий уровень); во-вторых, исполнение принятых на высшем государственном уровне решений может проходить через всю вертикаль управленческой иерархии. Разумеется, бывают и такие управленческие ситуации, когда в основу принятия решения кладутся не судьбы конкретных людей, а сухие статистические данные (известен случай, когда И.В. Сталин в первый послевоенный год запретил членам Политбюро ЦК ВКП (б) выезжать на места, после того, как, рассказывая на заседании Политбюро о посещении деревни в разоренной войной Калининской области, К.Е. Ворошилов разрыдался). В любом случае, вопрос о том, можно ли при построении теории обойтись восприятием всей структуры государственного управления как единого управленческого целого или необходимо создавать частные концепции применительно к каждому уровню государственного управления, остается и требует отдельно анализа.

В настоящее время предпринимаются попытки методологигически углубленного рассмотрения управления вообще и государственного в частности. [64] [65] [66] И эту тенденцию необходимо развивать, поскольку в перспективе она может дать ответы на волнующие нас вопросы.

В заключение еще раз подчеркнем, что, размышляя, что такое наука государственного управления, следует всегда помнить, что вопросы теории в конечном счете имеют значение лишь постольку, поскольку они в состоянии помочь практике, поскольку они способны оптимизировать процессы государственного управления, принести практическую пользу, чтобы не получалось так, что ученое сословие с упоением спорить о том, как понимать теорию, а дела в государственном управлении идут все хуже и хуже. 14 ноября 1926 г. на имя В.М. Молотова из Владивостока пришло письмо от слесаря Л.Н. Калинина, в котором рабочий писал о тяжелом материальном положении трудящихся и, в частности, с иронией заявил: «Вы скажете, что это обывательщина, мелочь, важнее есть дела, - это разобраться, кто вернее понял тезисы тов. Энгельса «О возможности социальной революции в одной из стран» и имел ли Ленин в 1905 г. в виду Россию, когда писал свою статью на ту же тему, кто вернее понял – Троцкий или Каменев, Зиновьев или Вы со Сталиным. Да, может, это и важно, но нам важен также и свой желудок, а пока Вы там спорите, у меня семья может с голоду умереть». [67;152]

Библиографический список

1. Файоль А. Общее и промышленное управление. - С. 9 – 84. //Управление – это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. – М.: Республика, 1992. – 351 с.
2. Андреев И.Д. Теория как форма организации научного знания. – М.: Наука, 1979. – 303 с.

3. Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации.// Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 127-146.
4. См., напр.: Нисневич Ю. А., Хахунова А.К. Методология сравнительного анализа и классификационного распределения систем государственного управления. //Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 75-96.
5. Лебедев С.А. Основные эпистемологические концепции естествознания.//Вестник Моск. ун-та. Сер.7. Философия. 2014. № 2. С. 58-75.
6. Peter F. Drucker. The practice of management. Pan Books LTD. London. 1968. – 479 p.
7. Алексеева Т.А. Политическая философия как «практическое знание».\Полис. Политические исследования. 2010. .№ 1. с. 54 – 60.
8. Бор Нильс. О принципе отбора в квантовой теории. С. 376-379. //Избранные труды в двух томах. /Под ред. И.Е. Тамма, В.А. Фока. Б.Г. Кузнецова. – Т.1. Статьи 1909 – 1925. – М.: Наука, 1976. – 583 с.
9. Мудрагей Н.С. Теория всего и теория познания.//Вопросы философии. 2011. № 6. С.82-92.
10. Левакин И.В. Актуальные проблемы государства и права.//Вопросы философии. 2013. № 1. С. 58 – 64.
11. Полтерович В.М. Реформа РАН: экспертный анализ. Статья 1. Реформа РАН: проект Минобрнауки.//Общественные науки и современность. 2014. № 1. С. 5-28.
12. Агошкова Е.Б., Новоселов М.М. Интервальность в структуре научных теорий.//Вопросы философии. 2013. № 4. с. 44 – 58.
13. Кузнецов И.В. Преемственность, единство и минимизация знания – фундаментальные черты научного метода.// Материалистическая диалектика и методы естественных наук. М., 1968.
14. Лукашевич В.К. Философия и методология науки: учеб. пособие./ В.К. Лукашевич. – Мн.: Соврем. шк., 2006. – 320 с.
15. Горский Д.П. Предмет в логике.// Философская энциклопедия./Гл. ред. Ф.В. Константинов. Т.4. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1967. - 591 с.
16. Рузавин Г.И. Логическая структура научных теорий.//Методы логического анализа. /АН СССР. Ин-т философии//Отв. ред. П.В. Таванец. – М.: Наука. 1977. -263 с. – С. 3 - 17.
17. См.: Ковальченко И.Д. Теоретико – методологические проблемы исторических исследований. Заметки и размышления о новых подходах. //Новая и новейшая история. 1995. № 1.
18. Смоленский Н.И. Возможна ли общеисторическая теория?// Новая и новейшая история. 1991. № 1. С. 3-17.
19. Межуев В.М. Философия истории и историческая наука.//Вопросы философии. 1994. № 4.

20. Хвостова К.В. Современная неклассическая научная парадигма и историческая наука.//Вопросы философии. 2014. № 10. С. 25-36.
21. Юридический энциклопедический словарь. 2-е изд., доп. /Гл. ред. А.Я. Сухарев; Редколл.: М.М. Богуславский и др. – М.: Советская энциклопедия, 1987. -528 с.
22. Экономическая теория: Учебное пособие./ Под общ. ред. В.И. Кушлина. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 672 с.
23. Зиновьев А. Введение в логическую социологию. // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 4. С. 156 – 168.
24. Полтерович В.М. Становление общего социального анализа.// Общественные науки и современность. 2011. № 2. С. 101 – 111.
25. Балацкий Е.В. Дискурсивная экономика и ее возможности.//Общественные науки и современность. 2014. № 1. С. 163 – 176.
26. Матвеев Р.Ф. Теоретическая и практическая политология. – М.: Издательство Ассоциации «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1993, 230 с.
27. Theory and Methods in Political Science, ST. MARTIN`S PRESS, INC., N. Y., 1997. 326 p. (First published in Great Britain, 1995).
28. Гурней Б. Введение в науку управления./Пер. с фр. Г.С. Яковлева. М.: Издательство «Прогресс», 1969. – 430 с.
29. Перминов В. Я. Математика и реальность: гносеологические проблемы математизации знания. // Вестн. Моск. ун-та. Сер.7. Философия. 2014. № 1. С. 42 – 68.
30. Словарь иностранных слов. -!0-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1983. – 608 с.
31. Раджабов У. А. Научная теория как объект методологического исследования.// Теоретическое и эмпирическое в научном познании./АН СССР. Ин-т философии. АН УССР. Ин-т философии. //Редколл.: Н.П. Депенчук, Е.А. Мамчур м др. – М.: Наука, 1984. – 334 с. – С. 145 – 160.
32. Философский энциклопедический словарь./Ред.-составители: Е.Ф. Губский. Г.В. Кораблев, В.А. Лутченко. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 576 с.
33. Экономическая теория: Учебное пособие / Под общ. ред. В.И. Кушлина. – М.: Изд-во РАГС, 2006. - 672 с.
34. Рузавин Г.И. Научная теория. Логико-методологический анализ. – М.: Мысль, 1978. – 244 с.
35. Черняк В.С. История, логика, наука. М., 1986.
36. Войшвилло Е.К., Дегтярев М.Г. Логика как часть теории познания и научной методологии (фундаментальный курс). Кн. П. Учебное пособие для студентов философских факультетов и преподавателей логики. – М.: Наука, 1994. – 333 с.
37. Мудрагей Н.С. Теория всего и теория познания.//Вопросы философии. 2011. № 6. С. 82-92.

38. Горский Д.П. Гносеологические проблемы формализации.- Минск, 1969. (Введение).
39. Ленк Ханс. К философии науки и эпистемологии, теоретико - деятельностным и технически – ориентированным (Новый взгляд на «теории» и теоретические понятия, включая пробные применения к теории проектирования). // Вопросы философии. 2003. № 8. С. 86 – 96
40. Копнин П.В. Диалектика как логика. Киев, 1961.
41. Тернер Дж. Аналитическое теоретизирование. // Теория общества. Сборник./ Пер. с нем., англ. / Вступит. статья, сост. и общ. ред. А.Ф. Филиппова. – М.: «КАНОН- пресс-Ц», «Кучково поле», 1999. – 416 с.
42. Коллинз, Рэндалл. Социология: наука или антинаука?//Теория общества. Сборник. /Пер. с нем., англ. /Вступ. статья, сост. и общ. ред. А.Ф. Филиппова. – М.: «КАНОН-Пресс – Ц», «Кучково поле», 1999. – 416 с. – С. 37-72.
43. Поппер Карл Р. Эволюционная эпистемология. С. 110-133. – в Кн.: Эволюционная эпистемология. Антология / Научный редактор, сост. Е.Н. Князева. – М.: Центр научных инициатив, 2012. – 704 с. («Humanitas»).
44. Фолльмер Г. Чем хороши псевдонауки? Аргументы из теории и практики науки. С. 237 – 256. - В кн.: Эволюционная эпистемология. Антология./ Научный редактор, сост. Е.Н. Князева. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2012. – 704 с. («Humanitas»).
45. Философская энциклопедия./Гл. ред. Ф.В. Константинов. Т.4. М.: «Советская энциклопедия», 1967. – 592 с.
46. Зиновьев А.А. Основы логической теории научных знаний. – М.: Наука, 1967. – 261 с.
47. Лебедев С.А. Пересборка эпистемологического. //Вопросы философии. 2015. № 6. С. 53 – 64. См. так же: Лукашевич В.К. Философия и методология науки: учеб. пособие.//В.К. Лукашевич. – Мн.: Соврем. шк. , 2006. -320 с. С.31.
48. Депенчук Н.П. Особенности соотношения теории и эмпирического базиса в биологии.//В сб.: Теоретическое и эмпирическое в современном научном познании – М.: Наука, 1984. – 334 с. С. 161 – 175.
49. Дюркгейм Э. Социология, ее предмет, метод, предназначение. – М.: Канон, 1995; Суворов Л.Н., Аверин А.Н. Моциальное управление. Опыт философского анализа. – М.: Мысль, 1984; Рузавин Г. Методология научного исследования: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999 и др.
50. Чудинов Э.М. Природа научной истины. М., 1977
51. Смоленский Н.И. Теория и методология истории: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений./ Н.И. Смоленский. – М.: Издательский центр «Академия», 2007. – 272 с.
52. Бродель Ф. Что такое Франция? Кн. первая: Пространство и история. – М.: Изд-во им. Сабашниковых, 1994.
53. Хоцей А.С. Теория общества. В 3-х т. Том Ш. Книга первая. – Казань, РИЦ «Дом печати», 2000. – 528 с.

54. Малинецкий Г.Г. Нелинейная динамика – ключ к теоретической истории? // Общественные науки и современность. 1996. № 4. С. 98 – 112.
55. Паршин А.Н. Дополнительность и симметрия.// Вопросы философии. 2001. № 4. С. 84 – 104.
56. Советский энциклопедический словарь/Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (предс.) – М.: «Советская энциклопедия», 1981. -1600 с.
57. Теория управления: социально-технологический подход. Энцикл. словарь/под ред. Иванова В.Н., Патрушева В.И.; Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Муниципальный мир, 2004. – 672 с.
58. Sokal A., Bricmont J. Fashionable Nonsence: Postmodern Intellectuals Abuse of Science. London, Picador, 1999.// Цит.По: Столярова О.Е. История и философия науки versus STS. // Вопросы философии. 2015. № 7. С. 74-83.
59. Степин В.С. Научная рациональность в техногенной культуре: типы и историческая эволюция. // Вопросы философии. 2012. № 5. С. 18 – 25.
60. Будагов Р.А. История слов в истории общества. М.,»Просвещение», 1991. – 270 с.
61. Савельева И.М. Таланты и посредники: граница между академической и публичной наукой.// Общественные науки и современность 2015. № 1. С. 24 – 36.
62. Beck U. How not to Become a Museum Piece.// The British Journal of Sociology. 2005. № 56. (3).
63. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
64. Зимин В. А. Система государственного и муниципального управления : учебно методическое пособие.2-е изд. доп. Самара, 2010.
65. Ключников С.А. Уровни целостности социальных систем // Вопросы философии. М., 2013, №4 с. 3-7
66. Мартышкин С.А., Термелева Е.Е. Специфика государственного управления на Востоке: династические циклы // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. Сборник материалов и докладов I Международной научной конференции. 2015. С. 13 – 18.
67. См.: Коммунист, 1990. № 5, с. 82. /Цит. по: Коробенков С.В. Дела Кремля. Прошлое в настоящем. – М.: Форум, 2004. 479 с.

A. P. Ovchinnikov*

CAN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION BE (ARTICLE FIRST: TO THE FORMULATION OF PROBLEM).

The article is considered to actual problem of creation of the theory of public administration. In this regard the concept of the scientific theory, its structure,

functions is briefly analyzed, modern ideas of features of empirical and theoretical knowledge are given, some observations are made about ways of formation of the theory of public administration.

Keywords: public administration, methodology, empirical and theoretical knowledge, theory, concept, structure, function, typical, true.

*© A. P. Ovchinnikov, 2016
Ovchinnikov, Aleksandr Pavlovich – associate Professor of the Department of state and municipal management, Samara University.

С.А. Мартышкин*

ЛОКАЛИЗМ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В РАННЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Статья посвящена выяснению соотношения двух государственных управленческих традиций: локализма и централизации власти. Исследование развернуто на большом историко-управленческом материале – эпохи древности, средних веков и раннего Нового времени в различных странах мира – Востока и Запада. Особенное внимание автора обращено к управленческому опыту стран Востока. Разбираются понятия локализма и централизации государственной власти и управления, а также баланса сил в различные историко-управленческие эпохи.

Ключевые слова: локализм, централизация, государство, власть, баланс сил.

Государства возникли еще в древности: на Древнем Востоке, в Греции и Риме. В средние века территория государств распространилась на остальную часть Европы и большую часть Азии, значительную часть Африки, некоторые области Мезоамерики и Южной Америки. Эпоха Великих географических открытий еще более способствовала экспансии государств. Государственные образования древнего мира, Средневековья и раннего Нового времени можно называть раннегосударственными. Они были различными по типу устройства: существовали города-государства, конфедерации и мировые империи[1,2,3].

Общее направление эволюции государственного устройства заключалось в переходе от союзов государств, включая торговые города-государства, к наднациональным, мировым империям. Усиливалась централизация власти. Одновременно проявлялась противоположная

*© Мартышкин С.А., 2016
Мартышкин Сергей Алексеевич – профессор кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета