
ЕВОЛЮЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ МЕНИДЖМЪНТ

*Георги Л. МАНОЛОВ**

This paper examines the historical genesis and development of political management. In a synthesized order are presented the most important theoretical statements, which contribute to the formation of the political management in the 20th century.

Политическият мениджмънт като наука е тясно свързан с теорията на управлението, която има вековна история. Тази история показва еволюцията на теорията на управлението през вековете, както и израстването от нея на съвременния политически мениджмънт. Или, като модерно явление на XX век политическият мениджмънт (като теория и практика) подобно на всяко научно знание има собствена история, генетически корени и различни начини на проявление в цивилизационните епохи. Поради това се налага да извършим спорадично втрещване в историческото минало на тази наука, за да очертаем по-релефно историческите ѝ параметри. По този начин ще придобием и относително ясна представа за същностните измерения на политическия мениджмънт във времето, ще разграничим класическите от съвременните управленски теории и ще открием ключовите моменти от цялостното му развитие.

ИСТОРИЧЕСКИ ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ

Погледнато исторически, произходът на политическия мениджмънт пряко е свързан с теорията на публичното управление. Тази теория се отличава от обикновеното знание по това, че има строго определени форми, като познанията за тях са подредени в стройна теоретична система. Въз основа на нея ще направим историческата периодизация на теорията за публичното управление, защото съществуват теории, които исторически предшестват управленската теория (публичното управление).

* Авторът е професор, доктор на политическите науки, ректор и президент на Висше училище по сигурност и икономика – Пловдив.

Проучването на историческото еволюиране на теорията в България сполучливо е извършено от **проф. Николай Арабаджийски**, на чиито резултати се опираме при представянето на този въпрос. В книгата си „Публично управление“¹ той проучва историческите периоди на теорията за публичното управление, използвайки няколко основни подхода: **исторически** – чрез него се държи сметка за преходността на част от знанието за науката за управлението и за неговото значение в конкретната историческа обстановка; **комплексен** – анализират се всички известни теории от науката за управлението с помощта на познания от исторически, икономически, правни, политологически, социологически, информационни и други обществени науки; и **системен** – чрез него се изключва частичното решаване на различни задачи в изследването, доколкото теорията за публичното управление се изследва цялостно. Освен това авторът проучва още в зародиш **теорията за публичното управление**, която се свързва с **организацията и управлението на държавата**, или с **държавното управление**. В този смисъл проф. Арабаджийски възприема, че теорията за държавното управление вече е оформена самостоятелна теория и наука за управлението, върху която разпростира своя изследователски ракурс.

Известно е, че съществуват исторически данни за държавното управление на страните от **Древния изток**, **Древна Гърция**, **Древна Спарта** и **Древен Рим**, които свидетелстват за това какъв тип е управлението (държавата). То представлява интерес като исторически периоди, предхождащи възникването на **теорията на публичното управление**.

Още в началото на т.нар. „**Древно царство**“ в Древния изток (XXX – XXIII в. пр.н.е.) се открива особен период за появата на класовото общество и **държавата**. То има робовладелски характер и централна власт, особено след обединяването на двете царства – Горен и Долен Египет, при фараон Нормер. По-късно периодът на **Средното царство** (XXIII – XVII в. пр.н.е.) се характеризира с разпадането на колективната собственост в общините, при което се появява възможността за унаследяване на бащината земя. Големите градове на Древното царство се разделят като обществени формирания и в тях се концентрират администрациите, властта от централен тип и войската. Наред с държавните чиновници бързо се увеличават и общинските чиновници. Впоследствие при **Новото царство** (XVI – XII в. пр.н.е.) религиозните институции придобиват своята независимост от светското управление. Тук фараонът е държавен глава и над него е само Бог, наследява го само големият син, като се създава династия на вечните управления. Естествено държавният апарат е огромен, а дейността му е строго регламентирана и уточнена.

В исторически аспект за разработването на теорията на публичното управление интерес представлява и изследването на историческите пери-

¹ Вж. **Арабаджийски**, Н. Публично управление. София: Класика и стил, 2008., с. 8 – 26 и сл.

оди на **държавно управление** на **Древен Вавилон** (VIII – II в. пр.н.е.) и на **Древен Китай** и **Древна Индия**, които също се характеризират с разпадане на родовообщинния строй и възникване на **държавата**. През този период силно са развити военната и гражданската администрация, а религията също създава своя стройна организация и йерархия в управлението.

Периодът на **държавно управление** в **Древна Гърция** има особен характер и значение. Всеизвестна е атинската робовладелска демокрация – **Атинската държава** (IX – VIII в. пр.н.е.) с появата на своите градове държави. Плюс това интерес за разработването на теорията за публично-то управление представлява и периодът на **държавно управление** на **Древен Рим** (VIII – VII в. пр.н.е.), през който след отстраняването на рекса (царя) на негово място се избират двама консули, като главен орган на държавното управление е сенатът.

Разбира се, всичко това като практика в отделните исторически периоди на **държавното управление**, не би било възможно без създаването на различни **теории за държавното управление** от известните китайски, древногръцки и римски мъдреци, които стоят в основата и предшества възникването на **теорията за публичното управление**. Тези мъдреци са:

1) **Конфуций** (551 – 479 г. пр.н.е.) е древнокитайският мислител, философ и просветител, според когото управлението означава всеки да се постави на мястото в обществото според положението си: господарят да бъде господар, поданикът – поданик, както синът си е син, а бащата – баща. Отличителното за учението на Конфуций (конфуцианството) е, че се основава на **патерналистичната концепция за държавата**, където владетелят е *pater familias* (баща на семейството). Наред с това Конфуций приема, че **държавата е едно голямо сплотено семейство**, а членовете на държавата са свързани един с друг така здраво и многостранно, както членовете на семейството, където всичко се гради върху взаимното уважение, предаността, доверието и отговорността.

2) **Демокрит** (460 – 370 г. пр.н.е.) е древногръцки философ, който в духа на атомистичния си материализъм при разглеждането на процеса на образуване на човешкото общество счита, че за отправен пункт служи човешкият индивид. Затова според него **държавата трябва да бъде демократична**, за което е необходимо единство, взаимопомощ, братство, а не вражда между хората в обществото и противопоставяне едни на други, от една страна, и на самото **държавно управление**, от друга.

3) **Платон** (427 – 347 г. пр.н.е.) също е древногръцки философ, който е ученик на **Сократ** и учител на **Аристотел**. Неговото творчество включва **36** трактата, написани на богат, пищен език, с изящен стил. В неговите произведения „Държавата“, „Закони“, „Политика“ и др. се защитава тезата, че **справедливо управление могат да осъществяват само**

най-добрите и това е същността на идеалната държава без социално-икономическо неравенство.

4) **Аристотел** (384 – 322 г. пр.н.е.) като друг виден древногръцки философ е сред малкото личности в историята, изследвали почти всяка тема, достъпна през тази епоха. Съчиненията му се считат за енциклопедия на древногръцкото познание, като неговите възгледи за държавното управление са развити в трудовете му „Атинската полития“ и „Политика“. Аристотел считал, че **робството е естествено явление**, с което обосновава съществуването на **робовладелската държава**. Според него хората се раждат с различни способности, затова едни са родени за изпълнение на волята, заповедите, изискванията на други, които по рождение са определени да властват и да господстват над първите. Той разглежда и **формите на държавно управление**, като ги разделя на **правилни**, т.е. когато управлението е съобразено с общото благо и бива три вида – монархия, аристокрация и полития; и **неправилни** – тирания, олигархия и демокрация, или когато управлението е в интерес само на съответните управници.

5) **Цицерон** (106 – 43 г. пр.н.е.) е римският мислител, държавник, юрист, политик теоретик и философ, който в трудовете си „За държавата“ и „За законите“ доразвива идеите на Платон и Аристотел в правото и в управлението на държавата. В основата на учението на Цицерон, синтезиращо редица други, е моралът. Идеалният гражданин според Цицерон в неговия трактат „За задълженията“ трябва да бъде законопослушен в своята държава. Философът проповядва **републиканската форма на държавно управление**, като неговите републикански убеждения му спечелват много привърженици в тогавашното римско общество.

6) **Луций Аней Сенека** (4 г. пр.н.е. – 65 г. от н.е.) е римски философ и писател, който доразвива идеята, че всички хора по природа са равни, но личността ги прави неравностойни граждани. Той е един от най-видните римски мислители и безспорно най-значимият представител на т.нар. „нова стоа“, т.е. на римския стоицизъм – философия, акцентирана в областта на етиката. Автор е на натурфилософското произведение „Естественонаучни въпроси“, в което продължава богатата традиция на стоиците по въпросите за природата. И доразвива идеите за **републиканска форма на управление на държавата**.

Може да се обобщи, че във всички тези отношения е налице идеята за **подчинение на по-нископоставения на по-високопоставения**, която е характерна за древността.²

През следващата, **Средновековната, епоха и Новото време** учени и политици създават **нови теории за държавното управление**, по-важните от които са:

² Вж. пак там, с. 14.

1) **Тома Аквински** (1225 – 1274 г.) е италиански теолог и схоластически философ, който създава **католическата идеология**. Свети Тома апелира господстващите и управляващите съсловия да полагат бащински грижи към подчинените си, а те от своя страна да проявяват покорство, доверие и търпение. Той постулира за това, че държавата и държавното управление имат божествен произход, който не подлежи на никакво оспорване.

2) **Николо Макиавели** (1469 – 1527 г.) е италиански философ, който проповядва за **републиканска форма на управление**. Той е смятан за родоначалник на идеята за модерната държава и модерния владетел. В основния си труд „Владетелят“ за първи път в Новото време излага принципите на държавно изграждане и методите, с които един владетел би могъл да придобие и задържи властта. Политика, която се основава на принципите на груба сила и пренебрежение на моралните норми, се нарича „**макиавелизъм**“, както е известно и до днес. Освен това той поставя основите на теорията за политическото лидерство, разглеждайки и различни лидерски стилове като политическа практика.

3) **Робърт Филмър** (1588 – 1653 г.) теоретично обосновава политическите идеи за **абсолютната монархия**. Трудът му „Патриархат“ е публикуван през 1680 г., като в него Филмър дава най-кратката и точна формулировка на основните принципи в своята политическа мисъл, която впоследствие бива обобщавана с понятието „**патриархализъм**“: не съществува друга форма на управление освен монархията; не съществува друга монархия освен монархията на бащата; не съществува друга монархия на бащата освен абсолютната или произволната; не съществува такава неща като аристократично управление или демокрация; не съществува форма на управление, наречена „тирания“; хората не се раждат свободни по природа.

4) **Джон Лок** (1632 – 1704 г.) е английски философ, един от представителите на Просвещението с голямо влияние върху политическите идеи както на своята епоха, така и на следващите векове. Книгата му „Два трактата за управлението“, публикувана през 1690 г., повлиява Американската конституция и предлага интерпретация на идеята за обществен договор, разделението на властите и същността на демократичната държава. Лок критикува цялостно политическите идеи на Филмър, като в политико-теоретичен план той отхвърля Божественото право на монарха и утвърждава **върховенството на парламента**. С пълно право неговият труд се счита за „книга, утвърждаваща и оправдаваща вече случило се политическо събитие, чиято цел е да спомогне за мира и спокойствието на английското общество“, „книга, предлагаща теоретично оправдание на конституционната реформа, насочена към предотвратяване на един възможен абсолютизъм“, и „книга, в която са изложени аргументи в защита

на радикални политически действия, включващи въоръжена съпротива“³. С други думи Джон Лок ратува за върховенство на закона и утвърждаване на парламентаризма като управленски принцип в държавата.

В протекание на целия период на **съвременната цивилизация** учени, теоретици и политици създават и реализират редица **нови теории за държавното управление**, както следва:

1) **Карл фон Клаузевиц** (1780 – 1831 г.) е пруски генерал и военен теоретик, застъпващ тезата, че „войната е продължение на дипломатията, но с други средства“. На тази основа той разработва своя военен трактат „За войната“, в който описва възгледите си за **военна стратегия в държавното управление** и начините на нейното изграждане.

2) **Шарл дьо Монтескьо** (1689 – 1755 г.) застъпва идеите за закономерности в историческата еволюция, развивайки възгледа за **разделянето на властите** по класически начин. През 1748 г. той публикува един от най-значимите си трудове – „За духа на законите“, в който освен разделянето на властите разглежда различните форми на държавата, както и факторите, влияещи върху създаването и ефективността на законодателството.

3) **Франсоа Мари Аруе** е френски писател и философ от Епохата на просвещението, известен под псевдонима **Волтер** (1694 – 1778 г.). В труда си „Философски писма“ (1770 г.) той отстоява идеята за превъзходството на **републиканската форма на управление на държавата**, но вярва в някаква „висша интелектуална сила“ като фактор на хармонията в природата.

4) **Жан-Жак Русо** (1712 – 1778 г.) е френски философ, застъпващ идеите на морала и политиката. Трудът му „За обществения договор, или за принципите на политическото право“ (1762 г.) се счита за основа на познанието за правото и управлението на държавата. Русо е създател на **учението за закона** като израз на общата воля на народа, както и на **договорната теория за същността на държавата и народния суверенитет**, която е изключително актуална и днес.

5) **Клод Адриан Хелвеций** (1715 – 1771 г.) е френски философ, който утвърждава равенството между хората. Той анализира **демократията като форма на политически режим от позициите на утилитаризма**. Това изисква всяка държава да има конституция като основа на своето законодателство, която теза развива в основните си трудове „За ума“ (1760 г.) и „За човека, за неговите умствени способности и за неговото възпитание“ (1762 г.), както и настоява законодателството да бъде мъдро и основано на разума.

6) **Еманюел-Жозеф Сийес** (абат Сийес) (1748 – 1836 г.) е френски историк и публицист, който поддържа **идеята за народния суверенитет**.

³ Вж. **Малинов**, Св. Предговор, превод и бележки към книгата на Джон Лок „Два трактата за управлението“. София, 1996, с. 14 – 15; 17.

В основния си труд в областта на управлението на държавата „Що е то трето съсловие?“ (1788 г.) той застъпва идеята за равенството между хората, което се гради на народния суверенитет.

7) **Анри дьо Сен-Симон** (1760 – 1825 г.) е френски социолог и философ, който се счита за един от създателите на **утопичните социалистически възгледи за държавата**. В трудовете си „За теорията на обществените организации“ (1810 г.), „За промишлената система“ (1812 г.), „Очерк за науката за човека“ (1813 г.) и „Новото християнство“ (1825 г.) той утвърждава необходимостта от **технократично управление на обществото и държавата**, но в границите на утопичния социализъм.

8) **Бенжамен Констан** (1767 – 1830 г.) е швейцарски мислител, писател и политик, който утвърждава **либерализма като социална философия и защитата на правата на индивида**. В своите трудове „За политическите реакции“ (1797 г.), „Принципи на политиката“ (1815 г.), „За свободата на древните народи, сравнена със свободата на новите“ (1819 г.), „Основи на конституцията“ (1820 г.) и др. той разграничава свободата като индивидуален граждански статут и свободата във и чрез закона в гражданското общество, разпростираща се като норма върху всички индивиди.

9) **Дейвид Хюм** (1711 – 1776 г.) е шотландски философ и историк, който изследва **държавата от позициите на скептицизма и консерватизма**. В известните си трудове „Трактат за човешката природа“ (1740 г.), „Есета за морала и политиката“ (1742 г.), „Изследване върху принципите на морала“ (1751 г.), „Политически беседи“ (1752 г.) и др. той разглежда **държавата и правото като принудително наложени и като неизбежно зло**.

10) **Уилям Блекстоун** (1723 – 1780 г.) е английски юрист и политик, който в труда си „Коментар на законите на Англия“ (1769 г.) призовава за **използване на законите при управлението на държавата** и за кодификацията им като основен източник на правото.⁴

За разлика от този период на европейската история **американски учени и политици** вече създават и реализират **нови научни теории за държавното управление**, а именно:

1) **Томас Пейн** (1737 – 1809 г.) е американски памфлетист и политик, който основно в своите трудове „Здравият разум“ (1776 г.) и „Правата на човека“ (1791 г.) защитава идеите за народния суверенитет, за социалната държава и за **републиканската форма на управление от позициите на либерализма и утилитаризма** като теории и идеологии.

2) **Томас Джеферсън** (1743 – 1826 г.) е американски държавник и политически философ, който в своите трудове „Декларацията за независимостта на САЩ“ (1786 г.), „Статут на Вирджиния за религиозна свобода“ (1787 г.) и „Обобщен преглед на правата на Британска Америка“ (1810 г.)

⁴ Вж. **Арабаджийски**, Н. Пак там.

защитава идеята за **демократичната държава от гледна точка на правата на човека.**

3) **Джеймс Мадисън** (1751 – 1836 г.) е американски държавник и философ, който в есетата си, публикувани в сборника, озаглавен „Федералистът“ (1787 – 1788 г.), развива теорията за демокрацията и утвърждава **републиканската форма на държавата като тип управление.**

4) **Александър Хамилтън** (1755 – 1804 г.) е американски държавник, който развива теорията за демокрацията, и особено за нейната представителна форма. Той е създател на **теорията за подразбиращите се конституционни правомощия на правителството** и неговата важна роля в демократичната държава.

Следва да се подчертае, че **нови теории за държавното управление в Европа** продължават да се разработват и реализират в края на XVIII и началото на XIX век от **германски, френски и руски философи, учени и политици:**

1) **Имануел Кант** (1724 – 1804 г.) е германски философ, който прави първата сериозна научна критика на естественото право. В своите трудове „Критика на практическия разум“ (1780 г.), „Метафизика на нравите“ (1782 г.), „Към вечния мир“ (1784 г.), „Идеи на всеобщата история“ (1786 г.) и „Метафизични основи на правното учение“ (1788 г.) той разглежда **връзката на правото с волята на управляващите.** Освен това Кант е създател и на тезата за т.нар. „категоричен императив“, една от последиците от която е обвързването на правото с доброто и моралния дълг на хората.

2) **Йохан Готлиб Фихте** (1762 – 1814 г.) е германски философ идеалист, който в своите трудове „Трактат върху естествения закон“ (1796 г.), „Етика“ (1798 г.), „Характеристики на настоящия век“ (1806 г.) и „Политически фрагменти от годините 1807 и 1813“ (1816 г.) утвърждава идеята за **ограничаване на всемогъществото на държавата и за запазване на индивидуалния човешки суверенитет.**

3) **Вилхелм фон Хумболт** (1767 – 1835 г.) е германски философ, привърженик на либералната философия, който подчинява **дейността на държавата на естествените и неотменими права на човека.** В труда си „Някои идеи относно опита да се определят границите на действие на държавата“ (1792 г.) той разглежда човека като гражданин, защитавайки индивидуализма и активността като естествени и неотменими права на човека.

4) **Карл Маркс** (1818 – 1883 г.) е германски философ, политикономист и политически деец. Известен е с труда си „Капиталът“ (1867 г.) като критик на капитализма и възгледа за историята като резултат от класовата борба, в която капиталисти и пролетариат са антагонистични сили. Той защитава тезата, че **„всяко човешко общество се състои от две основни нива: икономическа база (субструктура) и обществена надст-**

ройка (суперструктура)“. Сърцевината на икономическата база е начинът на производство (всичко, което се включва в едно производство). Обществена надстройка е: прояви на културата, подредени от държавата, от образование към изкуство, религия, философия, право. Това означава, че всяка икономическа система създава такива видове изкуство, философия и религия, които съответстват на господстващия икономически ред в даденото общество.

5) **Фридрих Енгелс** (1820 – 1895 г.) е германски философ, икономист и революционер, който заедно с Карл Маркс полага основите на **комунистическата идеология**. Енгелс написва през 1842 г. студията „Положението на работническата класа в Англия“, в която стига до извода, че за да се подобри положението на пролетариата, той трябва да се бори за социализъм. Впоследствие в съавторство с Маркс написва „Манифест на комунистическата партия“ (1848 г.), като двамата участват в революцията в Германия през 1848 г., а след неуспеха ѝ емигрират в Англия.

6) **Клод Фредерик Бастиа** (1801 – 1850 г.) е либерален френски политикономист, който счита, че съществува естествена обществена хармония, която се появява от свободната размяна между свободните хора и че намесата в този ред пречатства съществуването на нова стойност и вреди на обществото по начини, които са съвсем реални, въпреки че не се виждат. През 1845 г. публикува труда си „Икономически софизми“, в който „превежда“ действието на стопанската логика на разбираем език, като довежда до абсурд аргументите на противниците си. Наред с това Бастиа се възприема като предвестник на **съвременните разбирания за данъците, държавата и политиката, капитала, инвестициите в образованието и стопанската етика**.

7) **Владимир Илич Улянов (Ленин)** (1870 – 1924 г.) е руски революционер, водач на болшевишката партия в Русия, пръв министър-председател на Съветския съюз и създател на идеология, останала в историята с името ленинизъм. През 1917 г. е ръководител на Октомврийската революция, довела до установяване на **нова обществена система в Русия – социалистическата държава**, характерна с централно планирана икономика и тоталитарна еднопартийна власт. Той е основоположник на първата в света „държава на работниците и селяните“, като милиони хора по света в този исторически период са вдъхновени от примера на Съветска Русия и се опитват да го следват. Това се насърчава и от официално създадената държава Съюз на съветските социалистически републики (СССР),⁵ по чийто модел са създадени и бившите соцдържави в Централна и Източна Европа след Втората световна война (вкл. и България).

В началото на ХХ век в Европа се реализират и идеите за **фашистка държава**:

⁵ Вж. пак там, с. 23.

1) **Адолф Хитлер** (1889 – 1945 г.) е канцлер на Германия от 1933 г. и фюрер и райхсканцлер от 1934 г. до смъртта си. Той е лидер на Националсоциалистическата германска работническа партия. След края на Първата световна война, в която участва като ефрейтор в германската армия, Хитлер написва книгата „Моята борба“ (1925 – 1926 г.), в която хвърля вината за поражението на Германия върху комунистите, капиталистите и евреите и пледира за **създаване на нова еднопартийна тоталитарна държава**, която и основава.

2) **Бенито Мусолини** (1883 – 1945 г.) управлява Италия като диктатор от 1922 до 1943 г. Той създава фашистката държава със силата на държавен терор и пропаганда. Използвайки своята харизматичност, абсолютния контрол върху медиите и сплашването на политическите си противници, той разрушава съществуващото демократично държавно управление в Италия и **налага модела на тоталитарната държава**.

3) След приключването на Втората световна война и победата на съюзническите сили над германските войски в СССР се установява **тоталитарно държавно управление** под ръководството на **Йосиф Висарионович Сталин** (1879 – 1953 г.), грузински революционер, член на большевишката партия и политически лидер на СССР след смъртта на Ленин. В началото под неговата власт държавата относително се стабилизира икономически, но същевременно се налага започналото по времето на Ленин тоталитарно и авторитарно управление, което просъществува до рухването на СССР през 1991 г.

Задължително трябва да се отбележи, че от средата на ХХ век в **САЩ** се разработват **нови научни теории за държавното управление**, по-същностни от които са:

1) **Дуайт Уолдо** (1913 – 2000 г.) е американски политолог, който дефинира **теорията за модерната публична администрация**. През 1948 г. публикува труда си „Административната държава: изследване на политическата теория на американската публична администрация“, в който аргументирано защитава тезата, че демократичните държави се поддържат от професионална и политическа бюрокрация. Според него научното управление и ефективност не са най-съществената цел на едно бюрокралично правителство, а по-скоро целта му следва да бъде служба на обществото. Той противопоставя понятието „публично управление“ на понятието „публична администрация“, като твърди, че научният метод, който се прилага в публичната администрация, се е провалил в опита си да внесе демократичните ценности в публичното управление на държавата.

2) **Робърт Нозик** (1938 – 2002 г.) е сред водещите световни фигури в областта на политическата теория, етиката и философията. Известен е със **защитата си на либертариистката философия** чрез своя бестселър „Анархия, държава и утопия“, в който Нозик се занимава и интерпретира политически и социални проблеми, важни за всеки човек, каквито са за-

щитата на индивидуализма и индивидуалните права, необходимостта от ограничено управление, т.е. от т.нар. „минимална държава“, и т.н.

3) **Толкът Парсънс** (1902 – 1979 г.) е създателят на онази обща теоретична система за анализ на обществото, която е наречена **„структурен функционализъм“**, както и на **теорията на социалното действие**. В труда си „Обществата“ (1966 г.) Парсънс разглежда темата за социалната еволюция от праисторията през различните исторически епохи чак до съвременния свят през призмата на своята теория.

4) **Чарлз Фокс** и **Хю Милър** са американски учени политолози, които през 1995 г. съвместно издават труда си „Постмодерна публична администрация“. В него критикуват т.нар. „модел на ортодоксално демократично управление“, който включва разделението на политиката от администрацията, научното управление и йерархичния модел на организация. На базата на разграничението на понятията „модерно общество“ и „постмодерно общество“ те защитават тезата, че **ортодоксалният демократичен модел не може да се нарича демократичен**, защото страда от прекалено много недостатъци, видни от неговото прилагане в социалната практика.

5) **Робърт Дал** (1915 – 2014 г.), професор по политически науки в Йейлския университет – САЩ, в труда си „Демокрацията и нейните критики“ дава своите отговори на въпроси като какво е демокрацията и защо е важна тя. Тук Дал изследва основните положения на демократичната теория, тества ги в „битка“ срещу дяволски трудните въпроси, издигани от техните критици, и преподрежда тази теория в **нова, систематична и цялостна теория за демокрацията**,⁶ оказваща огромно влияние върху управлението на държавата.

На базата на извършения исторически анализ на теориите за държавното управление проф. Н. Арабаджийски обобщава, че: *първо, те са в основата на теорията за публичното управление; и второ, че тези теории са в пряка връзка и със създадените впоследствие теории за управлението на икономическите (стопанските) организации*. Това – едно. Друго, повечето от авторите, изследвали възникването на науката за управлението, защитават тезата, че като самостоятелна наука тя се оформя към края на XIX век и се развива изключително интензивно, което от своя страна определя голямото разнообразие на школи, теории и научни направления. Трето, теорията за публичното управление ползва постиженията на науката за управлението, защото се включват както теориите за държавното, така и теориите за стопанското управление. Дори нещо повече, съвременната теория за публичното управление ползва постиженията и на множество други об-

⁶ Вж. пак там, с. 26.

ществени науки, като историята, философията, социологията, икономиката, правото, информатиката и др.⁷

Такива са резултатите от нашата кратка теоретична и историческа „екскурзия“ в областта на теорията за публичното управление, от която се вижда, че дълбоките корени и генезис на политическия мениджмънт също се съдържат в нея. А като доказателство за това ще ни послужи разглеждането на периодизацията (етапите) на този мениджмънт в политиката.

ЕТАПИ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ МЕНИДЖМЪНТ

Ако след извършения исторически преглед се фокусираме позадълбочено на въпроса за периодизацията (етапите) на политическия мениджмънт, отново ще се насочим към теорията за публичното управление. В нея е направена сериозна диференциация, която е възприета от по-голямата част от авторите, изследвали тази проблематика, и която е утвърдена и в българската специализирана книжнина.⁸ Тези **периоди (етапи) на теорията за управлението** са изведени систематично в науката и са общо пет на брой.⁹

Първо. Донаучен период (1800 – 1880 г.)

Характеризира се с най-голяма времева продължителност, както и с количествени натрупвания на емпирични знания, извлечени от практиката на управляващите, преди всичко в частния сектор, но неоформени в цялостна наука, теория или концепция.

Второ. Класическа теория за управлението (1881 – 1930 г. – период на индустриалното общество)

През този период е налице развитие на **три важни научни теории:**

а) Административна теория (Анри Файол, 1841 – 1925 г.)

Тази теория намира приложение при формирането на бизнес администрациите, тъй като разглежда бизнес управлението като универсален процес, а самата администрация – като съвкупност от функции (предвиждане, организиране, съгласуване, командване и контролиране),¹⁰ които са особено съществени за реализирането на целокупния управленски процес.

В тази теория **основните принципи на административното управление**, изведени от Файол, са: специализиране на труда; разпределяне на отговорностите; въвеждане на дисциплина; формиране на единонача-

⁷ Вж. пак там, с. 27.

⁸ По тази проблематика по-подробно вж.: **Арабаджийски**, Н. Цит. съч.; **Ангелов**, Ангел. Основи на мениджмънта. Второ издание. София: Тракия-М, 1998; **Палешутски**, К. Мениджмънт. София, 1994; **Крейнър**, Ст. Ключови идеи в мениджмънта. София, 1998; **Христов**, Хр. Нови подходи в управлението на публичния сектор. София, 2003; **Панайотов**, Д., П. Бодурова. Основи на управлението. Варна, 2004; и др.

⁹ Тук отново се опираме на изложението на периодите в разработката на проф. Н. Арабаджийски (Вж. **Арабаджийски**, Н. Цит. съч., с. 28 – 34).

¹⁰ Вж. по-подробно: **Файол**, Анри. Индустриална и обща администрация. София, 1938, с. 10 – 13.

лие; обединяване на усилията; съгласуване на интересите; стимулиране на персонала; концентриране на властта; формиране на йерархия; въвеждане на ред; оценяване на персонала; осигуряване на стабилност; поощряване на инициативността; хармонизиране на отношенията и др.

б) Бюрократична теория (Макс Вебер, 1864 – 1920 г.)

При нея М. Вебер акцентира на бюрократичния ред и дисциплина в управлението, като счита, че последното е синоним на „господството“, основано на законова валидност, или на т.нар. „легитимно господство“.¹¹

Тук **основните принципи на бюрократичното управление** са: създаване на йерархия; разделение на труда; създаване на правила; оценяване на персонала; разграничаване от собствеността; позициониране на властта; и стимулиране на постиженията.

Веберовата теория се основава на реда и строгото изпълняване на определени задачи от служителите. Тя е приложима както в бизнес, така и в публичните организации (по-подробно тази теория ще разгледаме в една от следващите глави).

в) Теория за научното управление (Фредерик Тейлър, 1856 – 1915 г.)

През 1911 г. Ф. Тейлър публикува своя труд „Принципи на научното управление“, в който обосновава теорията за научното управление. В него той представя възгледите си за организационния модел на управление, базиран на редица научни методи и изчисления. Теорията му се използва обаче само при организиране на колективи в бизнес организации, за които Тейлър формулира два основни извода: „Помнете точно какво искате да направите, а след това следете това да стане по най-добрия и евтин начин!“ и „На всяко работно място да се търси подходящ човек!“.¹²

Според Тейлър **основните принципи на научното управление** са: създаване на научни знания за трудовия процес въз основа на съзнателно натрупване на изпълнителски умения и опит; подбиране на изпълнителите и развиване на техните способности чрез обучение; прилагане на научните знания в работата от обучени изпълнители и установяване на тясно сътрудничество и разпределяне на работата между мениджърите и изпълнителите и др.

Осъществяването на тези принципи би следвало да доведе до снижаване на разходите за сметка на подобряване на организацията на производството и на по-рационална организация на труда (в т.ч. повишаване на заплащането на работниците), което обаче не трябва да изпреварва ръста на печалбата на собствениците. Защото за създаването на действително научна организация на труда според Тейлър са необходими още няколко неща: нормиране на всички операции, унифициране на всички

¹¹ Вж. Вебер, М. Социология на господството. София, 1992, с. 21 – 22; 26.

¹² Цит. по: Арабаджийски, Н. Цит. съч., с. 30.

детайли (елементи и нормативи), въвеждане на диференцирано заплащане, отделяне на функционалната власт от йерархичната, обособяване на специализирани управленски звена (администрация) и пр.

Трето. Период на „човешките отношения“ (1930 – 1960 г. – последващ период на индустриалното общество)

Разглежданият период се характеризира също с **три научни теории:**

а) Теория за системите (Лудвиг фон Берталанфи, 1901 – 1972 г.)

Тази теория акцентира върху системността на дейностите в бизнес организациите. В нея се съдържат основните (системни) парадигми, подходи, методи и други средства, които се използват при изследването на различни системи в природата и обществото. Тя е еманация на философските виждания на Хегел, че системата (цялото) е по-голяма от сбора на компонентите (частите) и определя тяхната природа (същност). Освен това тези компоненти (части) се намират в постоянно взаимодействие и не могат да бъдат опознати извън системата (цялото). В теорията за системите се използват два общи подхода – епистемологичен (от абстрактното към конкретното) и емпиричен (от конкретното към абстрактното). Използването на тази теория е актуално и днес.

б) Теория за организацията (Честър Бернард, 1881 – 1961 г.)

Прилагането на тази теория е характерно при структурирането на стопанските организации, тъй като тя се отнася до същността и съдържанието на организацията като цяло. Тук организацията се разглежда от вида „човек – машина“ или „човек – човек“, като в нея изследванията са насочени предимно върху сътрудничеството, ръководството, лидерството, неформалните групи. И още нещо, акцентът е върху поведението на човека в група, а не върху личността,¹³ което е различното.

Наред с това в тази теория се използват и няколко важни общи подхода: **класически** (организацията е производствена система, която е затворена и не се влияе от външни фактори); **неокласически** (организацията се представя като открита социална система, която взаимодейства с обкръжаващата среда); и **съвременен** (организацията се разглежда като социотехническа система).

в) Теория за поведението (Елтън Мейо, 1880 – 1949 г.)

Създателят на теорията провежда изследванията си за поведението на хората в условията, в които те са поставени да извършат своята дейност. Тези изследвания се извършват основно в заводите на „Хоторн“ в Чикаго (САЩ), а резултатите от тях са публикувани през 1933 г. в труда на Мейо „Социалните проблеми на индустриалната цивилизация“. А главното в неговата теория е, че обосновава мотивацията на персонала в организацията. В случая за разлика от теорията за научната организация на труда (като най-важния фактор в производството) теорията за човешките

¹³ Вж. **Къндева**, Ем. Публична администрация. София, 2003, с. 170 – 171.

отношения **разглежда поведението на хората**, а не организацията, **като най-важния фактор в производството**. И друго, съгласно тази теория желанието на хората за активна работа (мотивациите) предопределят в най-голяма степен ефективността на производството в икономиката.

Подобно на други теории и в тази се използват **два общи подхода: съдържателен** (основава се на разкриването на потребностите, които формират поведението на човека) и **процесуален** (разглежда поведение в зависимост от психичната настройка на човека). Чрез тях се открива наличието на „неформални“ социални обединения (субкултури) в една формална организация, което пряко влияе на поведението на онези, които са засегнати от това явление.¹⁴

Четвърто. Съвременен етап (от 1960 г. до днес – период на постиндустриалното общество)

Интерпретируваният етап се отличава с **пет важни научни теории**.

а) Ситуационна теория (Пол Лоурънс и Джей Лорш)

При нея вниманието се насочва към факторите на обкръжаващата среда, като се подчертава необходимостта от приспособяването ѝ към промените в тази среда, които възникват под влияние на различни фактори. Практическото използване на тази теория в управлението изисква намирането на подходящи решения и действия в зависимост от различните обстоятелства. Това е свързано с реализирането на отделни **процедури**, като разкриване на ситуацията, описването ѝ, нейното анализиране, класифицирането ѝ, както и нейното разрешаване.

б) Кибернетична теория (Норберт Винер, 1894 – 1964 г.)

Тази теория се използва при проучването на различни сложни системи в бизнес управлението. С нея се изследват структурата, функциите, процесите и механизмите на управлението на различни естествени и изкуствено създадени системи. Освен това теоретичната кибернетика разглежда методологичните проблеми, свързани с цялостното описание на системите за управление, докато приложната кибернетика се занимава с практическите проблеми на създаването на такива системи в различни области на обществото.

в) Теория за информацията (Клод Шанън, 1916 – 2001 г.)

Това е теория, която намира приложение при информационното осигуряване и обслужване на мениджърите и която се занимава с принципите, подходите и начините на предаване и получаване на информация.

В тази теория се използват **пет общи подхода: семиотичен** (занимаващ се със знаковите системи); **вероятностен** (свързан с изчисляване на количеството информация); **технически** (описващ техническите задачи и средства за въвеждане, предаване и извеждане на информация); **комуникационен** (свързан с информационните връзки между хората и ин-

¹⁴ Цит. по: Арабаджийски, Н. Цит. съч., с. 32.

формацията); и **психологически** (разглеждащ размяната на информацията между хората от гледна точка на социалните форми на общуване).

г) Теория за решението (Хърбърт Саймън, 1916 – 2001 г.)

През 1947 г. Х. Саймън публикува труда си „Административно поведение: изучаване на решенията в управлението и административната организация“, благодарение на който печели „Нобелова награда“. В него той теоретично формира подходите към процеса на вземане на решения при управлението на организациите, използвайки следните парадигми:

- властта е съсредоточена в организационните звена, където се вземат важни решения;

- вземането на решения е основно право и задължение на мениджърите и за тях те носят отговорност.

д) Количествена теория (Патрик Блакет, 1897 – 1974 г.)

Тази теория се прилага при търсенето на алтернативни варианти в бизнес управлението, което е изключително важно за решаването на сложни проблеми във фирмите.

Разбира се, наред с посочените теории в науката за управлението днес се използват и още много други теории, каквито са теорията за моделирането, за прогнозирането, за игрите и пр., които особено през последните няколко десетилетия намериха място както в икономиката, така и в политиката.

Без да подценяваме качествата, достойнствата и аргументите на извършената периодизация ние смятаме, че последният, четвърти, етап следва да се ограничи до началото на **90-те години на XX век**. Защото от тогава **до сега** според нас вече се е развил и функционира **нов, пети, период в еволюцията на теорията на управлението (и на политическия мениджмънт)**, който **изцяло носи белезите на иновативните интернет технологии, нови информационни теории и значими дигитални характеристики**. Тоест може дори да се говори за такъв своеобразен теоретико-практически период в развитието на електронните комуникации, който буквално революционизира политическия мениджмънт с въвеждането на т.нар. „електронно управление“, „електронни правителства“ и пр., и пр. Това е принципно обстоятелство, което следва да се отчита при периодизацията на теорията за управлението, доколкото и самото управление изключително бързо се променя благодарение на модерните комуникационни (и информационни) технологии.

От извършената периодизация може да се изведе един **генерален извод: вярно е, че повечето теории акцентират в изследванията си върху стопанското (и бизнес) управление, но още по-вярно е и това, че всички съществени теории за бизнес управлението веднага са апробирани (и приложени) в публичното управление, включително и в динамично развилата се теория на политическия мениджмънт през втората половина на миналия век.**

Литература

1. **Ангелов**, Ан. Основи на мениджмънта. Второ издание. София: Тракия-М, 1998.
2. **Арабаджийски**, Н. Публично управление. София: Класика и стил, 2008.
3. **Вебер**, М. Социология на господството. София, 1992.
4. **Крейнър**, Ст. Ключови идеи в мениджмънта. София, 1998.
5. **Къндева**, Ем. Публична администрация. София, 2003.
6. **Малинов**, Св. Предговор, превод и бележки към книгата на Джон Лок „Два трактата за управлението“. София, 1996.
7. **Палешутски**, К. Мениджмънт. София, 1994.
8. **Панайотов**, Д., П. Бодурова. Основи на управлението. Варна, 2004.
9. **Файол**, Анри. Индустириална и обща администрация. София, 1938.
10. **Христов**, Хр. Нови подходи в управлението на публичния сектор. София, 2003.