СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

УДК 321:351

Атоян Ш. М.

К вопросу об эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства

В статье анализируются проблемы, связанные с содержанием понятия эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства. Научные поиски данной проблематики предполагают рассмотрение вопроса об эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства сквозь призму различных вариантов «властной миссии», именуемых «кратические модели». Нынешняя модель государственно управления в контексте властной миссии государства не учитывает в должной степени цивилизационное своеобразие и исторический опыт России в формировании отношений государства и общества, власти и граждан.

Ключевые слова: властная миссия государства, кратические модели, эффективность государственного управления, концепт сильного государства.

Специфика политической ситуации России, в условиях постмодернизационных процессов обуславливает необходимость научного анализа проблематики властной миссии государства в условиях общественного развития.

Глобализация, ускорение темпов научно-технического развития, высокие социальные риски и общественно-политическая мобильность, нестабильность социальных связей, острая конкуренция политических сил и группировок, постоянно растущая потребность в инновациях, являющиеся характерными чертами развития постиндустриального общества, существенно усиливают актуальность исследования проблемы эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства.

Вследствие своей практической и теоретической значимости, проблемы, связанные с содержанием понятия эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства, разработкой методов повышения эффективности и ее измерения, подробно рассматриваются практически во всех общественных науках, прежде всего она является существенной научно-исследовательской нишей политологии.

Проблема эффективности имеет и свою идеологическую проекцию, связанную с дискуссиями о сравнительной эффективности тех или иных социально-политических систем или политических программ. Есть здесь и обширный инструментальный аспект, обусловленный как потребностями сравнительно-международной оценки деятельности правительств, так и необходимостью адекватной оценки национально-государственных и местных администраций. В частности, данный аспект остается остро актуальным для современной России, где в рамках административной и муниципальной реформы, продолжающихся мероприятий по со-

вершенствованию государственного администрирования, вводятся и апробируются различные методики оценки эффективности деятельности губернаторов и руководителей муниципальных образований [1, с.125].

Критерии эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства достаточно сложны и зависят не только от нормативно-правовых, политико-доктринальных и функциональных требований к ней. Эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства выступает, с одной стороны, в качестве результирующей удовлетворения интересов населения и элит, а с другой, в качестве соотношения целей и результатов. И, вместе с тем, сама эффективность и её оценка эффективности детерминирована тем властным контекстом, который задается бюрократическим элитным сообществом, которое, так или иначе, обозначает свою политическую миссию.

Миссия – это словесное выражение провозглашаемых ценностей, средство консолидации и самоидентификации социальной общности. При этом, различие между властной миссией и ценностями взаимодействующих общностей являются предпосылками формирования различных культур управления в социальных средах властной элиты и социума. Поэтому на каждом этапе управленческого цикла следует быть готовым к возникновению противоречий в системе в целом.

Логично, на наш взгляд, исходить из тезиса системной парадигмы, сформулированного профессором Гарвардского университета (США) и Коллегиум Будапешта (Венгрия) Яношом Корнаи: «никакая система не является совершенной, дисфункции существуют в любой, предрасположенность к ним является встроенной чертой системы» [2, с.85-96].

Особенность ценностных противоречий состоит в неуничтожимости ни одной из сторон такого противоречия, в их несводимости друг к другу. Возникающая при этом дихотомия управления позволяет выявить его дисфункции, определить риски и возможности, и предложить пути "реинжиниринга" системы управления.

Следует отметить, что властный контекст во многом зависит от понимаемой элитой, бюрократическим классом своей миссии. Между тем, сама концепция «властной миссии» может существенно меняться. Проблемы эффективности государственно управления в контексте властной миссии государства в рамках кратической модели политической эффективности чаще всего актуализируются в периоды дестабилизации и смены политических систем и представляющих их элит [8, с. 5].

Миссия властной элиты - политическая конкуренция [3, с.249-263]. При таком подходе ценности властной элиты связаны с обладанием властью. Методологический подход к исследованию властной элиты предполагает рассмотрение властной элиты с позиции авторитарной бюрократической модели управления в линейной парадигме, и формирует патерналистскую модель регулирования социальных отношений. Методология задания целей "сверху" обрекает систему на отсутствие социально ожидаемой проблематизации. Структурно - это иерархия и передача ответственности снизу вверх. Коммуникационные каналы преимущественно вертикальные и направлены сверху вниз. Объем власти в авторитарной системе управления определяется положением в иерархии. Усилия властной элиты направлены на поддержку нормы (масштаба) управляемости.

Как отмечает профессор Старостин А.М., «властный контекст во многом зависит от понимаемого элитой, политическим классом своей миссии. Между тем, сама концепция «властной миссии» может существенно меняться. С нашей точки зрения

возможно выделить несколько вариантов «властной миссии», обозначив их термином «кратические модели»» [4].

Основные кратические модели

Вид модели	Содержание кратической миссии
1. Политическая эффективность	Нацеленность на удержание государственной власти в руках политической элиты, подбор средств, максимально способствующих этому
2. Экономическая эффективность	Приумножение общественного богатства, расширение сферы элитного и массового потребления. Миссия аккумулируется в идее общества массового потребления
3. Социальная эффективность	Нацеленность на гармоничное развитие (материальное, духовное, витальное) всех слоев общества. Миссия аккумулируется в идее социального государства
4. Геополитическая эффективность	Нацеленность на сохранение и возможное наращивание геополитического положения государства в регионе и в мире. В максималистском варианте миссия аккумулируется в идее сверхдержавы
5. Цивилизационная эффективность	Нацеленность на сохранение и воспроизводство цивилизационных кодов и ценностных матриц. Миссия аккумулируется в идее государства-цивилизации (Россия, Китай, Индия) или цивилизации, представленной ассоциацией, кластером государств (Запад, Исламский мир).

Анализ деятельности государств современного мира показывает, что одновременная разновекторная (ориентированная на разные кратические модели) нацеленность на государственную эффективность, практически недостижима. Преобладающими в современном мире выступают модели экономической и социальной эффективности. В этом контекстуальном русле и происходит, как правило, обсуждение проблем государственной эффективности (мейнстрим) и, видимо, это разумно, ибо обсуждение этих проблем в других контекстах выводит нас на более специфическую проблематику (авторитаризм, тоталитаризм, модели мобилизационного развития, проблематика взаимодействия и столкновения цивилизаций, геополитика).

Тем не менее, о проблемах государственной эффективности в рамках кратической модели политической эффективности чаще всего начинают говорить в периоды дестабилизации и даже смены политических систем и представляющих их элит. Для современной России такой аспект пока актуален, ибо процесс выстраивания новой политической системы не завершен, что демонстрирует даже казалось бы рутинная ситуация смены президентов.

Незавершенность постсоветского российского элитогенеза обращает внимание как на основные условия, способствующие продвижению в сторону большей политической эффективности государственной власти, так и на ключевые девиации, снижающие эту эффективность [9].

Что касается эффективности деятельности элит с точки зрения их влияния на политические процессы, то во многом оно зависит от внутриэлитной диспозиции, от внутриэлитных взаимоотношений. Как никогда для российских условий актуальны слова известного итальянского политика Аминторе Фанфани: «Для правящего большинства наибольшую опасность представляют меньшинство в собственном лагере».

Иначе говоря, конфликты в элитной среде, наличие неконсолидированных и

конфронтирующих между собой элитных групп представляют основную причину нестабильности власти, чреватую ее потерей. И зависят от уровня совместных управленческо-консолидирующих действий.

Разработка концепции кратической эффективности выводит на концепт сильного государства как целостной, сущностной характеристики государства, как самодостаточного, решающего свои внутренние и внешние проблемы, эффективно отвечающего на вызовы и угрозы, в состоянии разрешить кризисы в своем развитии.

При соотнесении концептов силы и эффективности государства, государственной власти выявляется, что сила может рассматриваться как доминантная характеристика потенциала государства во внешних (межгосударственных) и во внутренних отношениях.

С учетом возникших в XXI веке глобальных социальных и геополитических проблем уместно будет рассматривать властную миссию государства и в правовом аспекте.

Итак, право (позитивное право) представляет собой такой специфический феномен цивилизации, важнейшие, определяющие черты которого прямо зависят от государства, причем, прежде всего именно от тех особенностей государства, которые характеризуют его как властную силу, как орган принуждения, способный навязывать свою волю, свои установления всему населению, придавать им общеобязательный характер [5, с. 100].

В данном отношении государство выступает в качестве формирующего и обеспечивающего (гарантирующего) фактора.

Не следует понимать определяющую роль государства по отношению к праву упрощенно, исключительно в авторитарном смысле — в смысле «права власти» (когда право рассматривается не более чем орудие, инструмент государства, хотя такое узкое, преимущественно этатическое функционирование права и возможно).

Представляется весьма важным качественно различать два случая, два пути юридического воздействия.

Первый, основной, органичный для права случай — придание определенным нормам, принципам, положениям качества юридических путем введения в ткань права юридических дозволений и юридических запретов. Здесь открывается простор для самостоятельного активного поведения (через юридические дозволения) и очерчиваются допустимые пределы такого поведения (через юридические запреты).

Второй случай, характеризующий непосредственное «включение» государственной власти в правовую сферу, — введение в правовую ткань прямых нормативных государственных предписаний для тех или иных лиц совершить определенные действия, поступки (сделать то-то и то-то, совершить такие-то и такие-то поступки и т.д.).

Эти два качественно различных случая выражают две различные функции права и два особых, со многими принципиальными отличиями пласта правовой материи. Однако уже сейчас существенно важно обратить внимание на то, что два указанных случая выражают различную степень государственного «присутствия» в праве и отсюда различную степень наличия в нем собственно правовых начал.

Предстоятель Русской Православной Церкви, к примеру, убежден, что в современном мире «…миссия государства состоит в поддержании правды; в своих действиях оно призвано руководствоваться естественным законом. Государство является не источником естественного закона, но только его интерпретатором; оно решает, как вечный нравственный закон должен преломляться в данной эпохе и в данной культуре, в том числе и через систему законодательства.»[6].

Безусловно, нельзя забывать, что представление о государстве как о Божественном установлении, священном институте, защищающем высшую правду и справедливость, глубоко укоренено в сознании русского народа. В этой связи, и с учетом мнения Патриарха Кирилла, уместно вспомнить слова замечательного философа, политолога и публициста Александра Сергеевича Панарина, который считал, что: «идентичность русских людей скреплял православный идеал священного царства, основанный на высшей правде и жертвенном служении вере» [7].

К сожалению, ныне, как и раньше, мы сталкиваемся с совершенно иными подходами к закону. Сегодня закон нередко провозглашает полную человеческую автономию от нравственного начала, неограниченный произвол в установлении тех норм, которые в данный момент законодатели сочтут удобными.

Как любое человеческое общество в этом мире, государство может удаляться от своего предназначения. История дает множество примеров того, как государство и власть изменяли своему призванию — служить высшему нравственному закону. XX век видел временное торжество идеологических диктатур, которые не столько пресекали беззаконие, сколько сами его творили. Это страшное время показало нам пример того, что происходит, когда государство видит себя не слугой высшего нравственного закона, но позиционирует себя высшим судьей и законодателем.

История развития российского государства знает множество примеров, когда Россия принимала на себя обязанности и тяготы по защите различных народов, в том числе, исповедующих православие. С развитием государств соперничество между ними всегда усиливалось. По существу мировые державы делили мир на сферы влияния, не очень-то считаясь с государственным суверенитетом других народов. Россия, осваивая территории Сибири, Дальнего Востока, дошла до побережья Тихого океана, овладела Аляской и другими территориями тихоокеанского побережья. Народы населяющие эти территории, становились подданными русского царя. Россия выполняла миссию защиты народов, исповедующих православие, против господства Турецкой империи. Благодаря помощи России многие из этих народов обрели государственный суверенитет (Болгария, Сербия, Румыния, Греция).

Многоконфессиональность, многонациональность, огромные территории и, как следствие, отдаленность объектов государственного управления от центра – уникальная специфика нашей страны. К этому стоит добавить социальное расслоение и многообразие умственных потенциалов людей.

В силу этих особенностей, на наш взгляд эффективное государственное управление возможно при наличии генеральной идеи или властной миссии государства, объединяющей большинство населения в этой стране.

Власть должна заявлять о себе с каким-то интересным продуктом для народа. В противном случае, властные фигуры со временем превращаются в объекты критики как первопричины всех бытовых проблем государства.

Показателен опыт пребывания у власти высших российских суверенов. Фактически все из них, за редким исключением, кто вступал на престол, будучи реформатором-западником, завершал свое правление, существенно переориентировавшись на национальные принципы политики. Череда такого рода ценностных трансформаций делает соответствующую переориентацию современного лидера закономерной и объективно предопределенной, а потому вероятной.

Признанным символом западничества в России выступает фигура Петра Великого. Для славянофилов он был однозначно самым ненавистным персонажем отечественной истории, разрушителем русской национальной симфонии. Вот уже не-

сколько веков в отношении Петра ломаются копья между сторонниками универсалистского западнического и самобытного славянофильского путей развития.

Петр I знаменит своими реформами. Это был его бренд – ломать закоченевшие стереотипы старого русского боярства, интегрировать межсословные отношения, открыть доступ к дворянскому сословию, дать каждому крестьянину возможность добиться чего-то в стране через прохождение новых институтов развития. В целом, система индивидуального развития стала более-менее прозрачной: выделены сферы деятельности, появилась мода на профессию. На уровне высшего общества стали модными иностранные отношения и интеграция в европейское сообщество. Его миссия – военная и социокультурная модернизация.

С проектами либеральных преобразований вступала на престол и Екатерина II. Общеизвестно, какое влияние оказали на нее философемы эпохи Просвещения. Будущее государственное устройство России замысливалось ею по лекалам, установленным в сочинениях Монтескье, Дидро, Вольтера. Свою миссию Екатерина связывала с вольтеровским образом просвещенного монарха. Просветительская идеология определяла содержание екатерининского Наказа Уложенной комиссии. Россия в нем однозначно определялась как европейское государство. Ключевые темы Наказа — свобода и равенство перед законом.

Но постепенно просветительские иллюзии Екатерины рассеивались. Воспользовавшись вступлением в войну с Турцией, она распустила Уложенную комиссию. Пугачевский бунт привел императрицу к сомнениям о пользе идеалов свободы и равенства. Великая французская революция окончательно убедила Екатерину в порочности просветительских идеалов. К концу екатерининского правления ни о каких «просвещенных реформах» уже не было и речи.

Большевики пришли к власти со своим брендом – открыть 84 процентам населения в стране доступ к власти и национальному богатству. Такова по сути идея марксистско-ленинской теории.

В течение всего советского периода российской истории каждый руководитель приходил со своим брендом. В.И. Ленин – раскрепощение рабочего класса, И.В. Сталин – укрепление советской идеологии, борьба со скрытыми врагами, Хрущев – оттепель и борьба с Америкой, Брежнев – стабильность и мировое покровительство, Горбачев – гласность и перестройка. Б.Н.Ельцин пришел со своим брендом – демократия, свобода и независимость.

В.В. Путин пришел к власти в 1999 году, также со своим брендом – устранить все внешние угрозы и укрепить государственность. Судя по трендам 2000-х гг., в государственной политике РФ в течение путинского периода сохранялась парадигма либерального подхода. Однако ряд предпринятых шагов имел знаковый характер, как отражение внутренних стремлений к восстановлению архетипа национальной державности. Что вызывало доверие у населения.

Анализируя второй срок президентского правления В.В. Путина, следует отметить, что генеральная идея осталась той же, но с элементом “единства”. Однако как отмечают некоторые политические эксперты “объединение” сложно представить в федеративном государстве. Таким образом можно говорить о том что Российская Федерация со временем станет поистине унитарным государством, с единым центром управления, строгим единоначалием.

За последнее время государственная власть не предложила ничего интересного народу в качестве своей властной миссии. Стоит сразу упомянуть, что миссия

государства, содержит в себе в первую очередь ценностную составляющую. Миссия государства живет не в экономических реалиях, а в культурных.

Миссии государства у разных школ мысли видятся разные. Щедровицкий рассматривая вопрос властной миссии отмечал, что "...исторический субъект, который мог бы взять на себя миссию развития мыследеятельности и риски, связанные с развитием, которые уже отчетливо продемонстрировл нам XX век". Найшуль отмечал, что "быть Третьим Римом ... - означает наследовать и духовность, и цивилизацию первых двух. Быть Третьим Римом - значит являться центром современной цивилизации". Примечательно что российские современники, среди которых А. Чубайс отмечали, что "Идеологией России ... должен стать либеральный империализм, а миссией России - построение либеральной империи". Ю.В. Громыко говоря о властной миссии государства указывал, на то, чтобы "предложить миру своеобразные чертежи сложного социокультурного развития, которое всегда начинается в одной или нескольких локальных точках и становится всемирноисторическим (глобальным) феноменом, развертывающимся на территории России и Евразии".

Таким образом, властная миссия государства, в частности и российского, может рассматриваться с позиции:

- государства как наемной армии;
- государства как системы обязательного страхования собственных граждан от всевозможных бед;
- государства как гаранта безопасности;
- государства как мыслительной гипермашины;
- государства с его народом как образец (лидер, светоч, компас, надежда и т.д.) для других государств;
- государства как самоценное.

Отсутствие властной миссии у государства, по сути, напоминает отсутствие бренда у крупной компании, а это в свою очередь ведет к ее провалу.

Для современной России эта проблема актуальна, так как процесс выстраивания новой политической системы продолжается, что демонстрирует, например, трансформация порядка и регламента смены глав субъектов РФ. В современных российских политических процессах проблема государственного управления в контексте властной миссии государства является составляющей всех общественно-политических и политико-управленческих отношений, которые проявляются как по вертикали, так и по горизонтали и, в отдельных случаях, приобретает форс-мажорные интерпретации.

Дальнейшее выстраивание и упрочение российской политической системы актуализирует, как основные условия, способствующие продвижению в сторону большей эффективности государственной власти в контексте властной миссии государства, так и на ключевые девиации, снижающие эту эффективность.

Недостаточная эффективность государственно управления в контексте властной миссии государства проявляется в нескольких направлениях: определённое снижение влияние государства на протекание общественно-политических и социально-экономических процессов; недостаточно тесное взаимодействие федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления; известная суверенизация государственного управления в контексте властной миссии на уровне субъектов РФ и др.

Также, очевидно, что нынешняя модель государственно управления в контексте властной миссии государства не учитывает в должной степени цивилизацион-

ное своеобразие и исторический опыт России в формировании отношений государства и общества, власти и граждан. Миссия ради миссии существовать не может по определению, поэтому обозначение концепта властной миссии государства не просто выступает одним из критериев определяющим эффективность системы государственного управления, но и позволяет говорить о государстве с позиции концепта сильной государственности.

Литература

1. Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д., 2005. С. 125

2. Корнаи Я. Системная парадигма // Общество и экономика. 1999. №3-4. С.85-96.

3. Миронова Н.И. Процессы самоорганизации как фактор устойчивости и как фактор риска // Стратегии динамического развития России: единство самоорганизации и управления: Материалы первой международной научно-практич. конф. // Под ред. В.Л.Романова. М.: Проспект, 2004. Т.2. Ч. 1. С.249-263.

4. Старостин А.М. Базовые аспекты стратегического целеполагания в многосоставном обществе (проектирование, планирование, управление развитием) / Сб. науч. трудов конф. «Стратегическое планирование в полиэтничном макрорегионе в условиях неравномерного развития и роста напряженности». Ростов н/Д.: Изд-во ЮНЦ РАН, 2013 г.

5. Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 100.

6. Миссия государства - в поддержании правды // Конференция "От Древней Руси к Российской Федерации — история российской государственности". Электронный ресурс: URL: http://e-vestnik.ru/docs/patriarh_ pochetnyy_doktor_mgu/

7. Панарин А.С. Православная цивилизация в глобальном мире. Электронный ресурс: http://derzava.com/art_desc.php?aid=276.

8. Понеделков А.В., Старостин А.М. Формирование путей рекрутации административно-политических элит в современной России // Власть. 2007. № 6. С. 5.

9. Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит (критерии оценки и анализ состояния в современной России). Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук / Ростов н/Д., 2003.

УДК 323.1

Казарян А. Н.

Специфика языковой политики в национальных регионах Российской Федерации: проблемы и противоречия

В статье выявляется спектр первоочередных проблем, стоящих перед Российским государством в сфере языковой политики в национальных регионах, акцентируется внимание на противоречиях, существующих в политике региональных органов власти в области этнолингвистического взаимодействия.

Ключевые слова: Государственная языковая политика, национальные регионы, межнациональные отношения, ассимиляция, федерализм.

Современное российское общество – сложно структурированная система, включающая в себя разнообразные этнические компоненты. Многонациональность российского государства ставит перед страной сложную задачу выработки единой стратегии в сфере национальной и языковой политики. Усиление миграционного потока в последние десятилетия является еще одним фактором, обусловливающим