Роль идеологии в системе государственного управления

Конец XX и начало XXI в. в России характеризуется глобальными системными изменениями в политической, экономической и социальной областях. Существовавшая на протяжении 70 лет идеология была ниспровергнута практически в одночасье и предана забвенью. Основным шагом в этом было внесение изменений в действующую на тот период Конституцию, в частности изъятие слов «социализм», «советский», положения о руководящей роли КПСС.

Несомненно, что господство одной идеологии и подавление всех остальных свойственно авторитарным и диктаторским политическим режимам. Современная Россия является демократическим государством, что предполагает, в том числе, и отказ от доминирования одной идеологии над другой. В ст. 13 Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., признается идеологическое многообразие, а также устанавливается, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Достаточно часто эти нормы толкуются как полное исключение всякой идеологической составляющей современного государственно-политического развития России. Подобное вульгарное трактование постулата о закреплении деидеологизации приводит к отрицательным последствиям - общество и государство погружаются в идейный вакуум.

Современное государство характеризуется многоэлементностью и многофункциональностью, что определяет принцип системности государственного управления. В эту систему входят различные органы государственной власти и вовлечено большое количество людских, финансовых и материальных ресурсов. Будучи системой, вся приведенная совокупность находится в состоянии взаимосвязи и взаимодействия. Но система государственного управления не существует сама по себе, она находится в состоянии взаимосвязи и взаимодействия с обществом и его институтами, создавая тем самым макросистему. Столь сложное явление не может существовать и развиваться без четкого плана и принятой всеми концепции. Кроме того, при отсутствии общепринятых политических, правовых, экономических, нравственных, философских принципов крайне сложно добиться единства в действиях органов государственного управления и их сотрудников, так как в них будет доминировать узковедомственный или личный интерес.

Отсутствие в системе государственного управления единой цели и соответствующей ей совокупности программных документов, определяющих пути и методы ее достижения, чрезвычайно опасно. Это приводит к ложному чувству самодостаточности организационных действий и подменяет собой ту цель, ради которой они предпринимаются. Самой опасной становится ситуация, при которой развитие организационных действий превращается в источник целеполагания и начинает подчинять себе интересы и ресурсы общества и государства. Таким образом, необходимость в выработке концепции, которая являлась бы, по сути, носителем идеологии развития общества, подменяется локальным действом в виде изменения системы государственного управления и его аппарата - системы государственной службы.

Единство идеологии позволит максимально сблизить состояние управления обществом и государством с процессами, происходящими в обществе. Крайне сложно сформулировать идеологическую концепцию в условиях значительного расслоения общества. В этой ситуации цели, принципы и взгляды в различных слоях общества могут быть диаметрально противоположными. Это приводит к невозможности выработать единый для всех курс развития общества, единые политическую, нравственную и философскую платформы.

Основные положения идеологии будут представлять собой направления и ориентиры для всех граждан государства, в том числе и занимающих должности в системе государственной службы. Эта категория людей требует особого внимания, так как государственные служащие представляют собой аппарат, предназначенный для обеспечения выполнения государством своих функций. Их профессиональная деятельность связана с выявлением интересов, потребностей, целей и воли государства и общества, их нормативным закреплением в виде различных нормативных правовых актов, проведением последних в жизнь и их защитой. Эта деятельность чрезвычайно важна для общества в целом и каждого человека в отдельности.

Состояние аппарата государственной службы, институциональная его связанность с обществом, связанность самого государственного служащего с обществом, объем этого аппарата, его иерархическое построение, качество подготовки и опыт каждого государственного служащего имеют решающее значение как для государства, так и для общества. Совершенные в ходе работы государственного служащего ошибки или игнорирование им интересов общества, общественного мнения могут иметь фатальные последствия для общества и государства.

Благодаря идеологии деятельность государственных служащих будет иметь смысл для каждого из них, направляя их усилия в единое русло к достижению общей цели легитимными путями и методами. А нормативное закрепление принципов, составляющих идеологию, создаст правовое поле для всех членов общества, став не только моральным и этическим мерилом поступков, но и юридическим. Идеология стимулирует государственного служащего не на уровне удовлетворения материальных потребностей, а на уровне сопричастности осуществления действий, направленных на достижение конечной цели. Кроме того, соответствие поступков и действий, предпринимаемых служащим, идеологии может служить одним из критериев оценки эффективности их труда.

Любая реформа государственного управления и как следствие государственной службы представляет собой ничто иное, как его оптимизацию для наиболее эффективной реализации единой концепции развития общества и государства. Одним из необходимых условий успешности государственного управления является не только и не столько структура аппарата государственной службы, а четкое описание глобальной цели, достижению которой отдаются силы государственных служащих, материальные, интеллектуальные и людские ресурсы страны, а также средства и методы ее достижения.

Естественно, что формулирование цели ведет за собой разработку комплекса документов, выраженных в виде концепций и доктрин. Совокупность этих программных документов и можно считать идеологией. Это именно идеология, понимаемая как совокупность идей, лежащих в основе и наполняющих такие виды деятельности, как социальная, экономическая и политическая. Основанная на концепции, одобренной большинством членов общества, получившая историческое, политическое, экономическое и правовое обоснования идеология становится авторитетной для всех слоев общества, всех его институтов.

Возвращаясь к трактовке ст. 13 Конституции Российской Федерации как отказа от идеологии будет уместным привести высказывание С.А.Авакьяна, указывающего на это заблуждение. Он отмечает, что «на самом деле подоплека указанных конституционных положений несколько иная - со всей очевидностью они появились в свое время, чтобы исключить прежнюю идеологию как основу конституционного строя. Та идеология предполагала только однополярные ценности, а они как раз и не подходили новому обществу. Их отвергли, но при этом нормы Конституции сформулировали так, что вроде новой идеологии у общества, государства не существует».

Необходимость идеологии как одной из составляющих государственного управления вытекает из самого понятия «идеология».

Можно найти большое количество определений этого феномена. В частности, по определению Д.В.Анкина идеология — в широком смысле —система взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, а также содержатся цели (программы) социальной деятельности. С. А. Авакьян указывает, что идеология-это концепция сущности и путей развития общества и государства. Особый интерес представляет сравнение определений идеологии в Советском энциклопедическом словаре и Большом энциклопедическом словаре.

Так, в Советском энциклопедическом словаре указывается, что «идеология - это система политических, правовых, нравственных, религиозных, эстетических и философских взглядов и идей, в которых сознаются и оцениваются отношения людей к действительности.... Обладает относительной самостоятельностью и оказывает активное влияние на общество, ускоряя или тормозя его развитие»1. В свою очередь, в Большом энциклопедическом словаре это определение значительно сокращено и сведено только до первой его части2. В последнем случае отрицается способность идеологии оказывать влияние на общество, а также констатируется факт употребления понятия «идеология» при обозначении ложного, иллюзорного, оторванного от действительности сознания. И нам следует признать факт, что подобное отношение к идеологии, начиная с конца 80-х гг. XX в., становится доминирующим как в обществе, так и в системе государственного управления.

Из приведенных определений следует, что идеология включает в себя набор идей и концепций в сферах экономического строя, политических и социальных отношений, способов и методов хозяйствования, форм осуществления власти, подходов к пониманию места, назначения и роли государства, его функций, положения человека в обществе и государстве. Все эти основные идеологические принципы в демократических государствах отражаются в основном законе страны - в Конституции.

Таким образом, Конституция в современном демократическом государстве представляет собой некий свод основных идеологических принципов данного государства и является легальной и легитимной формой выражения и закрепления государственной идеологии.

Это юридическая сторона вопроса о наличии государственной идеологии, ее законодательного закрепления и продвижения в общество. При этом не подлежит сомнению факт принятия этих положений большинством общества через процедуру референдума принятия самой Конституции, т.е., принимая Конституцию, общество, большинство его членов принимают изложенные в ней основные идеологические принципы.

Законодательное закрепление основных идеологических принципов подразумевает их обязательность для всех членов общества и одновременно с этим способность оказывать влияние на них, т.е. государственная идеология, принципы которой закреплены в Конституции, становится обязательной для всех граждан и оказывает влияние на общество. Что подтверждает правильность определения идеологии, приведенного в Советском энциклопедическом словаре. Кроме того, эти принципы защищаются государством, всей его мощью и всеми имеющимися в его распоряжении методами и инструментами.

Однако это влияние не носит односторонний характер. Общество также оказывает свое влияние на идеологию как на стадии ее формулирования, так и в процессе ее развития, так как она не является статичной. Причем последнее определяется тем, что развитие общества, соответствующие ему изменения социально-экономических условий оказывают влияние на идеологию, приводя ее в соответствие с ними.

Значительную роль в процессе влияния общества на идеологию играют институты гражданского общества. Их многообразие, авторитетность, развитость, консолидированность обеспечивают выявление, формулирование и отстаивание интересов и потребностей различных элементов общества, определение общих целей и способов их достижения. А в ходе взаимодействия этих институтов и государства реализуется процесс развития основных принципов идеологии и ее самой.

Следует иметь в виду, что законодательное закрепление основных принципов, положений, прав и обязанностей не означает их прямого и непосредственного действия и соблюдения. В дальнейшем закрепленные в Конституции идеологические принципы развиваются в различных законодательных актах. Это законодательное развитие демонстрирует и реализует государственную политику в соответствии с государственной идеологией, определяя конкретные способы и методы.

Юристы признают, что наличие правовых норм, закрепляющих возможность гражданина беспрепятственно пользоваться конституционными правами и свободами, вовсе не означает автоматическое гарантирование их реализации или охрану и защиту, ибо от принятия закона до его исполнения -дистанция огромного размера. Предоставление права человеку является лишь первой стадией, продолжением которой является стадия их реализации самим человеком. При этом следует учитывать способы и методы этой реализации.

Именно конкретные способы и методы реализации закрепленных в конституции идеологических принципов, раскрывающиеся и развивающиеся в законодательстве, вскрывают идеологическую платформу государственного управления и государственной политики.

В Конституции закреплены лишь основные принципы государственной идеологии. В свою очередь идеология как система различных доктрин, концепций и сформулированных единых для всех принципов, которые могут не иметь нормативного статуса, оставаясь на уровне морали и этики, является связующим веществом всей системы государства, государственного управления и общества. Заполнив собой вакуум между различными законодательными актами, сгладив и объединив различные взгляды, ценности, идеи, существующие в обществе, она придает законченность государству и обществу.

Идеология представляет собой не просто совокупность определенных идей. Это система воззрений на мир, общество и человека, государство и человека, система, определяющая ту или иную ценностную ориентацию (это - хорошо, это - плохо) и линию поведения. Она формируется на протяжении всей истории того или иного общества, впитывая в себя происходящие процессы и перерабатывая их, включает их в свой состав. Ее отсутствие ведет к утрате координат, позволяющих человеку ориентироваться в обществе, и, как следствие, социальная реальность для некоторых оказывается лишенной смысла, а будущее выглядит неопределенно. В зарубежной научной литературе понятие «идеология» идентифицируется с социально-политической доктриной.

Идеология, приведенная в состояние некоего свода нормативных и иных актов, представляет собой совокупность различных по юридической силе документов, ряд философских трудов, экономических теорий, популярных изданий, учебную и методологическую литературу. При этом все перечисленное должно быть объединено единой общественной целью, единой идеей, единым духом, единым путем достижения поставленной цели.

Идеология представляет собой не отстраненную теоретическую концепцию, она является вполне практическим и всеобъемлющим инструментом по определению пути и способов развития общества. Именно благодаря ей граждане знают о векторе движения общества и государства, получают четкую и общую для всех платформу с оценками существующего строя, определяют свое место в мире, в мировой истории. Идеология представляет собой систему воззрений на мир, общество и человека, государство и человека, определяя ценностную ориентацию общества и человека и соответствующую линию поведения, т. е. получают ответы на важнейшие для общества вопросы: кто мы, какова наша роль и куда мы идем в своем развитии. Ответы на эти вопросы, входящие в идеологический комплекс, определяют перспективы общества, для достижения которых необходимо консолидированное усилие большинства членов общества.

Особое место идеология занимает в вопросе легитимности государственной власти. Это связано с тем, что идеология и ее составные части, находящие поддержку у граждан, обеспечивают легитимность государства, усиливают государственную власть, увеличивают эффективность общественных и государственных преобразований.

Разработка того или иного управленческого решения стратегического или тактического уровней подчинена конкретной, но одновременно глобальной цели. Будучи многокомпозиционым и многоуровневым явлением, управленческие решения такого порядка заключают в себе несколько целей, которые могут быть одинаковыми для входящих в состав элементов и уровней, но не являться общими. Конфликт одинаковости цели при отсутствии общей цели для всех элементов, а тем более тех исполнителей, находящихся внизу иерархической пирамиды государственного управления, на долю которых приходится обязанность разработки и реализации оперативных решений, на практике полностью дезавуирует изначальное стратегическое решение. Грамотное использование идеологической базы направлено на ликвидацию этой угрозы, так как она находит свое отражение в управленческом решении стратегического и тактического уровней, становясь их базой и общей целью, а в дальнейшем процессе реализации этих решений объединяет в единое целое решения оперативного уровня. Идеология представляет собой форму мышления своего носителя об организационных комбинациях, присутствующих как на стадии разработки управленческого решения, его принятия, так и на стадии его реализации.

Идеологическая деятельность направлена на формирование и сохранение в общественном сознании определенной системы ценностей и норм поведения. Пока конкретная идеология является господствующей, общество представляет собой единое целое, общественное сознание блокирует оказываемые на него деструктивные воздействия. Однако в случае раскола в обществе, формирования полярных социальных групп возникает ситуация противостояния их идеологий. При этом складывается ситуация наличия одновременно государственной идеологии и идеологии оппозиционных групп, которая может перерасти в стадию противостояния этих идеологий, а также государства и различных социальных групп. Но даже частичная дискредитация существующей идеологии порождает в обществе сомнения в справедливости и легитимности существующего порядка, политического режима, что неизбежно приводит к дезинтеграции общества, утрате государством своего авторитета и поддержки общества.

Мировой опыт показывает, что от идеологической работы не отказывалось ни одно государство, потому что для созидания, осуществления преобразований в стране необходимо опираться на людей, которые привержены выдвигаемой концепции, идеалу, воззрению.

Следует отметить особое место религии в идеологии того или иного государства. Так, светское государство, которое индифферентно относится к верованиям своих граждан, достаточно шатко, так как отсутствует единая духовная, этическая, мировоззренческая концепции членов общества. При этом существует благодатная почва для различных межконфессиональных конфликтов. Эту ситуацию достаточно наглядно демонстрирует история всего человечества, исключением не являются события конца XX - начала XXI в. Практически во всех странах, где принцип светского государства развит максимально, обостряются межконфессиональные конфликты, создаются предпосылки для сбоев нормального развития общества и системы государственного управления. Развитие этнокультурного и межконфессионального конфликтов основано на различиях, а подчас несовместимости идеологий представителей тех или1 иных религий. Результатом чрезмерного увлечения развитием светскости государства и причиной развития неустойчивости государств как систем объединения и управления обществ является потеря законом и власти опоры, заключенной в системе организации самого общества и его жизнедеятельности и тесно связанной с религией. Достаточно подробно проблему светского государства рассматривал Л.А.Тихомиров в своей работе «Государственность и религия» (М., 2002). Анализ роли и влияния религии в системе государственного устройства, государственного управления и идеологии проводится в монографии ТА. Бажана и А.В. Меркурьева «Религиозное и национальное в современном обществе» (Красноярск, 2005).

Объединяя людей в общество, государство представляет его на мировой арене. При этом оно несет в себе его историю, культуру, нравственные позиции, философские и идейные концепции. Их совокупность и единство с комплексом государственных внешне- и внутриполитических интересов позволяет государству быть целостным организмом с четкими интересами и принципами. В противном случае на международной арене выступает только государственный аппарат, представляющий самого себя.

Отсутствие идеологии как базы развития общества и государства весьма пагубно влияет на разработку, принятие и реализацию управленческих решений всех уровней, что связано с отсутствием четко определенных целей и основных направлений и принципов развития общества. Это влияние, в первую очередь, сказывается на стратегическом уровне управления и соответствующих ему управленческих решениях. Ситуация, когда отсутствуют ясные и принятые обществом и государством цели, приводит к отсутствию единой политики и единого мнения по приоритетным проблемам на всех уровнях органов государственной власти и местного самоуправления. Следствием этого являются проблемы с разработкой, принятием и реализацией управленческих решений на остальных уровнях.

Отсутствие государственной идеологии при принятии управленческих решений означает отсутствие единого подхода и единой системы координат в процессе разработки и принятия этих решений. В подобной ситуации главенствующую роль в принятии решений и их направленности играет должностное лицо, уполномоченное принимать решения. Оно осуществляет постоянно или временно функции представителя власти, занимающего должности (постоянно или временно) в учреждениях, организациях, на предприятиях, должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо выполняющие такие обязанности в указанных учреждениях, организациях и на предприятиях по специальному полномочию. Из-за отсутствия независимой от него системы координат, определяемых идеологией, оно начинает применять личную шкалу, которая, в свою очередь, может значительно отличаться от общественных ожиданий и государственных интересов.

Вопрос формирования идеологии, содержащей в себе основные принципы и направления развития общества и государства, их приоритеты во внутренней и внешней политике, без изучения общества, без учета и согласования интересов всех его слоев, чрезвычайно сложен. Необходимо учитывать историю развития общества, его культуру, формы хозяйствования, менталитет, историю развития сформированного им государства, все предпринимаемые нашими предками шаги в области внутренней и внешней политики, экономики.

**Список литературы**

1. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: 2007.

2. Меркурьев А.В. Роль идеологии в системе государственного управления // СГЗ, 2009, №4, с.80.

3. Современный философский словарь / Под общ. ред. В.Е. Кемерова. М, 1998, с.326