

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

Доцент кафедры ГМУ ШЭМ ДВФУ
Глушненкова Л.Т.

- Цели, задачи и функции государства - главного элемента политической системы общества - раскрываются через разработку и проведение государственной политики.
- **Государственная политика** как процесс – целенаправленная деятельность органов публичной власти по решению общественных проблем, достижению социально значимых целей развития общества в целом и отдельных его сфер.

- Государственные и политические институты, общественные организации, социальные группы, отдельные граждане выступают **и субъектами, и объектами** государственной политики.

- **Содержание** государственной политики составляет совокупность целей, задач, приоритетов развития, программ, которые разрабатывают и реализуют органы публичной власти с привлечением институтов гражданского общества.

Процесс формирования и реализации государственной политики называется «политическим циклом» и включает несколько этапов.

- ▣ **Первый этап** (*инициирование политики*) - анализ ситуации, выбор приоритетных общественных проблем, принятие решения о разработке политики в конфликтной сфере, определение основных ее целей и направлений.
- ▣ **Второй этап** (*разработка политики*) - разработка целевых программ, их согласование, принятие официального документа о политике/программе с определением источников финансирования.
- ▣ **Третий этап** (*выполнение политики*) происходит непосредственная реализация политики/программы, осуществляется мониторинг и контроль.
- ▣ **Четвертый этап** (*оценка политики*) - оценка результатов и последствий.

Мировой опыт свидетельствует о существовании

различных *моделей* разработки государственной политики.

1. *Модель «сверху – вниз»* предполагает, что государственные решения принимаются на высших уровнях государственного управления, а низовые уровни – пассивные исполнители политики.

2. *Модель «снизу – вверх»* предполагает, что формирование государственной политики начинается с низовых структур управления при активном привлечении граждан, общественных институтов.

3. **«Централизованная**

модель» предполагает, что политика формируется и реализуется силами бюрократического аппарата без привлечения институтов гражданского общества, без учета общественного мнения.

4. **«Демократическая**

модель» предполагает, что при сохранении централизованного управления государство создает условия для активизации деятельности граждан, используя механизмы привлечения к разработке государственной политики граждан и общественных объединений.

СТИЛИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

1. **Перспективный подход** - планированию и реализации политики предшествует анализ тенденций и прогнозирование развития ситуации («работа на опережение»).
2. **Реагирующий подход** - конкретные действия по разработке и реализации политики начинаются после того, как проблема приобрела определенный масштаб.
3. **Рациональный подход** основан на использовании экономико-математических методов и принципа рациональности.
4. **Антикризисный подход** - все усилия субъектов политики направлены на преодоление критической ситуации.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ДОЛЖНА УДОВЛЕТВОРЯТЬ СЛЕДУЮЩИМ ПОКАЗАТЕЛЯМ:

- реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве;
- иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами;
- должна быть эффективной и результативной;
- должна пользоваться доверием населения.

- В государственной политике *проблема* понимается как противоречие между постоянно возникающими человеческими потребностями и возможностью государства и общества их удовлетворять.
- Появление или наличие какой-то проблемы не означает, что она обязательно будет решаться органами государственной власти.
- Общественная проблема попадает в поле зрения субъектов политики посредством **механизма формирования политической повестки дня**, который заключается в продвижении конкретного общественного вопроса в плоскость официального признания, рассмотрения и обсуждения.

- Политическая повестка дня - совокупность актуальных социальных проблем, отражающих потребности общества или отдельных групп интересов, на которые субъекты государственного управления готовы обратить внимание и способны реагировать.

Американский политолог Э. Дауне обосновал пять основных стадий «цикла поддержания внимания к вопросу»:

- 1) предпроблемная стадия – проблема обозначилась, находится на периферии общественного сознания, интерес к ней проявляется со стороны экспертов и групп интересов;
- 2) этап «тревожного открытия и эйфорического энтузиазма» – интерес к проблеме резко возрастает, появляются призывы к ее решению;
- 3) этап уяснения «цены вопроса» – общество осознает, каких затрат требует решение проблемы; если затраты слишком велики, интерес к проблеме угасает;
- 4) постпроблемная стадия – проблема оттесняется в «сумеречную зону» другими насущными проблемами;
- 5) стадия «группы поддержки» – группа интересов или группа поддержки этой проблемы инициирует начало нового цикла.

Общественная ситуация приобретает статус государственной проблемы на основании следующих критериев:

- она должна быть поддержана общественным мнением и должна лоббироваться достаточно влиятельной группой интересов;
- информация о ней должна быть доступной, т. е. озвученной через СМИ;
- проблема должна признаваться органами публичной власти и получить «институциональную» формулировку;
- проблема должна быть решаемая в сложившихся условиях и при имеющихся в распоряжении органов власти ресурсах.

- Формирование политической повестки дня связано с процессом *рационализации и оптимизации* государственной политики, т. е. с выявлением приоритетных сфер, проблем и целей, которым нужны поддержка и участие государства.

Несколько подходов к определению приоритетов политики:

- политический подход – выбор зависит от расстановки политических сил, взаимоотношений между политическими партиями и обществом;
- субъективный подход – выбор происходит исходя из разрыва между социальными потребностями и возможностями их удовлетворения (чем больше разрыв, тем вероятнее выбор);
- объективный подход – выбор основан на количественных показателях, например, степень серьезности проблемы, ее последствия и пр.

Механизмами и инструментами выбора приоритетов являются: метод аналогий, разработка сценариев, анализ предпочтений, экспертные заключения.

- ▣ **Государственная политика** есть преобразование политических целей в государственные программы и практические действия по достижению соответствующих результатов.
- ▣ **Реализация государственной политики** – планомерный процесс использования органами публичной власти и институтами гражданского общества имеющихся в их распоряжении ресурсов для достижения поставленных целей.
- ▣ **Процесс реализации политики** - это совокупность взаимосвязанных мер и форм поведения, который следует отличать от выполнения политики как результата.

□ **ОПТИМАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ** включает

- организационно- управленческую компоненту,
- нормативно-правовую основу,
- финансово-экономическую компоненту,
- Кадровую компоненту.

□ **Выполнение политики может осуществляться как:**

- линейный процесс реализации планов;
- действия по определенным правилам;
- система взаимосвязанных мероприятий.

- Реализация государственной политики начинается после принятия соответствующего нормативного акта.
- Качество системы правового регулирования государственной политики относят к факторам ее эффективности.

Уровни правового регулирования политики

- Конституция, где определены принципы построения системы власти и принципы формирования государственной политики;
- федеральные конституционные законы, правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, положения о государственных органах, отражающие приоритеты, цели, функции в определенной сфере;
- видовые федеральные законы, постановления Правительства РФ о целевых программах;
- подзаконные акты, нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, отражающие вопросы регулирования деятельности по реализации политики в конкретной сфере;
- государственные контракты, заключенные на предмет разработки и реализации государственных программ, в которых отражены требования к качеству исполнения и результатам деятельности;
- распоряжения органов государственного управления (административного и оперативного характера);

Важными элементами политического цикла являются контроль, мониторинг, оценка реализации государственной политики.

- *Контроль может быть внешним и внутренним* (во внутреннем контроле выделяют вертикальный и горизонтальный уровни).
- В сфере государственного управления существуют такие виды контроля, как:
 - *президентский,*
 - *парламентский,*
 - *административный,*
 - *судебный,*
 - *гражданский.*

- Разновидностями контроля являются **проверка, исполнение, надзор.**
- Цели контроля зависят от конкретной ситуации (контроль в интересах граждан, политического или административного руководства и пр.).
- Осуществляется контроль посредством **контрольного механизма**, включающего
 - информационную систему (оценка результатов, мониторинг),
 - организационную систему (структуры и процедуры).

- *Мониторинг* - процесс регулярного сбора и анализа информации о ходе реализации политики, включающий механизм реагирования на возможные и реальные угрозы и отклонения от намеченного плана.

- Мониторинг включает подсистемы:
 - информационную,
 - аналитическую,
 - оперативную.

- В основе мониторинга лежит система показателей (индикаторов).
- Мониторинг проектов, целевых программ проводится с использованием таких групп индикаторов, как
 - прямые и косвенные,
 - количественные и качественные,
 - специальные,
 - сложные индикаторы,
 - индексы.

- Собранная информация анализируется – определяются типы и характер ошибок, отклонений, их влияние на достижение целей.
- Выработка рекомендаций по их устранению, внесению изменений в стратегию политики, ее содержание – задача оперативной системы. Результаты мониторинга помогают уполномоченным на то органам в принятии решений о будущем политики/программы.

- **Оценка реализации государственной политики** - совокупность способов изучения и измерения фактических результатов завершенной или находящейся на стадии завершения политики/программы, применяемая в целях ее совершенствования.
- Оценка - это сбор и анализ информации о конечных или промежуточных результатах, определение изменений и современного состояния, оценка выгод и затрат.
- *Оценка, в отличие от мониторинга, проводится по мере необходимости, носит разовый характер.*
- Проведение оценочных процедур необходимо на всех этапах политического цикла.
- **Смысл оценки состоит в возможности усовершенствовать политику и определить ее результаты.**

Оценка государственной политики складывается из таких элементов, как

- оценка процесса реализации,
- оценка последствий,
- оценка результатов,
- оценка экономической эффективности,
- оценка уровня удовлетворенности граждан,
- оценка инструментов, методов реализации политики.

- *Промежуточные и обобщающие* оценки различают по форме.
- *Мета-оценка* объединяет результаты нескольких исследований.
- Оценка государственной политики требует рассмотрения пяти элементов:
 - затрачиваемых ресурсов;
 - проводимых мероприятий;
 - полученных продуктов или услуг;
 - результатов выполнения;
 - последствий и эффектов.

Оценочные исследования делят на две группы:

- научные исследования - требуют значительных затрат времени, денег и квалифицированных специалистов (социологические опросы, наблюдение, экспертные оценки, моделирование, проведение экспериментов и т. д.);
- традиционные формы - близки к политическому и административному контролю за ходом принятия решений (парламентские слушания; отчеты руководителей; государственный аудит; разработка бюджета и др.).

После проведения оценки и представления ее результатов для руководителя возможно принятие следующих решений:

- продолжение политики/программы;
- успешное завершение;
- модификация политики/программы;
- прекращение при ее неудаче.

- Один из критериев эффективности выполнения политики – координация действий всех участников и организаторов процесса ее реализации.
- Выделяют следующие группы участников исполнения политики:
 - 1) индивиды;
 - 2) общественные и политические организации, группы;
 - 3) государственные институты и структуры;
 - 4) политическая и финансовая элита.

- *Координация* политики – применяемые для достижения поставленных целей механизмы и методы согласования действий организационных структур и индивидов, участвующих в политическом цикле.
- Координация осуществляется на всех этапах политического цикла.

Различают

- *политическую* координацию (согласование политических интересов) и *административную* координацию (решение конкретных вопросов);
- *вертикальную* координацию (между организациями, находящимися в подчинении) и *горизонтальную* координацию (между организациями, независимыми друг от друга в правовом поле).
- *Горизонтальная координация* осуществляется посредством работы межведомственных комитетов (советов); ведущих организаций; принятия официальных договоров о взаимодействии.
- *Вертикальная координация* осуществляется через механизмы разделения труда, организационную иерархию.
- В России значимая роль в политическом цикле принадлежит *межрегиональной координации*.

К факторам *эффективности* политики можно отнести:

- **во-первых**, организационно-функциональные отношения внутри системы государственного управления: слабая реакция государственной политики, как правило, проявляется там, где отсутствует четкое разделение властных полномочий между различными государственными органами и организациями;
- **во-вторых**, качество разработанной политики, государственной программы или решения;
- **в-третьих**, точность заданий и их

Классификация государственной ПОЛИТИКИ

- По сферам общественной жизни - экономическая, социальная и пр.;
- По уровням реализации политики – международная, общегосударственная, региональная, местная;
- По функциям политики – внешняя, внутренняя;
- По структуре и объемам воздействия – отраслевая, структурная, территориальная;
- По объектам воздействия - молодежная, геронтологическая, семейная.

□ По характеру субъект-объектных отношений и уровню конфликтности различают политику

- распределительную,
- перераспределительную,
- регулируемую (протекционистская и конкурентная),
- административно-правовую,
- стратегическую,
- антикризисную.

Виды государственной ПОЛИТИКИ

1. Экономическая политика государства

- **Цели экономической политики** многоплановы, ориентированы на достижение общенациональных целей:
 - обеспечение роста социально-экономической эффективности, т. е. рациональное и экономически выгодное использование ресурсного потенциала страны;
 - обеспечение общеэкономического равновесия, которое предполагает баланс между четырьмя элементами – стабильностью цен, высоким уровнем занятости населения, соразмерным экономическим ростом и внешнеэкономическими операциями.

- По временному диапазону, различают *краткосрочную* и *долгосрочную* экономическую политику.
- В условиях нестабильности экономических процессов разрабатывается краткосрочная экономическая политика, когда формируется вектор экономических действий на период до одного года.

2. **Государственная социальная политика.**

Российская Федерация в соответствии с Конституцией является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Критериями для оценки степени социальности государства выступают:

- соблюдение права на свободу человека;
- гарантии в проведении государством последовательной социальной политики, ориентированной на реально возможные инвестиции «в человека»;
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
- адресная поддержка наиболее уязвимых групп населения;
- гарантия создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе управленческих решений на всех уровнях власти;
- соблюдение прав и гарантий, признающих и реализующих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия;
- гарантии социальной ответственности;
- соблюдение прав и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

- Государственная социальная политика - целенаправленная деятельность государства по управлению общественными процессами и отношениями в социально-культурной сфере.
- Принципы государственной политики в социальной сфере:
 - экономическая свобода человека и признание права предпринимателей, лиц наемного труда и их профсоюзов на тарифную автономию на основе социального партнерства; доверие к регулирующей роли рынка;
 - ответственность государства «за игру» рыночных сил, выработку законодательства, создание соответствующих условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни;
 - социальная справедливость и социальная солидарность общества;
 - гендерное равенство;
 - участие граждан в государственном управлении, общественной и государственной жизни.

- Важнейшим *механизмом* реализации государственной социальной политики является *социальная защита*, понимаемая в российском правовом поле как совокупность гарантированных государством мер, направленных на минимизацию влияния факторов, снижающих качество жизни граждан.
- Это защита и от возможных нарушений прав, свобод личности, и от административного произвола, и от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека, других вредоносных факторов.

- Под региональной политикой понимается система целей, задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны и механизм их реализации.
- В практике государственного управления России понятия «регион» и «субъект РФ» тождественны.

□ *Стратегическими целями* региональной политики России являются:

- обеспечение глобальной конкурентоспособности страны и регионов;
- стимулирование процесса новой «регионализации» – консолидация ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменение структуры экономики;
- развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения;
- улучшение экологической ситуации в регионах для сбалансированности экономического развития;
- повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне.

- Приоритетные направления государственной политики современной России – сферы образования, здравоохранения, развитие жилищной сферы и сельское хозяйство.
- Основным механизмом реализации политики является программный подход. Производной программного подхода можно считать практику разработки и реализации национальных проектов, посредством которых предлагается решить проблемы в указанных сферах.

- *Стратегические цели развития страны на среднесрочную перспективу на основе динамичного и устойчивого экономического роста:*
 - *повышение благосостояния населения;*
 - *уменьшение бедности.*