

Тема 7. Формирование и реализация государственной политики

- **Вопросы:**

- 1. Основные понятия о государственной политике
- 2. Порядок формирования государственной политики
- 3. Направления и приоритеты внешней и внутренней политики РФ
- 4. Планирование развития РФ.
- 5. Организация деятельности субъектов государственной политики в ходе её реализации

Литература:

- Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное управление и региональное управление. М., - 2002
 - Комаров М. П., Нефедьев С.А. Система государственного и муниципального управления в схемах. СПб, НП «Стратегия будущего». - 2008.
 - Сулакшин С. С. Современная государственная политика и управление. Курс лекций. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 386 стр.

Основные понятия о государственной политике

Дефиниция базовой категории содержит несколько уровней:

первый уровень – отвечает на вопрос «что это»;

второй уровень – отвечает на вопрос «какое это»;

третий уровень – отвечает на вопрос «для чего это».

Пример неконтекстного определения «политики»:

Политика – это сфера жизнедеятельности людей, сложившаяся в обществе по мере возникновения, развития властных отношений, предназначенных для поддержания целостности общества, регуляции социальных отношений.

В государственно управленческом контексте (активно-деятельностном подходе) :

Политика – это человеческая деятельность в области борьбы за власть и реализации власти.

Основные понятия о государственной политике

- **Политика в самом широком смысле** – наука, искусство и практика (виды деятельности!) управления общественными отношениями, ядром которых является вопрос о завоевании, удержании и использовании власти. Конечная цель – обеспечить сохранение и упрочение существующей системы общественных отношений.
- **Виды политики:** классифицируются по направлениям и сферам общественной жизни.
- **Центральное место** во всем этом многообразии видов политики занимает «**политическая политика**», или политика в собственном смысле этого слова. Это линия поведения классов, социальных групп, партий, направленная на достижение или удержание государственной власти. Все остальные виды политики осуществляются, как правило, при помощи рычагов государственной власти.

- **Политика охватывает все отношения** между классами, другими социальными группами, касающиеся государства. В сферу политики входят также отношения между государством и нациями. Эти отношения формируются с учетом интересов господствующих в данном обществе классов. В особых условиях (отражение вражеского нашествия, борьба за освобождение от чужеземного гнета) государство может выражать интересы всех классов, слоев и групп населения.
- Политические отношения в своей совокупности образуют **политическую систему общества**.
- Политика невозможна без **политической идеологии и политического сознания** в целом, включая политические эмоции и переживания, которые проявляются особенно остро в переломные и критические моменты истории той или иной страны. Но политическая идеология (идеи, программы, доктрины, прогнозы и т.д.) — это все же слова, а политика — это дела, т.е. реальные и практические действия социального субъекта, направленные на достижение каких-то общественно значимых целей

Политическая система

Международная политическая система

- независимые суверенные государства разных типов;
- союзы государств и различные неформальные объединения;
- институты международного взаимодействия;
- международные организации.

Основное свойство – децентрализованная, интегрированная, в целом, горизонтально (равноправные участники), система.

Политическая система общества

- государство как институты и организации;
- партии;
- различные политические организации и социальные группы;
- институты и механизмы реализации политических процессов;

Основное свойство – все группируются вокруг государства.
открытая, иерархическая, вертикально интегрированная, сложная система.

Виды политики общим списком

1. Продовольственная политика
2. Энергетическая и энергосберегающая политика
3. Промышленная политика
4. Политика в аграрной сфере
5. Транспортная политика
6. Политика в сфере жилищного обеспечения
7. Политика в сфере производительности труда
8. Правоохранительная политика: борьба с преступностью
9. Правоохранительная политика: обеспечение судебного процесса
10. Политика в сфере развития оборонно - промышленного комплекса и вооружений.
11. Политика, лежащая в компетентности служб безопасности.
12. Военная политика.
13. Демографическая политика
14. Политика в сфере доходов и оплаты труда
15. Государственно управленческая политика в сфере экологии
16. Политика в сфере бытового обслуживания населения.

Виды политики общим списком

22. Молодежная политика
23. Политика социальной защиты населения.
24. Политика в сфере культуры
25. Политика в сфере национальных отношений
26. Политика взаимоотношений с религиозными институтами.
27. Политика духовного развития народа.
28. Политика в сфере науки и инноваций
29. Политика в сфере информатизации и связи.
30. Политика в сфере образования
31. Региональная политика.
32. Кадровая государственная политика
33. Политика выравнивания социальных диспаритетов.
34. Бюджетная и налоговая политика.
35. Денежно-кредитная и банковская политика
36. Ценовая государственная политика.
37. Инвестиционная политика

38. Политика управления государственным долгом

ВАРИАНТ КЛАССИФИКАЦИИ ПОЛИТИКИ

Общегосударственные государственные политики

1. Внешняя политика (геополитика и геэкономика) и внешнеэкономическая деятельность
2. Государственная политика обороноспособности и безопасности
3. Государственная информационная и инфраструктурная политика (транспорт, связь, энергетика)
4. Государственная региональная политика
5. Государственная экологическая политика
6. Государственная социальная политика (занятость, доходы, жилище, страхование, обеспечение первичных потребностей, молодежная политика, пенсионное

Государственные политики в области экономики и финансов

1. Государственная экономическая политика (промышленная, продовольственная, аграрная и сельскопоселенческая, конкурентная и структурная)
2. Государственная финансовая политика (денежно-кредитная и банковская, бюджетная и налоговая, ценовая, долговая, инвестиционная)

Государственные политики в гуманитарной сфере

1. Демографическая политика
2. Политика в области здравоохранения, физкультуры и спорта, образования, культуры, науки и инноваций
3. Государственная политика в сфере идейно- мировоззренческого потенциала и национального сознания народа и в сфере воспитания

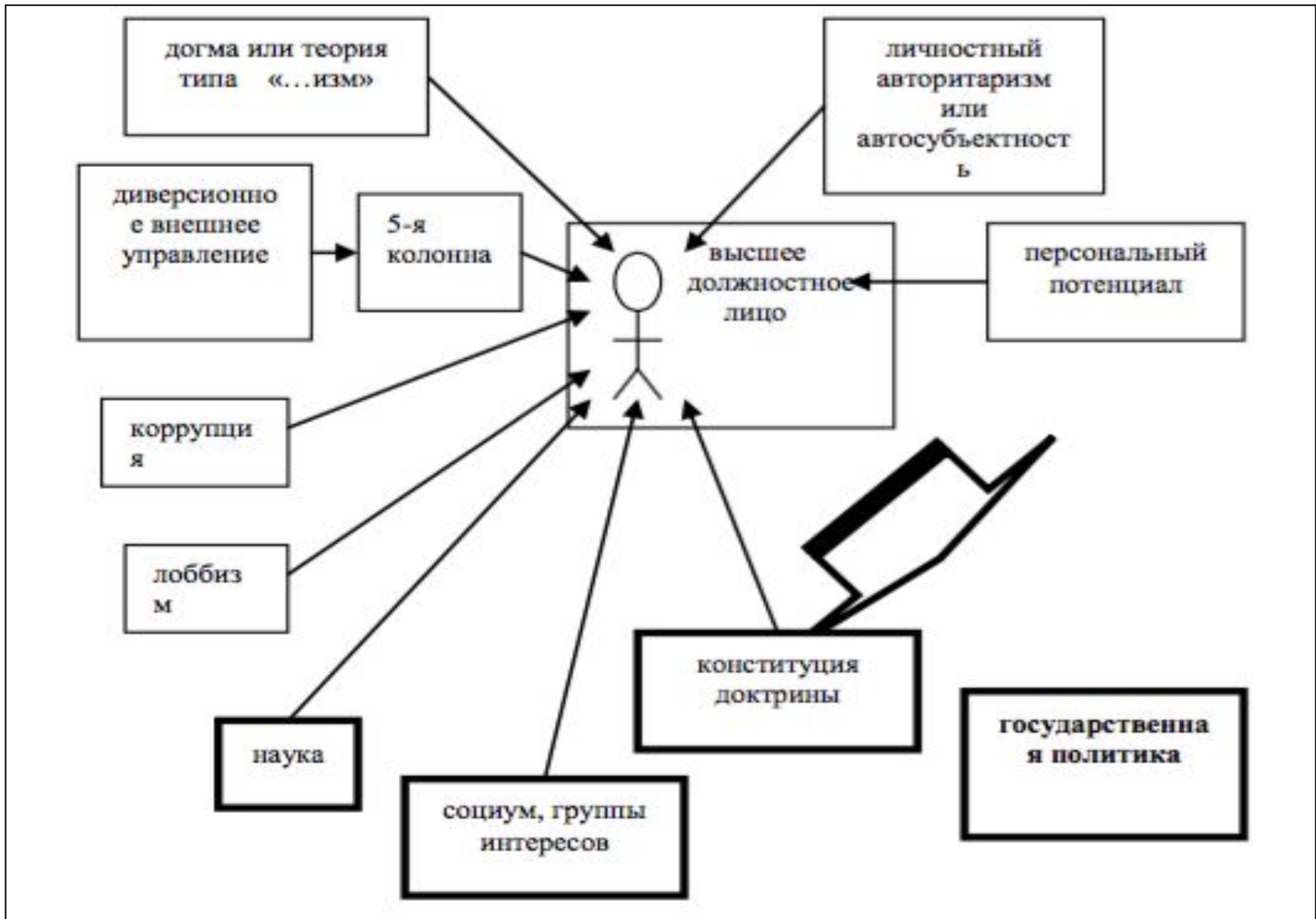
Иерархия государственных политик



Схема участников и связей при формировании государственной ПОЛИТИКИ



Факторы воздействующие на высшее должностное лицо



Второй вопрос

Порядок формирования
государственной политики

Основополагающие документы для формирования внутренней и внешней политики РФ

- Конституция РФ
- Концепция внешней политики РФ
- Стратегия национальной безопасности РФ
- Военная доктрина РФ
- Доктрина информационной безопасности РФ
- Концепция государственной политики РФ в области международного научно-технического сотрудничества
- Концепция приграничного сотрудничества в РФ
- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
- Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и др.

Основные шаги в разработке (формировании) государственной политики

Определение (формулирование) Президентом РФ основных направлений государственной политики в ежегодном Послании Федеральному Собранию



Обсуждение, принятие всеми тремя ветвями власти основных положений государственной политики, содержащихся в Послании, законах и других руководящих документах:

1. Федеральным Собранием – в ходе законотворческой деятельности
2. Правительством – в ходе исполнительной деятельности
3. Судебными органами – в ходе реализации процессов правосудия.

Обсуждение и принятие проходит в ходе многостороннего и сложного взаимодействия уполномоченных органов власти указанных ветвей.



По сложившейся практике основные направления государственной Политики Президентом РФ могут формулироваться также в его указах, а также в публичных выступлениях

Цикл государственной политики и управления

_ выбор ценности

– анализ состояния объекта

– постановка цели

– определение проблем

– постановка задач

– выработка решения

– принятие решения

– формулировка его на языке государственного управленческого акта

– принятие акта

– доведение до исполнителей

Примеры путаницы понятий

Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351 "Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года"

В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и граждан Российской Федерации по обеспечению условий для устойчивого демографического развития страны постановляю:

1. Общие положения

Демографическая политика Российской Федерации **направлена на** увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране. ...**(А СМЫСЛЫ ЖИЗНИ?)**

3. Цели, принципы, задачи и основные направления демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года

Целями демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года являются стабилизация численности населения к 2015 году на уровне 142-143 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 году до 145 млн. человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 году до 70 лет, к 2025 году - до 75 лет.

Достижение целей демографической политики Российской Федерации в значительной степени зависит от успешного решения широкого круга **задач** социально-экономического развития, включая обеспечение стабильного экономического роста и роста благосостояния населения, снижение уровня бедности и уменьшение дифференциации по доходам, интенсивное развитие человеческого капитала и создание эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита населения), рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки.

Основными **задачами** демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года являются:
сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин; (м.б. ЦЕЛЬ?)
сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков;
сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, **создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни**, существенное снижение уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями

Третий вопрос

Направления и приоритеты
внешней и внутренней политики
РФ

Примеры формулировки направлений политики в Послании Президента России ФС в 2015 году

Борьба с терроризмом:

Нужно отбросить все споры и расхождения, создать один мощный кулак, единый антитеррористический фронт, который будет действовать на основе международного права и под эгидой Организации Объединённых Наций.

Сохранение единства и сплочённости страны:

В 2016 году состоятся выборы в Государственную Думу. И обращаясь к лидерам партий и участникам будущего избирательного процесса, ко всем общественно-политическим силам, хотел бы процитировать выдающегося историка Николая Михайловича Карамзина. Вот что он писал: «Кто сам себя не уважает, того, без сомнения, и другие уважать не будут. Не говорю, что любовь к Отечеству должна ослеплять нас и уверять, что мы всех и во всём лучше. Но русский должен знать цену свою».

Да, мы можем спорить о путях решения тех или иных проблем. Но мы должны сохранить нашу сплочённость, помнить, что главное для нас – Россия.

Направления и приоритеты государственной политики РФ

Направления внешней политики

Функциональные направления:

1. Многосторонняя дипломатия.
2. Внешняя экономическая политика.
3. Гуманитарные направления внешней политики.
4. Борьба с терроризмом.

Географические направления:

- Пространство СНГ.
- Европа.
- США и Канада.
- АТР.
- Ближний Восток и Северная Африка.
- Латинская Америка и

Карибский бассейн.

Приоритеты внутренней политики

1. Новая экономика.
2. Эффективное государство.
3. Решение демографических проблем.
4. Создание современной системы здравоохранения.
5. Создание современной системы качественного образования.
6. Доступное и комфортное жильё.
7. Улучшение жизни населения.
8. Развитие инфраструктуры.
9. Модернизация армии.

Четвёртый вопрос

Планирование развития РФ

Участники стратегического планирования на федеральном уровне

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума);
- 3) Правительство Российской Федерации;
- 4) Совет Безопасности Российской Федерации;
- 5) Счетная палата Российской Федерации;
- 6) Центральный банк Российской Федерации;
- 7) федеральные органы исполнительной власти;
- 8) иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами

Указ Президента №536 от 12 мая 2009 года Об основах стратегического планирования в РФ

Основы – это система концептуальных положений по вопросам разработки (уточнения) основных направлений внешней и внутренней политики государства.

Под стратегическим планированием в Российской Федерации понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального **стратегического управления и бюджетной политики**, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Стратегическое планирование - деятельность участников стратегического планирования по **целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития** Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации

Основными принципами стратегического планирования являются

- **взаимозависимость** мер социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности;
- **разграничение полномочий** органов государственной власти Российской Федерации и координация их деятельности в целях обеспечения национальной безопасности;
- **системность долгосрочных решений** в области устойчивого развития Российской Федерации, согласованных с мерами по обеспечению национальной безопасности;
- **своевременность реализации мер**, способствующих укреплению национальной безопасности и направленных на динамичное экономическое, культурное и духовное развитие Российской Федерации;
- **своевременная корректировка** стратегических национальных приоритетов в интересах гармоничного развития личности, общества и государства, обеспечения стабильного состояния национальной безопасности;
- **концентрация** материальных, финансовых, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов в интересах устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Стратегические национальные приоритеты

Основные приоритеты национальной безопасности РФ

```
graph TD; A[Основные приоритеты национальной безопасности РФ] --> B[Национальная оборона]; A --> C[Государственная безопасность]; A --> D[Общественная безопасность];
```

Национальная
оборона

Государственн
ая
безопасность

Общественная
безопасность

Приоритеты устойчивого развития (после основных)

- 1. Повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- 2. Экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- 3. Наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- 4. Экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;
- 5. Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия

России в развитии многополярной модели мироустройства.

Планирование развития в РФ

Стратегическое планирование:

- Прогнозы и сценарии
- Концепции, в т.ч. СЭР до 2020 года
- Стратегии, в т.ч. Развития России до 2020 года, стратегии по каждой отрасли
- Планы по реализации концепций до 2012 года
- Программы

Планирование:

- Госбюджет
- План работы правительства
- Перспективный финансовый план
- Мобилизационный план подготовки экономики
- др. планы по отдельным министерствам и ведомствам

Градостроительное планирование:

- генеральная схема расселения по территории страны
- Консолидированные градостроительные схемы (для двух и более субъектов)
- Территориальные комплексные схемы по муниципальным образованиям
- Генеральные схемы городских и сельских поселений (основной документ, определяющий направления развития территориальной, транспортной, социальной инфраструктуры)

Национальные проекты: Образование, Здравоохранение, Жильё, Сельское хозяйство

Федеральные целевые программы

Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

С перечнем действующих федеральных целевых программ ознакомиться самостоятельно и сделать выписки в конспект

Приоритеты развития РФ (реальная политика)

В выступлении В.В.Путина 11.04.2012 в Государственной Думе с отчетом о работе Правительства Российской Федерации за 2011 год отражены приоритеты развития Российской Федерации:

- демографическая состоятельность российского государства;
- сохранение и обустройство российского пространства, защита от внешних угроз;
развитие Сибири и Дальнего Востока;
- создание новых рабочих мест;
- построение новой экономики;
- укрепление позиций России в мире, прежде всего – через новую интеграцию на евразийском пространстве.

Приоритеты социально-экономического развития РФ одобренные Советом Федерации на 2014 год

повышение устойчивости национальной финансовой системы;
улучшение инвестиционного климата;
поддержка **конкуренции** и **снижение административного давления** на бизнес;
социальное развитие и инвестиции в человеческий капитал;
поддержка **высокотехнологичных секторов экономики**;
формирование **инфраструктуры**;
сбалансированное региональное развитие;
обеспечение **доступности жилья**;
подъем Сибири и Дальнего Востока;
развитие Таможенного союза и адаптация национальной экономики к требованиям Всемирной торговой организации.

Стратегические цели развития государства сформулированы в указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012

- № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»;
- № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»;
- № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
- № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;
- № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»;
- № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Пятый вопрос

Организация деятельности
субъектов государственной
политики в ходе её реализации

Реализация государственной политики

Под *реализацией государственной политики* будем понимать осуществление государственной политики в режиме функциональных исполнений, принятие решений и совершение действий, нацеленных на достижение целей государственной политики, контроль над исполнением этих мер, оценку пол...



Порядок реализации государственной политики в РФ

Реализация государственной политики выражается в

претворении

в жизнь конкретных мер по достижению поставленных целей усилиями всех слоёв общества при главенствующей роли исполнительной

власти

Механизм реализации – воздействие на управляемые объекты при помощи:

1. Нормативно-правовых средств и методов.
2. Организационных средств и методов.
3. Экономических средств и методов.

Данный механизм предполагает:

1. Выработку соответствующих решений.
2. Создание организационных, в т.ч. управленческих структур.
3. Выделение необходимых ресурсов всех видов.
4. Организацию функционирования созданных структур для достижения поставленных целей.

Мониторинг реализации и оценивание результатов

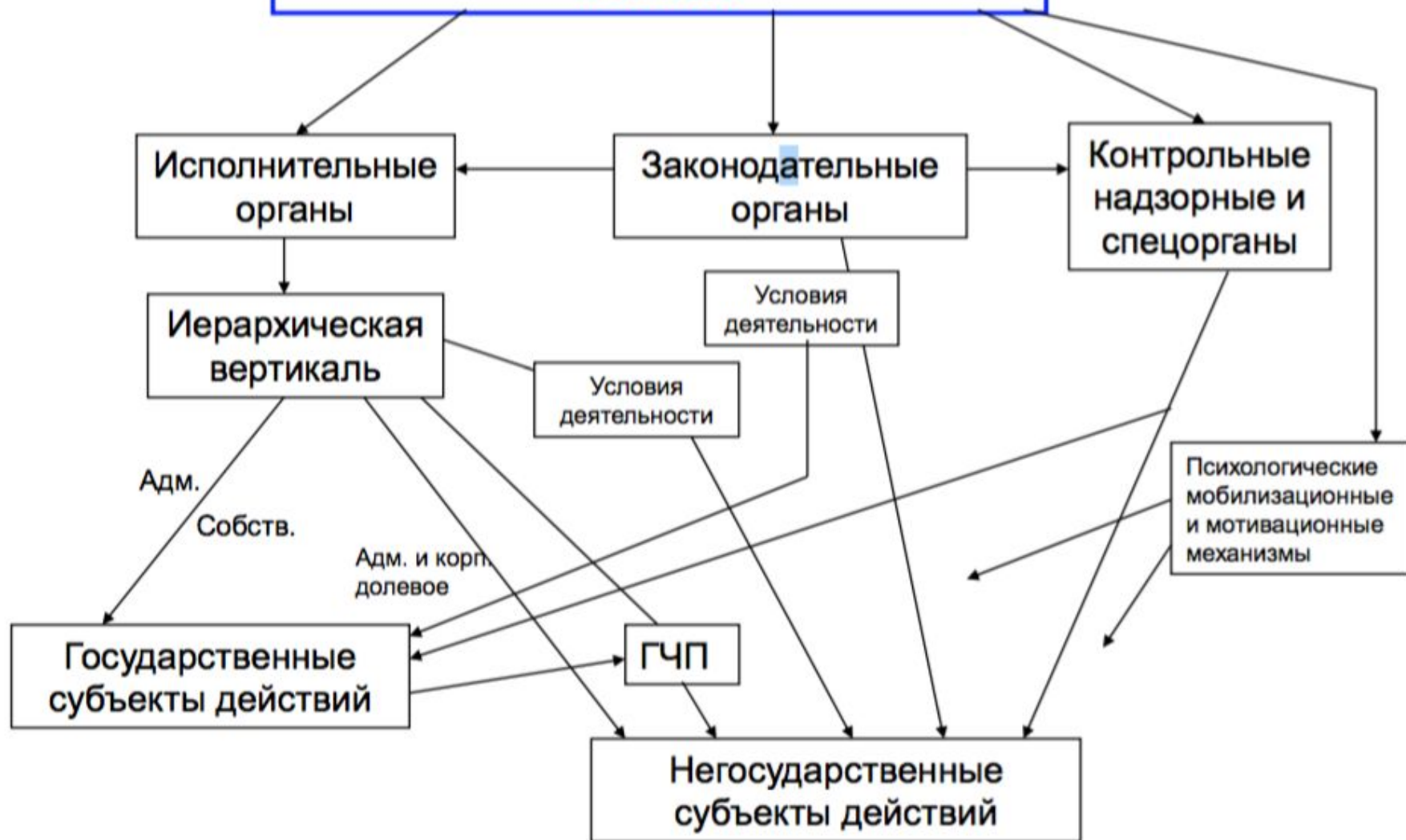
Под *мониторингом* понимают замер текущего состояния объекта управления или оценку текущего результата деятельности через соотнесение его значения с заранее запланированным на конкретном этапе показателем. В конце концов, когда достигается конечный результат государственной политики, то

Оценивание в пространстве государственной политики проистекает в *двух измерениях*: как *техническое* измерение эффективности, качества, результативности государственной политики и *оценивание политическое*, лучшей иллюстрацией которого могут послужить предусмотренные демократическими процедурами выборы, в ходе которых в масштабах

страны, **выставляется оценка политическому режиму. Население либо оценивает его положительно, либо приводит к власти оппозицию.**

Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" утвержден перечень соответствующих показателей (43 показателя). В настоящее время утвержден также аналогичный по характеру перечень из 30 показателей для муниципального звена управления (Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов")

Реализация проекта государственной политики

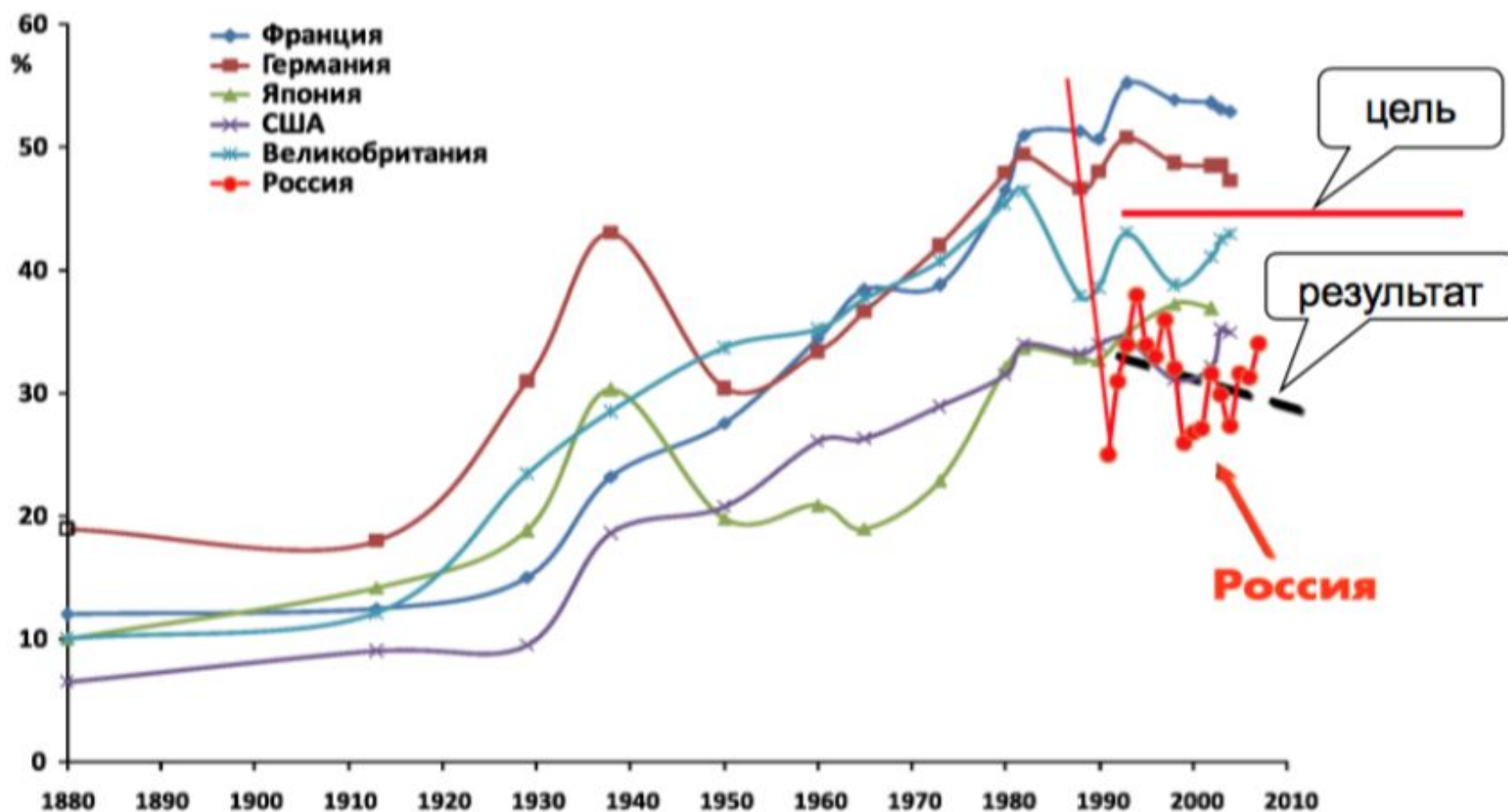


Мониторинг



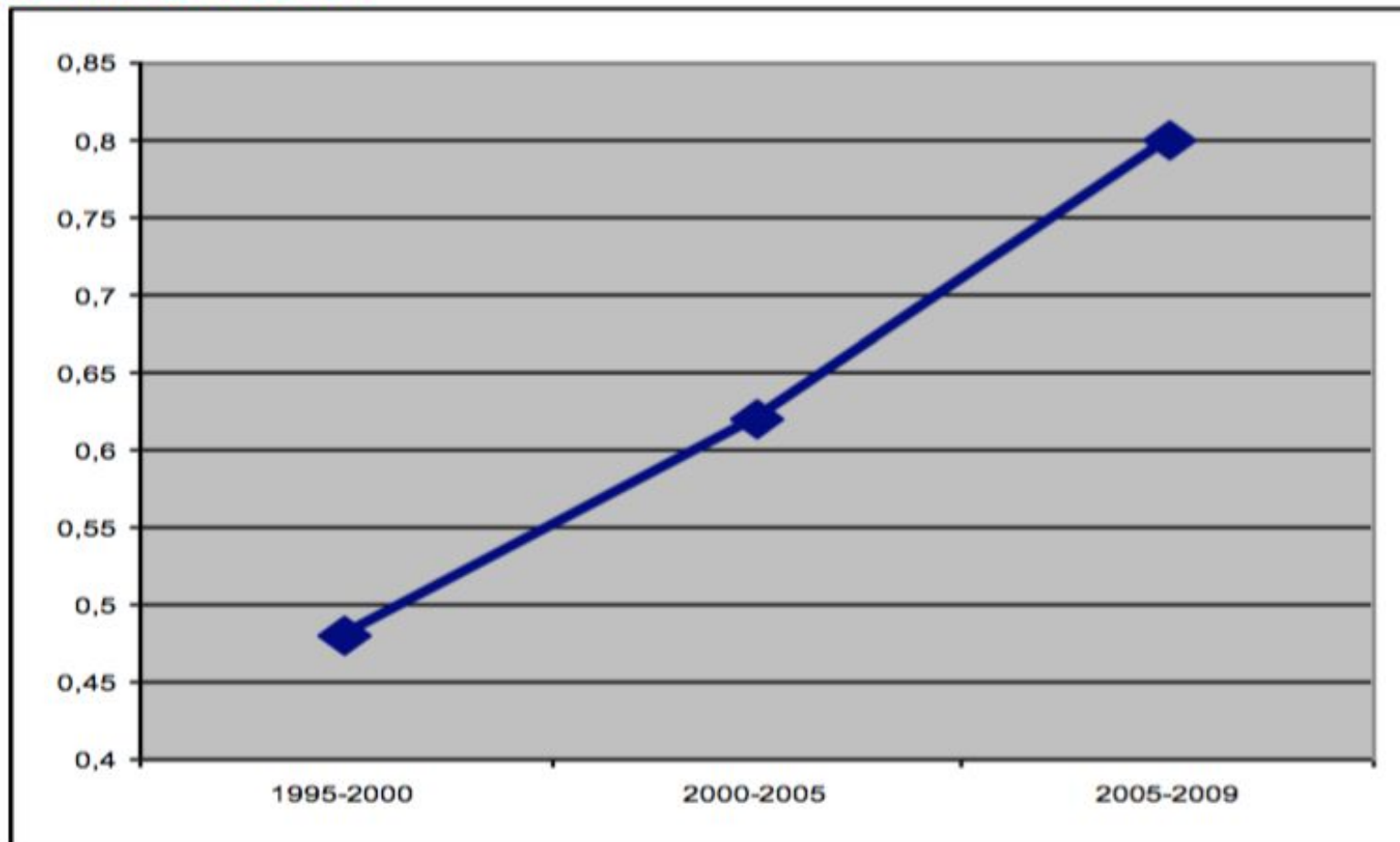
Примеры мониторинга: государственная бюджетная политика

Доля государственных расходов в ВВП стран мира.



Государственная политика диверсификации экономики (освобождения от нефтяной иглы)

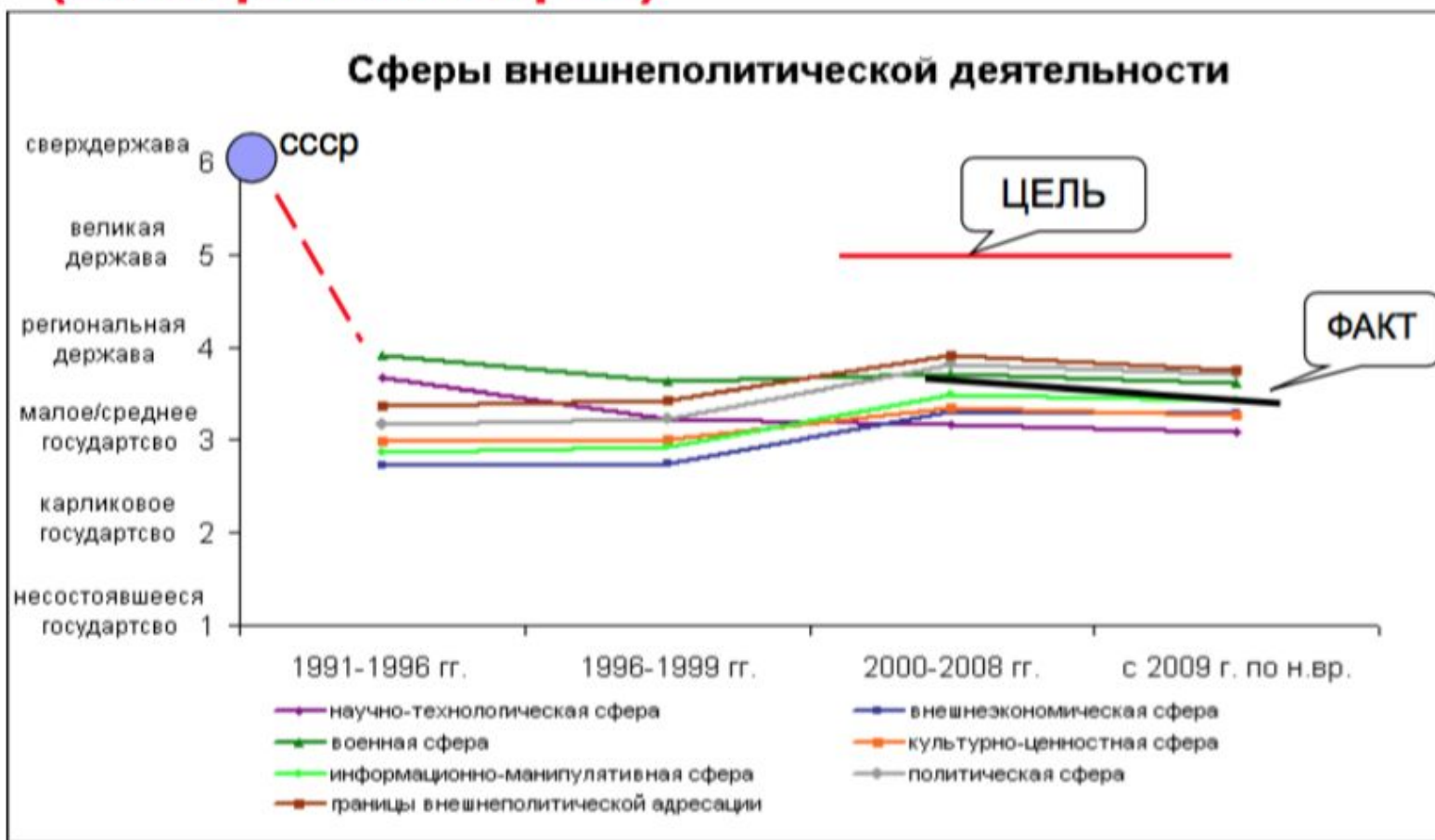
Динамика коэффициента корреляции цены на нефть и инвестиций в российской экономике



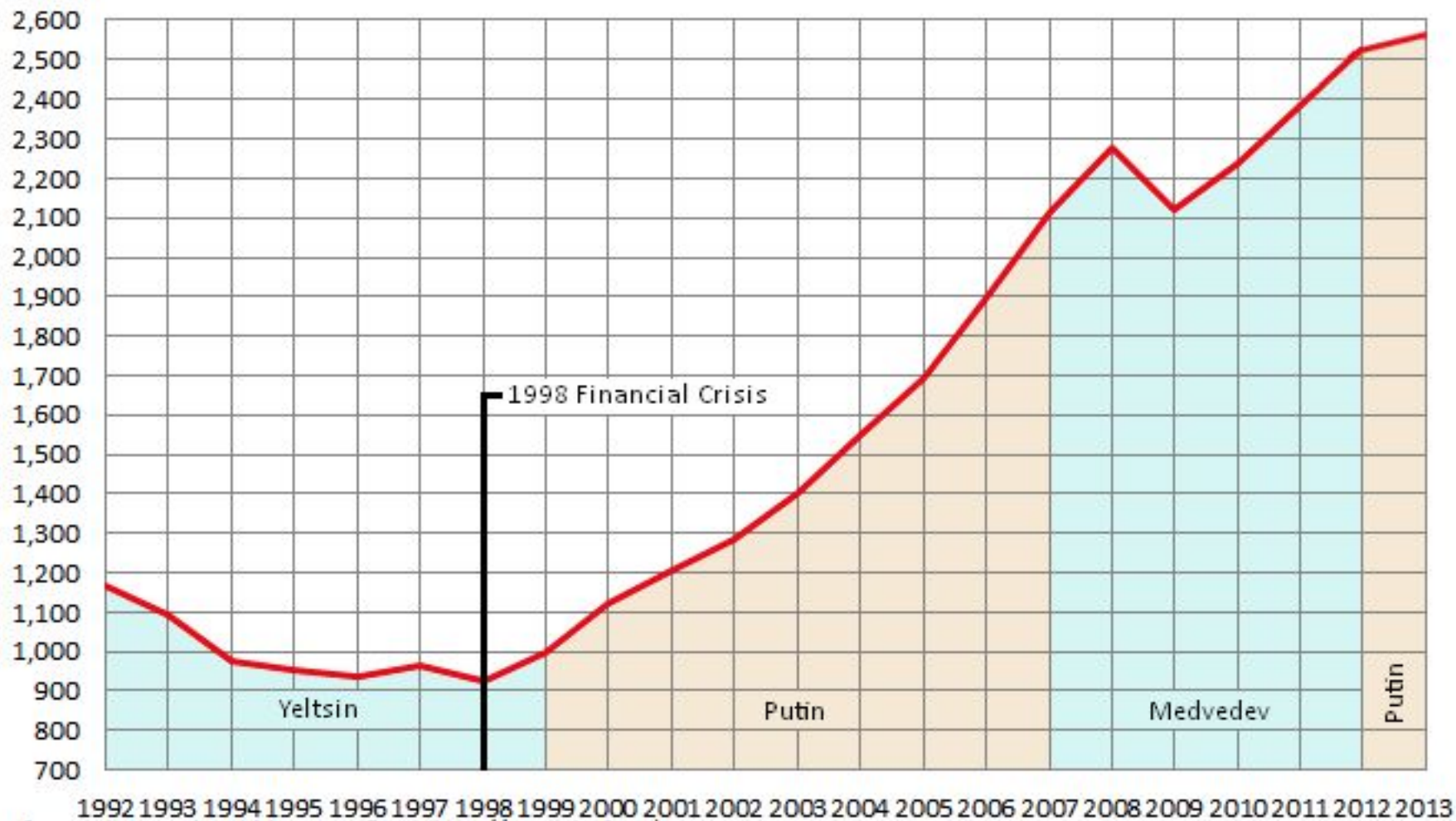
Пример непрямого вычислимого показателя

Оценочный мониторинг: внешнеполитический статус РФ

Государственная внешняя политика (экспертный опрос)

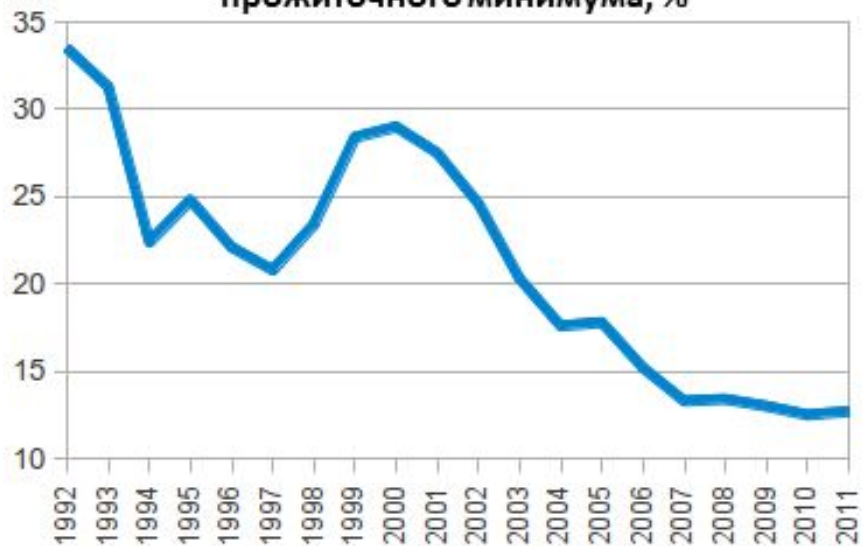


Мониторинг динамики изменения ВВП России



Мониторинг внутренней политики по другим показателям

Доля населения России с доходами ниже прожиточного минимума, %



Естественная убыль — Миграционный прирост



1 Концептуальная власть

- Распознает факторы, воздействующие на общество.
- Формирует вектор целей в отношении каждого фактора.
- Формирует концепции управления для достижения целей развития.



2 Идеологическая власть

Облачает концепцию в притягательные для народа формы



3 Законодательная власть

Подводит под концепцию юридические формы



4 Исполнительная власть

Проводит концепцию в жизнь структурно и безструктурно



5 Судебная власть

Следит за соблюдением «Законности в обществе»



6 Народ

На эгрегерийно-матричном управлении формирует концепцию.



