

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«БЕЛОРУССКО-РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Кафедра «Гуманитарные дисциплины»

## ПОЛИТОЛОГИЯ

*Методические рекомендации для самостоятельной работы  
студентов*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Могилев

# 1 Государственное управление: теоретические аспекты

## 1.1 Понятие «государственное управление»

Любая социальная общность, даже самая примитивная (род, община, племя), где существует взаимодействие хотя бы двух человек для решения общей для них цели, нуждается в управлении. **Управление** – это совокупность организующих и регулирующих воздействий людей и их общественных институтов, в том числе государственных, на сознание, поведение и деятельность других людей для достижения определенной цели. Чтобы цель была реализована, необходимо организовывать действия людей, определить, кто, что и как должен делать по ее достижению. Следовательно, управляющее воздействие непременно должно включать в себя организационный механизм практического осуществления взаимодействия людей, направленный на осуществление поставленной цели.

В основе управления лежит власть. Власть представляет собой способность и возможность оказывать решающее воздействие на поведение людей с помощью различных средств: принуждения, авторитета, права, морали, богатства, знания и т. д., обладание властью в разных ее видах позволяет конкретному лицу, группе или органу выступать субъектом управления, формировать и реализовывать управляющие воздействия. Только опора на власть обеспечивает реализуемость управляющих воздействий. По этой причине власть и управление являются парными, тесно взаимосвязанными по сути своей терминами.

Государственное управление – наиболее важный и всеохватывающий вид управления. Его субъектом выступает государство. **Государство** – это особая форма организации политической власти в обществе, обладающей суверенитетом, осуществляющей управление обществом на основе права с помощью специального механизма (аппарата) и монополии на легитимное насилие.

Назначение государства как особой организации публичной власти выражается в его способности осуществлять общесоциальные функции сохранения и жизнедеятельности общества, достижения «общего блага», единства, установления общественного и правового порядка, регулирования взаимоотношений государства и общества. Первичной «клеткой» государственного механизма является государственный орган (например, парламент, правительство, суд). Орган государства – это самостоятельная структурная единица в системе государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для реализации функций определенной ветви государственной власти.

Особое значение государственного управления определяется тем, что управляющие воздействия государства распространяются на **все общество**.

Государственное управление можно характеризовать как целенаправленное организующее воздействие органов государственной власти на развитие публичных сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его исторического развития. Государственное управление реализуется через систему исполнительной власти – совокупность органов государственной власти, наделенных

компетенцией в области государственного управления, кадровыми, финансовыми, материальными, информационными и иными ресурсами, необходимыми для отправления деятельности методами и формами, определенными для данной ветви власти в конституции страны.

Государственное управление характеризуется многими свойствами управления вообще, однако выявить все его свойства невозможно путем прикладывания к понятию «управление» смысл «государственное».

*В отличие от юридической в политической науке государственное управление следует понимать как систему принятия политических и административных решений, которые реализуются на практике с помощью административно-государственного аппарата (публичной администрации).*

В западной науке государственного управления термин «public administration» (государственное управление) имеет два значения – узкое и широкое. В узком смысле он означает профессиональную деятельность государственных чиновников и на русский язык буквально переводится как государственное администрирование. В широком смысле термин «public administration» означает не только профессиональную деятельность чиновников, но и всю систему административных институтов и их властных полномочий, посредством которых они выполняют государственные решения. В русском языке этому значению соответствует понятие «административно-государственное управление» [8, с.13].

Таким образом, государственное управление включает два уровня организационного воздействия на общество:

1) политическое управление – формирование стратегии развития в политическом курсе и механизм принятия политических решений, а также разработка государственной политики и государственных программ по всем приоритетным направлениям государственного развития;

2) административно-государственное управление – реализация государственной политики и решение текущих, повседневных задач, которое осуществляется государственными служащими (администрацией или бюрократией).

Одной из наиболее общих категорий является понятие «публичное управление», которое по объему шире, чем термин «государственное управление». Публичное управление – это процессы и результат интеграции всех акторов управленческой деятельности, субъектов государственного, общественного характера во всех сферах гражданского общества, осуществляемой на основе законодательства и соблюдения обычаев, традиций и нравственных основ, признаваемых национальным и международным правом.

**Государственное управление следует рассматривать как систему, причем в состав компонентов системы государственного управления как объекта должны войти только в полном смысле слова объективные, реальные составляющие. Будучи одной из разновидностей социальных и управленческих систем, данная система включает в себя следующий минимальный состав компонентов:**

- **социальные институты** – институты управления (не только органы государственного управления), но и другие агенты;

- **социальные общности** – это государственные служащие; социальная деятельность – деятельность в области государственного управления;

- **социальные процессы** – это процессы реализации функций государственного управления в последовательности действий, воздействий и взаимодействий, других изменений, обладающих объективными параметрами;

- **социальные технологии** – это технологии государственного управления, назначение которых состоит в обеспечении производительности и удовлетворении многообразных критериев эффективности управления;

- **социальные отношения и связи** – носят управленческий характер и оказывают существенное влияние на все другие виды и формы социальных связей в управленческих организациях;

- **социальную структуру**, понимаемую как внутренне присущий системе способ связей и отношений частей (компонентов системы), порождающих и воспроизводящих его целостность, стабильность и устойчивость в среде, качественную и количественную определенность [5, с. 28].

Рассмотрим подробнее основные элементы этой системы, определяющие выработку политического курса, т.е. ключевой момент политического управления.

В процесс выработки политического курса вовлечены различные субъекты (акторы). Среди них выделяются политические партии, группы интересов, общественные организации и три типа правительственных институтов: законодательные собрания; выборные или назначаемые исполнительные органы; публичная администрация (высшие слои бюрократии). Важность каждого из этих институтов в определении политического курса варьируется в зависимости от формы правления, формы государственного устройства и политического режима.

Центральную роль в выработке политического курса играют правительственные учреждения, а именно органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Набор основополагающих правил, которые определяют характер отношений между ветвями власти и объем их полномочий, а также режим их взаимодействия, порядок принятия решений содержится в конституции страны. В конституции прописаны фундаментальные процедурные аспекты управления.

Особую роль в системе управления занимает государственная администрация или бюрократия. Обычно термин «бюрократия» употребляется для обозначения всех типов государственной администрации. Однако, этот термин характеризует особую форму организации таких учреждений, практику, которая получила распространение в последней четверти XIX - начале XX столетия. Классик немецкой социологии Макс Вебер отмечал такие черты, свойственные бюрократической организации: 1) принятие решений основано на фиксированных должностных компетенциях, правилах и инструкциях; 2) установлены формальные и специализированные образовательные или квалификационные требования, соответствие которым необходимо для занятий той или иной

должности; 3) действует иерархическая система управления; жестко упорядоченная система руководства и подчинения, при которой информация идет снизу вверх, а решения спускаются сверху вниз; 4) решения принимаются на основе стандартных рабочих процедур, предполагающих, в частности, пространственные письменные отчеты; 5) позиции должностных лиц обусловлены профессиональным статусом; 6) назначения на должность и продвижение по служебной лестнице определяются заслугами человека, чиновники ограждены от политического вмешательства, прежде всего в связи с тем, что их работа носит постоянный характер.

Отмеченные Вебером свойства бюрократии придают системе принятия решений позитивные свойства. Они способствуют компетентности, последовательности, беспристрастности, независимости от политических манипуляций. Но негативные тенденции, заложенные в слове «бюрократия», наводят на мысль о том, что у подобной формы организации есть и слабые стороны. Бюрократические организации имеют тенденцию становиться громоздкими, приверженными букве инструкций, костными, безучастными к нуждам своих клиентов. Во многих случаях чиновники практически лишены стимулов к тому, чтобы вводить инновации и эффективно, а то и просто усердно работать. Хотя предполагается, что бюрократия идеологически и политически нейтральна, на практике она нередко испытывает влияние господствующих идеологий своего времени, проявляет склонность к консерватизму и преследует собственные институциональные интересы.

В большинстве современных обществ бюрократия приобрела огромное значение. Одна из причин такого положения заключается в том, что практически только она занимается претворением в жизнь законов и нормативных установлений, причем при исполнении данной функции обладает определенной свободой действий. Современное законодательство имеет по большей части общий характер и может осуществляться только в том случае, если чиновники проработают его детали и определяют пути воплощения [8, с. 122].

Государственное управление складывается из совокупности взаимосвязанных типичных действий, образующих **структуру управленческого процесса**. Это анализ конкретной ситуации; выбор целей; прогнозирование, разработка государственной стратегии и планирование деятельности по осуществлению выбранных целей, намеченной стратегии; информирование управляемого объекта; организация; координация; активизация (мотивация, стимулирование); регулирование; контроль; обобщенная оценка результатов управления. В зависимости от последовательности реализаций данных действий управленческий процесс разделяется на этапы (фазы).

Указанные виды деятельности представляют собой **функции управления**, совокупность которых составляет его содержание. Другими словами, функции управления – это основные виды управленческой деятельности, порождаемые разделением труда в процессе управления.

В самом общем плане функции государственного управления делятся на политические и административные. Политические функции имеют стратегическое значение. Разработка политической стратегии, или политического курса, -

это общее направление деятельности государства, определение целей, задач и принципов общественного развития на длительный исторический период.

К административным функциям можно отнести семь основных направлений деятельности государственного администрирования: исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой исполнительной властью (это и есть собственно администрирование); функция обслуживания; функция регулирования – направлена на поддержание благосостояния населения; лицензирование – позволяет правительству установить стандарты и минимальные ограничения в определенных областях; сбор информации; дискреционная деятельность, т. е. возможность выносить решения; экспертиза.

**Цели** государственного управления носят иерархический характер, в основе которого лежит принцип приоритета потребностей и интересов развития общества.

По источнику возникновения и содержания, ниспадающей и логической последовательности основные виды целей государственного управления образуют следующую структуру:

- **общественно-политические**, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;

- **социальные**, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;

- **духовные**, связанные как с восприятием духовных (культурных ценностей), так и с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;

- **экономические**, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;

- **производственные**, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;

- **организационные**, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления и др.

Данная иерархия целей государственного управления во многом условна, но она создает известный ориентир и позволяет оценивать управленческую практику по тому, что она дает обществу и какие в нем осуществляет цели.

С учетом иерархии целей можно построить «дерево целей» государственного управления. Центральными, целями государственного управления являются **стратегические** цели, связанные с качеством общества, его сохранением или преобразованием. По своему характеру эти цели Д. К. Гэлбрейт называет защитными и положительными. Стратегические цели разветвляются в **оперативные**, фиксирующие крупные блоки действий по достижению первых, а оперативные – в **тактические**, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей [2, с. 49-50].

Выбор целей – отправной пункт в разработке и принятии любого государственного решения. Именно в решениях воплощается управленческая деятельность политических институтов и организаций.

Государственное решение – это выбор и обоснование определенного проекта действий государственных органов, направленных на достижение целей.

Управленческий процесс осуществляется в различных формах, при помощи разнообразных методов, процедур и правил, что в совокупности составляют его технологию.

Понятие **метода государственного управления** обозначает осознанный способ воздействия управляющего субъекта на объект легитимными средствами. Это понятие характеризует определенный, сложившийся в практике набор взаимосвязанных управленческих действий для достижения поставленных целей.

Способы воздействия на управляемых многообразны: а) прямое (непосредственное) воздействие, основанное как на авторитете субъекта власти, так и на внешнем принуждении; б) воздействие через мотивы и потребности – стимулирование желаемого поведения и деятельности; в) через систему ценностей – информацию, воспитание, обучение; г) через окружающую социальную среду – изменение условий труда, статуса организации; изменение организации кооперирования деятельности людей. Каждый из них осуществляется своими средствами.

В зависимости от средств управляющего воздействия различаются методы: административно-правовые, организационные, политические, экономические, социальные, информационные, идеологические и социально-психологические.

Анализ средств и методов принятия и исполнения государственных решений был бы неполным, если не рассмотреть вопрос о стиле управления.

Понятие **стиля управления** обозначает совокупность объединенных общей идеей специфических средств и приемов технологии управления, типичных для данного субъекта.

Стили государственного управления делятся на два типа: авторитарный и демократический. *Авторитарный стиль* характеризуется жесткой централизацией решений и их безальтернативностью. Всевластие высшего управляющего центра и безвластие нижестоящих органов управления исключают участие последних в выборе целей, путей и средств их осуществления. Данный стиль базируется на широком применении административно-командных методов с комплексным использованием политико-идеологических и манипуляционных методов.

*Демократический стиль* государственного управления противоположен авторитарному. Альтернативный выбор целей, осуществляемый коллегией, коллективное обсуждение проектов и принятие решений под руководством высшего должностного лица и под его персональную ответственность – важнейшая черта демократического стиля. Демократический стиль предполагает комплексное применение различных методов управления и стимулов активизации: административно-правовых, экономических, социальных, информацион-

ных и других – в рамках единого правового поля, т. е. в строгом соответствии с законом.

Согласно поведенческой теории различаются четыре стиля поведения, обладая которыми, управляющие могут стать хорошими руководителями (лидерами).

1 Авторитарный стиль. Лидер отдает приказания и добивается их исполнения, используя полномочия награждать или наказывать.

2 Поддерживающий стиль. Лидер такого типа создает коллектив, в котором каждому хочется делать все хорошо без принуждения. Он проявляет внимание к своим подчиненным, советуется при принятии решений и руководит ими в общем плане, без мелочной опеки.

3 Стиль, ориентированный на задание. Лидер мобилизует имеющиеся ресурсы, распределяет задания, составляет планы, графики и устанавливает нормы.

4 Ситуационный стиль. Действие лидера взаимодействует с переменными управленческой ситуации. Деятельность направляется в соответствии с целями организации и корректируется с изменением ситуации [7, с. 256].

Государственное управление осуществляется в форме политического руководства, государственного администрирования, государственного менеджмента. *Политическое руководство* – это организующая, направляющая и координирующая деятельность органов государственной власти и управления по формированию и реализации политики как целей, принципов и направлений, обеспечивающих согласование интересов различных социальных групп, классов и достижение целей государственного масштаба.

Политическое руководство не функционирует вне исполнительных органов власти. Оно реализуется посредством их деятельности, через *администрирование*. Это нижестоящий по сравнению с политическим руководством уровень управления. Его непосредственным субъектом являются исполнительно-распорядительные органы (аппарат), чиновники-профессионалы, работающие на постоянной договорной основе. Администрирование включает в себя организационные, распорядительные, нормативные, контролируемые виды управленческой деятельности. Администрирование – это упорядочивающая деятельность органов исполнительной власти и управления, формирующая основу для стабильных отношений и взаимодействий субъектов власти, управления, хозяйственной и общественной жизни.

Для социально-экономического развития, преобразования, инноваций, способствующих решению или выступающих фактором предотвращения социально-экономических проблем, используются предпринимательские, инновационные виды управленческой деятельности. На национальном уровне таковым выступает *государственный менеджмент*.

Управление может осуществляться в двух основных режимах: в связи с постановкой новых целей развития (нормальный режим управления) и вследствие кризисного развития событий в общественной системе (чрезвычайное или кризисное управление). Иными словами – это или проблема достижения нового, лучшего, чем было, или проблема потери достигнутого, первая из которых



связана с осознаваемым изменением границ будущего, а вторая – с неожиданным нарушением границ существующего.

При нормальном режиме управления, как показывает современная мировая практика, процессы управления в общественных системах, в частности процесс государственного управления, по большей части приобретают черты стратегического управления, а при кризисном управлении они, как отмечает известный украинский ученый В. В. Цветков, «обеспечиваются в рамках действующих законов политической борьбы, ограничением прав и свобод граждан, а также значительным сужением действия механизмов саморегуляции» [3].

Реформирование государственного управления представляет собой поступательное, прогрессивное преобразование форм государственного управления, т. е. политического руководства, администрирования и государственного менеджмента. Реформирование государственного управления должно осуществляться в контексте основных тенденций развития современного общества, ибо только тогда оно будет органически вписываться в ход динамических изменений современного облика общества.

Наукой и практикой управления доказана необходимость выделения моделей государственного управления. Практически каждая страна имеет такую модель, которая учитывает исторические традиции и национальные предпочтения. В то же время есть модели государственного управления, которые стали эталонами с теоретической и практической точек зрения. На постсоветском пространстве больше всего внимания привлекают две из них – это так называемые американская и европейская модели государственного управления. В основу первой положен «человек экономический» и акцент сделан на создании максимальных условий для получения прибыли в результате его деятельности, а в основу второй положен «человек административный» и сделан акцент на приоритет права, т. е. на максимально возможное правовое урегулирование любых общественных отношений и четкое соблюдение таким человеком в процессе деятельности установленных норм права. Одним из известных вариантов отображения модели «человека административного» является ставшая классической модель М. Вебера, которая образована набором идеальных принципов бюрократии, о которой было сказано выше.

В современной литературе сегодня активно используется понятие «белорусская экономическая модель», или «белорусский подход». Им обозначается вариант модернизации, избранный Беларусью. Концептуальными основами белорусской модели выступают: плюрализм форм собственности; значительная степень участия государства в обеспечении эффективности функционирования экономики; регулировании доходов населения; занятости; формировании условий, обеспечивающих удовлетворение целого ряда социально значимых потребностей всего населения.

Характерными чертами белорусской модели являются:

- во-первых, сильная и эффективная государственная власть;
- во-вторых, это равноправное функционирование частного и государственного сектора экономики;

- третья отличительная особенность касается приватизации, которую следует рассматривать не как самоцель, а как средство найти заинтересованного инвестора, создать эффективного собственника;

- четвертая особенность – это развитие интеграционных процессов со странами СНГ, Россией;

- сильная социальная политика, которая направлена на повышение общественного благосостояния, улучшение качества и уровня жизни населения, рациональное использование трудового потенциала [9, с. 314-316].

Государственное управление осуществляется на основании определенных принципов. **Принцип государственного управления** представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления, выраженную в виде определенного научного положения, в большинстве своем закрепленного правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению [2, с. 126].

К основным принципам государственного управления можно отнести: объективность, демократизм, правовая упорядоченность, законность, федерализм, ограниченная рациональность, разделение власти, публичность.

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. **Эффективность государственного управления** есть понятие, обозначающее соотношение результатов и достигнутых общественных целей, результатов и использованных государственных ресурсов. Эффективное управление – это деятельность с наилучшими из возможных результатов по удовлетворению общественных потребностей и интересов в условиях регламентации ресурсов государством.

Эффективность государственного управления зависит от ряда общесистемных факторов, к которым можно отнести: базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные концепции и модели развития общественной системы; политический курс; организация системы государственной власти и управления и ее функционирование как единого организма; единые политическое и правовое пространства; состояние государственного аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности; профессионализм; уровень доверия населения к властям и участия в управлении государством; экономическая, политическая и социальная стабильность общества.

Критерии эффективности представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления, посредством анализа которых можно определить уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

Наиболее обобщающую и определяющую группу составляют критерии общей социальной эффективности государственного управления, раскрывающие результаты функционирования системы. К повсеместно применимым критериям общей социальной эффективности управления можно отнести: уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по соответствующим его видам; темпы и масштабы прироста национального богатства,

исчисляемые по методике ООН; уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой на доходы различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран; упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом [2, с. 261].

Таким образом, к основным характеристикам государственного управления можно отнести:

- государственное управление – конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

– государственное управление – деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т. е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);

- государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;

- государственное управление - исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

– государственное управление – подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

## ***1.2 Основные этапы развития теории государственного управления***

Наука государственного управления и политики формировалась под влиянием, прежде всего, политической науки, но на нее серьезное влияние оказывали менеджмент, право, социология, теория организации. Наиболее влиятельными учеными в этой области исследований необходимо признать: Вудро Вильсона («Изучение публичного управления», 1887), Анри Файоля («Промышленное и общее управление», 1916), Леонард Уайт («Введение в изучение государственного управления», 1926), Честер Барнард («Функции исполнительной власти», 1938), Мишель Крöße («Феномен бюрократии», 1963), Питер Дракер («Эффективная исполнительная власть», 1966), Эндрю Далшир («Публичное административное управление», 1973), Джеймс Марч и Йохан Олсен («Переосмысливая институты», 1989), Дэвид Осборн и Тед Гэблер («Переосмысливая государственное управление», 1992) и др.

Теория государственного управления прошла достаточно длительную эволюцию, в течение которой происходили накопление информации, выработка новых методов анализа сферы государственного управления и изменение угла зрения на систему государственного управления в условиях структурной перестройки различных сфер общества, которые порождали разные способы координации и регуляции взаимодействия людей. На наш взгляд, развитие теории государственного управления было связано с осмыслением трех способов согласования интересов в обществе - иерархией, конфигурацией управляющих структур и надлежащих процедур её административной деятельности. В этом случае управление можно представить как процесс *взаимодействия* государства и общества, представленного заинтересованными группами, процесс *посредничества* между интересами в политике, который может быть основан на подчинении, торге и коммуникации.

Первый этап (конец XIX в. - 20-е гг. XX в.) - период *институционализации* и *оформления* теории государственного управления как самостоятельного научного направления. Этот период в основном связан с работами М. Вебера и В. Вильсона. Его особенность - преимущественное внимание теоретико-методологическим аспектам науки. С 1900 г. государственное администрирование изучается в ведущих университетах США и Западной Европы, а прикладные проблемы управления становятся предметом деятельности многочисленных исследовательских центров в США и Западной Европе. Преимущественное развитие получила плюралистическая концепция посредничества, которая рассматривает процесс управления как давление различных групп интересов на государство и распределение соответственно власти в обществе.

При данном подходе управление представляет собой властное распределение правительством дефицитных ресурсов под давлением заинтересованных групп, которые являются активным фактором политического процесса, тогда как государство в лице правительства выполняет в целом пассивную функцию реагирования на деятельность заинтересованных групп. Правительство обеспечивает сохранение баланса интересов в определенное время, принимая то или иное решение относительно комбинации интересов и ресурсов.

Тем не менее, плюралистический подход не позволяет исследовать политику как систему взаимосвязанных отношений государства и общества, в которой государство является не просто агентом ответа на вызовы групп давления, а активным участником кооперации.

*Второй этап* (1920 - 1950-е гг. XX в.) - период *интенсивного развития теории государственного управления*, возникновения большого количества школ и направлений. Происходит сближение науки административно-государственного управления и науки управления частными предприятиями. Специфика развития этого этапа - прикладная ориентация исследований, что было обусловлено потребностями практики. В этот период наиболее известными направлениями в теории государственного управления были классическая школа и школа человеческих отношений.

Преобладающей становится *аналитическая модель корпоративизма*, которая по-своему решает проблему взаимоотношений между общественными

интересами и государственными структурами. В отличие от плюрализма корпоративизм рассматривает государство в качестве важнейшего конституирующего элемента отношений между группами интересов и политикой. В соответствии с концепцией корпоративизма в политике действует ограниченное число принудительных, неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально различных образований, которые получают одобрение или лицензируются государством и стремятся к монополии на представительство интересов в соответствующей области. Здесь основное внимание уделяется экономическим группам, монополизировавшим процесс выражения интересов в соответствующем секторе общества, которые тесно связаны с государством.

*Третий этап* (1950 - начало XXI в.) — этап *рефлексии*, переосмысливания теоретического наследия, поиск выхода из лабиринта «джунглей» школ и направлений в контексте новых реалий постиндустриального общества, связанных с развитием информационной революции. Колоссальные сдвиги происходят в сфере занятости: информационные отрасли поглощают более 50% рабочей силы в развитых странах мира. Возник *информационный* сектор экономики, включающий в себя передовые отрасли материального производства, обеспечивающие технологический прогресс, сферу, предлагающую услуги коммуникации и связи, производство информационных технологий и программного обеспечения, а также различные области образования.

Новая реальность востребовала новые интерпретации государственного управления. Произошло переосмысление механизма властвования, его ресурсной базы. Возник новый тип государства — *информационное государство*, под которым принято понимать сферу публичного управления, опирающегося преимущественно на информационные технологии регуляции, упорядочивания, стабилизации общественных отношений. Информация и знания превращаются в стратегические активы государственного управления. Доступ к новой информации становится важным ресурсом государственной власти, который она может использовать в своих интересах. Особенность данного этапа — акцентированное внимание к анализу конкретной управленческой деятельности и формирование системы оценивания ее результатов. Для этого используются достижения современной социальной психологии и социологии, позволяющие объяснить реальное функционирование административных служб сквозь призму поведения работающих в них индивидов и групп.

Наиболее влиятельными направлениями этого периода можно считать поведенческий, системный, ситуационный и сетевой подходы.

Переход к обществу потребления и либерализация экономики вызвали появление концепции «*нового государственного менеджмента – New public Management*», связанной с попытками внедрения в работу государственного аппарата методов и инструментов работы бизнес-структур, ослабление роли государства в экономике. Рыночный тип государственного управления выразился достаточно очевидно в административных реформах 80-90-х гг. XX века в ряде стран мира. Этот процесс получил выражение в терминах перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту.

Новая модель основывается на десяти принципах, сформулированных в работе Дэвида Осборна и Тэда Гэблера «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор». Вот эти принципы: 1) скорее руководство другими, чем выполнение их функций; 2) скорее предоставление возможности выбора потребителям, чем обслуживание их; 3) включение конкуренции в предоставление услуг; 4) организация посредством скорее задач, чем правил; 5) вкладывание капиталов в результаты, а не в намерения; 6) интенсивная ориентация на потребителя; 7) поощрение скорее предпринимательского зарабатывания, чем бюрократической траты; 8) внимание скорее профилактики, чем лечению; 9) децентрализация организаций и усиление совместной работы; 10) достижение перемен посредством рыночно-ориентированных намерений.

Ключевыми моментами этой концепции являются: а) использование практики частного сектора – аутсорсинг, стратегическое планирование, бюджетирование по результатам и т. д.; б) минимизация роли государства в хозяйственной деятельности; в) децентрализация и дебиюрократизация госуправления; г) клиентоориентированность в деятельности государственных организаций. Это соответствует либеральным тенденциям и взглядам, когда приоритет отдается индивидуальным правам и свободам, развитию частной инициативы.

Однако появление новых вызовов и задач выявило ограниченность многих положений «нового государственного менеджмента», прежде всего, четко обозначилась тенденция приоритетности общественного интереса перед частным. Поэтому начали появляться новые идеи в рамках концепции «*Good governance*» (*эффективное руководство, управление, правительство*) это модель государственного управления, основанная на следующих предпосылках: единство всей системы государственного управления и власти; ориентация на социальную эффективность государства; партнерство с институтами гражданского общества и бизнесом; открытость и прозрачность государственной власти; активное использование инноваций и современных технологий.

Понятие «*governance*» довольно сложно перевести на русский язык. В качестве вариантов можно предложить понятия: руководство, регулирование, общее управление, политическое управление. Документы «Программы развития» ООН связывают данное понятие с управленческой стороной деятельности всей системы власти в стране: «*governance*» можно рассматривать в качестве практики экономической, политической и административной власти по управлению делами государства на всех уровнях. Это понятие объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями [5, с. 249]

Новая система управления строится на основе нескольких ключевых принципов: сокращение сложности организационных структур и управленческих процедур; ответственность руководства за процесс использования модели управления по результатам в своих ведомствах; автономизация операционных единиц, свобода принятия решений автономными единицами на местах для все более полного удовлетворения потребностей клиентов; согласованность и гар-

монизация целей и оценок на всех уровнях – ведомство, структурные подразделения, программы и госслужащие; переход от разделения труда в управлении к широкой профессионализации и сочетании многообразных общих и специфических функций управления; регулярный мониторинг, отчетность по результатам работы и исполнения за год и каждый квартал; обеспечение прозрачности всех процедур и открытость информации о результатах работы.

Таким образом, общий смысл концепции «governance» состоит в том, что государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнеса.

Подобное управление отличается как от простого администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной модели с ее акцентом на торговой сделке, где каждый участник пытается максимизировать свою выгоду. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т. е. вырабатывать социально значимые решения.

Таким образом, современная теория государственного управления представляет собой мозаику школ и направлений, акцентирующих внимание на различных аспектах публичного администрирования. Практика государственного управления различных стран на протяжении XX века существенно трансформировала традиционные представления об управлении как иерархически организованном процессе принятия решений. Стремление повысить способность системы государственного управления адекватно отвечать на вызовы времени побуждало авторов к формулированию новых тем, позволяющих выявить возможные пути совершенствования ее реагирующей и адаптационной функций.

## **2 Государственная политика: теоретические и прикладные аспекты**

### ***2.1 Понятие «государственная политика»***

Категория «государственная политика» используется для обозначения всех властных решений, направленных на выполнение тех политических целей и задач, которые сформулированы в политическом курсе. Властные решения следует рассматривать как результаты функционирования системы государственного управления. Политический курс или программа избираются с определенной целью и должны приводить к определенному политическому результату. Их реализация возложена преимущественно на органы *исполнительной* власти. Для достижения целей они могут использовать различные методы, более или менее эффективные. Государственная политика как раз и предполагает осуществление выбора наиболее эффективного способа сочетания целей и средств их достижения, смысл которого состоит в том, чтобы при минимальных затратах достичь максимального результата. Гармония целей и средств в поли-

тике — задача трудно реализуемая. Хотя назначение государственного механизма властвования состоит в выработке и проведении политики, ориентированной на достижение общезначимых интересов, но это вовсе не означает, что предложенный политический курс, которым движется конкретное общество, действительно отвечает общественным запросам его граждан. Оценить политический результат можно лишь в контексте нормативных критериев политического курса, которые именуются *политическими благами и ценностями*. Хотя и политики, и рядовые граждане могут расходиться во мнениях о том, какие социальные результаты им нужны, при изучении государственной политики очень важно помнить об этих критериях, поскольку они серьезно влияют на оценку уже реально существующих политических достижений.

Наиболее важные **характеристики государственной политики**, которыми она должна обладать в целом, сводится к необходимости отвечать следующим показателям: реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве; иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами; быть эффективной и результативной; пользоваться доверием населения [5, с. 221].

Государственная политика есть политический процесс управленческого влияния главным образом институтов исполнительной власти государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственных властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер.

Под системой государственной политики подразумевается не простая сумма компонентов ее содержания, но интегральное и целостное их единство в рамках данной системы. В содержании системы государственной политики ученые предлагают выделять субординированную «пирамиду влияния», включающую в себя четыре разновидности структур: «властную подструктуру», «околовластную подструктуру», «средний класс элементов управления» и «управляемый объект».

**Основные цели государственной политики** связаны с регулированием действий социальных групп, граждан и их организаций, что включает:

- защиту граждан, их деятельности и принадлежащей им собственности;
- обеспечение социальной активности;
- создание условий для производства товаров и услуг, необходимых для населения.

Формирование и реализация государственной политики обычно имеют четыре этапа или, как иногда называют этот процесс, «политический цикл», состоящий из нескольких последовательных действий.

Этап 1. Определение общественных проблем и целей политики (иницирование политики).

Этап 2. Разработка и легитимация государственной политики (формирование политики).



Этап 3. Осуществление и мониторинг государственной политики (осуществление политики).

Этап 2. Оценка и регулирование государственной политики (оценка политики).

В осуществлении государственной политики заметное место занимают политико-управленческие **принципы**, под которыми понимают базирующиеся на знании законов функционирования и развития общества основополагающие правила деятельности органов, институтов и людей по управлению общественными процессами. Принципы государственной политики подразделяются на общие (универсальные) и отраслевые (специфические). К первым относят принципы объективности, конкретности, основного звена, оптимальности, обратной связи, соответствия юридическим нормам и др. Ко вторым принято причислять принципы, применяемые в управлении отдельными сферами общества, либо используемые только в государственной политике, политике политических партий и общественно-политических организаций. В совокупности специфических принципов отдельного внимания заслуживают те из них, которые применяются главным образом в экономической или социальной политике, ведь они относятся к числу приоритетных в любом обществе. Так, например, к базовым принципам социальной политики государства можно отнести: приоритет прав человека и его свобод; солидарность; социальную поддержку. Кроме этого, к названным принципам можно добавить принципы социальной справедливости, социального партнерства, социальной ответственности, социальной компенсации, социальных гарантий и субсидиарности.

Наряду с принципами ведущую роль в осуществлении эффективной государственной политики играют такие значимые компоненты ее содержания, как **методы политики**. Под методом управления политики обычно понимают способы организующего и регулирующего воздействия социальных субъектов и институтов политики на управляемые объекты, определения условий их оптимального функционирования и развития, приведения в соответствие с требованиями присущих им закономерностей. Методы также подразделяются на общие и специфические. К первым относят такие универсальные способы управленческого воздействия, как организационно-административные (директивные) и экономические методы, а также социально-психологические методы морального стимулирования. Директивные методы предусматривают использование государственно-правового принуждения, а экономические – материальное стимулирование.

Среди современных преимущественно отраслевых методов существенную роль играет программно-целевой метод, позволяющий объединить в единый комплекс средства и ресурсы финансового, материального, организационного и иного рода для «точечного» решения актуальных экономических, социальных и иных задач. Начинают активно применяться менеджерские методы, методы по технологиям PR (например, метод «социального трипартизма», т. е. генеральных соглашений между правительством, работодателями и профсоюзами, как выразителями социально-трудовых интересов наемных работников,

об условиях оплаты, охраны и стимулирования труда), ваучерный метод социальных платежей, социальный контракт и т. д.

Итак, целостная совокупность всех субстанциональных, человеческих, институциональных, процессуальных и духовных компонентов (социальные субъекты, институты, цели, принципы, методы, интересы, потребности и др.), консолидированных на основе императивной государственной власти для политического управления экономикой, социальной и иными сферами общества, представляет собой систему государственной политики [5, с. 75].

### **Классификация основных видов государственной политики.**

В современной литературе существует несколько критериев, на основе которых выделяются разные виды государственной политики. Согласно наиболее распространенному из них виды политики выделяются в соответствии с характером объекта или сферы управления. В соответствии с этим политический процесс управленческого воздействия государства на экономику является экономической политикой, на социальную сферу – социальной политикой и т. д. Эти виды политики находятся в отношениях глубинной взаимосвязи друг с другом, и ни одна из них не может осуществить свои цели.

Другой критерий отражает направленность действия власти по вертикали или горизонтали. В первом случае речь идет о функционально-отраслевом политическом управлении, характеризующем соподчиненность центральных (федеральных) институтов и местных органов политико-управленческого воздействия. Во втором случае осуществляется управленческое воздействие на более конкретные объекты со стороны субъектов и институтов государственной власти в рамках основных видов политики. Например, внутри экономической политики выделяются промышленная, научно-техническая, энергетическая и др.

Еще один критерий – региональное измерение управленческого воздействия в пределах той или иной территории – дает основание выделять центральную, региональную и муниципальную политику.

Государственная политика разрабатывается с учетом множества обстоятельств и условий высшими органами государственной власти с участием других субъектов политики – партий, ассоциаций гражданского общества, университетов, исследовательских центров, влиятельных деятелей бизнеса, культуры и науки.

*Под выработкой государственной (публичной) политики можно понимать совокупность стадий, факторов (условий), деятельности субъектов политики и групп влияния в ходе выбора стратегических целей и их закрепления в соответствующих документах (программах, заявлениях, законах, доктринах).*

Современные требования, предъявляемые к процессу выработки политики, включают следующие положения:

1 *Взгляд вперед* – включает ясно определенные результаты и учитывает будущие эффекты политики.

2 *Широкий взгляд* – принимает во внимание контекстуальные и влиятельные факторы, находящиеся вне государственной юрисдикции и контроля.

3 *Инновативность, гибкость и креативность.*

4 *Основы информации* – советы и решения в процессе выработки политики основаны на наилучшей доступной информации.

5 *Вовлеченность* – процессы выработки политики принимает в расчет влияние и реагирует на потребности всех людей, прямо или косвенно воздействующих на политику.

6 *Объединение* - процесс выработки политики включает целостный взгляд и основывается на моральных, этических и правовых факторах политики.

7 *Контроль* – существующие и уже выработанные политики так же, как и новые политические инициативы подвержены постоянному контролю для того, чтобы обеспечить реализацию в них наиболее эффективного и изменчивого.

8 *Оценивание* эффективности политики встроено в сам процесс ее выработки.

9 *Изучение уроков* – процесс выработки политики построен на способах и процессах постоянного изучения внедрения политики и процессов ее формулирования.

На основании данных требований строятся различные модели выработки политики, которые в целом соответствуют общему алгоритму принятия политических решений (интересы – приоритеты – риски – цели – ресурсы – решения) и определению соответствующих внутренних и внешних условий (исторические, социально-экономические, институциональные и т. д. факторы) для взаимодействия конкурирующих в политике акторов (политические элиты, органы власти, лоббисты, политические партии, ассоциации гражданского общества, группы давления и др.).

Центральную роль в подготовке и исполнении государственной политики играют органы государственной власти. В деятельности и решениях главы государства, правительства, парламента находят свое реальное выражение сущность и роль государства в обществе, раскрываются виды целенаправленного его воздействия на общество. Хотя политические партии и группы интересов всегда активны в процессе артикуляции собственных интересов, именно центральный правительственный аппарат совместно с законодательными органами государственной власти непосредственно инициирует и формулирует основные предложения относительно методов, норм, приоритетов и стратегических направлений осуществления государственной политики.

Основополагающие правила, касающиеся принятия решений, объема полномочий и распределения власти в политической системе, определяются конституцией государства. Конституция устанавливает правила, на основе которых происходят преобразования социальных интересов и требований во властные государственные решения. Они предоставляют особым группам или институтам возможность выступать с предложениями относительно проводимой государственной политики и политического курса и наделяют других правом вносить в них поправки, отклонять, санкционировать их, принимать окончательное решение, воплощать его, следить за его исполнением и применять судебные санкции в случае нарушения.

Ветви власти в современных демократиях главным образом различаются по тем формальным функциям, которые они выполняют в процессе определе-

ния и осуществления государственной политики. Законодательная власть определяет политический курс, исполнительная – на его основе разрабатывает и претворяет в жизнь государственную политику, судебная – выносит решения по возникающим в связи с ними спорам.

Рассматривая институты, участвующие в разработке государственной политики, нельзя не отметить такие организации, как «фабрики мысли». В странах с устойчивым демократическим режимом, в условиях плюрализма мнений и открытой конкуренции вариантов развития общества и решений тех или иных конкретных проблем, такие структуры существовали издавна, возникая вначале как подразделения тех или иных основных акторов политического процесса – как аналитические отделы структур исполнительной власти, а также влиятельных политических партий.

Первые структуры подобного рода стали появляться в XX веке в ряде стран, и прежде всего, в США и получили название «Фабрики мысли», или «Мозговые тресты» - именно так обычно переводят на русский язык английский термин «Think Tanks». Как пишет исследователь Сергей Дацюк, «фабрики мысли» сознательно ставят перед собой задачу социальной инженерии общества, т. е. такого преобразования общества, которое возникает как идея в головах интеллектуалов, проект в виде консультационного текста в аналитических докладах этих интеллектуалов, объединенных в «фабрику мысли», намерение общественного действия в сфере публичной политики, куда «фабрика мысли» продвигает свои доклады, и затем возникает как конкретное законодательное или исполнительное решение в институциональной политике, где его опять же формулирует «фабрика мысли» [5, с. 95].

Действуя независимо от правительства, «фабрики мысли» выявляют потребности граждан и предлагают формы их реализации в конкретных условиях ограниченных ресурсов – т. е. по сути делают работу правительства, а следовательно, являются видом «интервенции во власть». Их деятельность повышает качество процесса принятия решений, а также способствуют развитию демократического общества.

Несмотря на свое бурное развитие за последние годы, деятельность «фабрик мысли» мало известна широкой общественности. Дело в том, что она направлена, прежде всего, на политическую элиту, а также на масс-медиа, которые формируют общественное мнение.

Понятие «государственная политика» достаточно многогранно и нуждается в содержательном анализе его различных аспектов. В контексте управления государственная политика включает *определение коллективных целей* в конкретных областях жизни общества, *мобилизацию ресурсов* и *принятие решений*, необходимых для достижения этих целей. Их реализация осуществляется посредством публичной власти. Набор функций публичной власти варьируется — от обеспечения безопасности до тотальной регламентации.

С развитием общественных потребностей перечень обязанностей власти существенно расширился и стал включать цели, связанные с созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Реализация обозначенных целей предполагает осуществление адресной политики по

нескольким направлениям. Многие стратегические направления «государственной политики» полностью или частично призваны их решать.

Очевидно, что набор государственных политик начинается с выстраивания шкалы политических приоритетов, которые задают *институциональную модель* государственного управления. В качестве приоритетных современных целей управления значатся безопасность, процветание, создание благоприятных условий развития, целостность и солидарность общества, защита демократии и прав человека, упорядоченность и устойчивость социальной системы. Достижение заявленных целей предполагает приоритетное развитие определенных функций государства, а вместе с ними объем и способы государственной регламентации разных сторон общественной жизни. Доминирующий набор функций позволяет выделять различные виды государства: «ночной сторож», «полицейское», «всеобщего благоденствия».

*Либеральное государство* (государство «ночной сторож»), которое существовало в XIX в., ограничивало свое участие в жизни общества главным образом регулированием, направленным на поддержание законности и порядка, создание нормальных условий для торговли и обеспечение безопасности граждан от агрессии извне.

*«Полицейское» государство*, к которому относят государства с нацистскими, фашистскими, коммунистическими режимами, вторгается в жизнь своих граждан значительно сильнее и извлекает ресурсы в более жесткой форме. Фашистские и коммунистические режимы, как правило, требуют, чтобы их граждане каждодневно проявляли различные формы лояльности и поддержки режиму.

*Государства «всеобщего благоденствия»*, возникшие в высокоразвитых западноевропейских странах в XX в., берут на себя распределение ресурсов, предназначенных для здравоохранения, образования, жилищного строительства, занятости трудоспособного населения и обязательства финансовой поддержки своих граждан в виде социальных выплат и пособий.

## **2.2 Виды государственной политики**

Для современной политики характерны противоречия между общезначимыми, корпоративными и индивидуальными интересами. Посредством многообразных направлений своей политики государства призваны согласовывать разнородные интересы. К наиболее важным направлениям государственной политики можно отнести экономическую, социальную и культурную политики.

**2.2.1. Экономическая политика.** Американские экономисты К. Макконелл и С. Брю дают следующее определение данного понятия: «Экономическая политика (*economic policy*) – курс действий, ставящий своей целью скорректировать проблему или избежать ее возникновения» [10, с. 320]. Это самое общее определение. Конкретизируя его, следует добавить, что субъектом экономической политики выступают политическая власть, политические структуры. Объектом воздействия являются экономическая система в целом или отдельные ее звенья.

Сложность экономической политики как категории и как феномена реальной жизни состоит в том, что, предполагая достижение определенной цели (выход из кризисной ситуации, ускорение темпов экономического развития и т. д.), она затрагивает многочисленные хозяйственные сферы: институт собственности, финансы, кредит, денежное обращение, налоговую систему, промышленность, сельское хозяйство, инвестиции и др. на каждом из этих участков общая экономическая политика конкретизируется и реализуется как бюджетно-финансовая, денежно-кредитная, налоговая, структурная, промышленная, аграрная, инвестиционная, региональная и т. д. Данные направления выступают как подсистемы в общей структуре экономической политики.

Главной целью экономической политики является обеспечение экономического роста страны. Важнейшим показателем экономического роста являются темпы прироста годового валового внутреннего продукта (ВВП).

Экономическая политика проводится государством двумя путями. Во-первых, это воздействие на процессы, происходящие в экономике, с помощью законодательных средств (административные механизмы экономической политики). Во-вторых, это регулирование экономики ее же составляющими: финансами, кредитом, налогами и т. д. (экономические механизмы).

Основными задачами экономической политики, при помощи которых решаются важнейшие вопросы для обеспечения экономической и политической стабильности общества, являются: 1) «аллокация» - означает предоставление государством за счет средств государственного бюджета определенной совокупности благ и услуг общенационального пользования: транспортная сеть; услуги, получаемые населением через систему социального обеспечения; система внутренней и внешней безопасности; 2) перераспределение создаваемой в рыночной экономике общей суммы доходов. Она решается средствами финансовой, кредитной и налоговой политики. Основная цель, которая при этом преследуется, - скорректировать доходы граждан, руководствуясь ориентацией на большее социальное равенство; 3) обеспечение стабильности экономического развития.

Административный и экономический механизмы проведения экономической политики, вместе взятые, образуют достаточно мощный «тандем» средств, позволяющих государству:

- предотвращать глубокие кризисные спады в одни периоды и обеспечивать подъем – в другие;

- контролировать важные экономические процессы, каждый из которых в противном случае может превратиться в дестабилизирующую силу (галопирующая инфляция; высокий уровень безработицы, превысивший критический уровень; дефицит государственного бюджета т. д.);

- стимулировать развитие новых отраслей экономики, проводить структурную перестройку, способствовать росту удельного веса в экономике малого и среднего бизнеса, содействуя тем самым численному увеличению в структуре общества среднего класса.

**2.2.2 Социальная политика.** *Социальная политика государства может быть представлена как форма сознательного воздействия на социальную сферу жизнедеятельности людей с целью ее изменения в интересах участников этих отношений.*

Социальная политика представляет более актуальную сферу деятельности государства. Оно вовлечено в различные формы социальной политики. В соответствии с теми действиями, которые предпринимает государство для выполнения своих намерений, социальную политику можно разделить на несколько направлений.

**Экстракционная политика.** Это все виды деятельности государства, связанные с извлечением ресурсов (денег, товаров, людей и услуг) из внутренней и внешней среды. В этом проявляется экстракционная способность любой системы управления, которая должна черпать из внутренней и внешней среды ресурсы, необходимые для своего функционирования. Все системы публичного управления извлекают ресурсы из внешней и внутренней среды разными способами.

**Налоговая политика.** Наиболее распространенной формой извлечения ресурсов является *налогообложение* — процесс сбора государством денег или товаров у физических и юридических лиц. В налоговой политике следует также соблюдать равновесие между эффективностью и справедливостью. *Эффективность* означает извлечение максимально возможной налоговой прибыли при минимальной стоимости продукта. *Справедливость* предполагает такой порядок налогообложения, при котором никто не несет чрезмерное налоговое бремя. В большинстве стран налоговая система призвана перераспределять богатство в пользу менее имущих. Поэтому подоходный налог высчитывается, как правило, по прогрессивной шкале, т.е. процент налогообложения зависит от величины дохода.

**Дистрибутивная политика.** Включает все формы распределения средств (денег, товаров, услуг). Дистрибутивная способность системы государственного управления связана с распределением ею благ, услуг, знаков отличия отдельным лицам или группам. Дистрибутивная политика заключается в том, что правительственные ведомства предоставляют отдельным лицам и общественным группам деньги, товары, услуги, возможности, воздают им почести. Расходы центрального правительства на такие сферы, как здравоохранение, образование и оборона, в значительной степени зависят от уровня экономического развития той или иной страны. Развитые страны, как правило, тратят от половины до двух третей бюджета на здравоохранение, образование и оборону.

Государства с низким доходом оказываются в весьма затруднительном положении. Необходимость срочного повышения уровня квалификации своей рабочей силы наталкивается в них на недостаточность инвестиций в сферы образования и здравоохранения. Это обусловлено тем, что данные сферы в большинстве развивающихся стран финансируются «по остаточному принципу».

**Регулятивная политика.** Регулирующая способность власти касается управления, координации поведения индивидов и групп. Эта способность может реализовываться путем введения норм, посредством действий администра-

ции, судов. Она ориентирована на обеспечение индивидуальных прав и свобод, достижения каждым законопослушного поведения. Под регулированием понимается осуществление политического контроля за поведением отдельных членов и групп общества. У государства есть много способов воздействовать на жизнь своих граждан. Хотя обычно регулирование ассоциируется с угрозой применения санкций, существуют и иные пути. Власти могут контролировать поведение граждан, предлагая материальные или финансовые стимулы, используя методы убеждения, систему моральных ценностей.

В современных государствах выделяются три модели социальной политики. Они подразделяются на консервативные, либеральные и социал-демократические модели. Если в основу либеральной (бевериджской) модели социальной политики положен так называемый «страховочный принцип», предполагающий только или в основном денежные компенсации и только остро нуждающимся, то социал-демократическая модель базируется на таком принципе, что все граждане имеют право на выплаты из фондов, формируемых за счет налоговых поступлений. Консервативная модель социальной политики с успехом применяет как принципы либеральной, так и социал-демократической моделей социальной политики. Консервативная модель является господствующей в Германии, Франции и Италии, либеральная модель получила развитие в таких странах, как Великобритания и США, социал-демократическая – в Скандинавских странах. Австрии и Нидерландах.

Социальная политика обладает рядом функций, которые в конечном счете определяют гуманистический характер государства, стремящегося через политически создаваемые общественные фонды поддержать состояние индивидов в том социальном статусе, который не был бы обременительным для него и общества. К этим функциям можно отнести следующие функции: компенсаторную, которая направлена на ликвидацию внешних сдерживающих условий, не дающих возможности индивиду быть деятельным участником существующих в обществе отношений; элективную, которая направлена на определение обстоятельств и свойств самого индивида, позволяющих отнести его в разряд нуждающихся; кумулятивную, накапливающую социальный потенциал государства, выражающийся в зависимости индивидов от социально-политической деятельности государства.

**2.2.3. Культурная политика.** направлена на укрепление национального самосознания и духа общности, солидарности и социального доверия. Для этого разрабатываются масштабные политические программы, которые предусматривают повышение роли национального языка или культуры, а также пропаганду верности общему политическому наследию. Обращаясь к своим согражданам, политические лидеры часто затрагивают такие моральные категории, как мужество, отвага, мудрость и великодушие, воплощенные в историческом прошлом государства, или такие ценности и идеологемы, как равенство, свобода, дух общности, демократия, коммунизм, либерализм, религиозная традиция или обещания грядущих «воздаяний» и наград. Причины подобного обращения различны (например, стремление одержать победу на выборах или провести нужный законопроект). Однако весьма часто целью таких призывов и



«символической политики» является построение единой общности, и достигается эта цель путем апеллирования к национальным чувствам народа, к гражданственности или доверию к власти.

### **3 Основные направления государственной политики Республики Беларусь**

Основы государственной политики Республики Беларусь заложены в ее важнейших нормативных документах и программах, конституирующих главные цели и задачи, стоящие перед страной на определенном этапе ее исторического и социально-политического развития.

Стратегической долгосрочной целью социально-экономического развития Республики Беларусь является постепенное движение к обществу постиндустриального типа с учетом национальных особенностей для повышения уровня и качества жизни населения, улучшения среды обитания на основе формирования нового технологического способа производства и многоукладной экономики при значительной роли государства в ее трансформировании и реформировании [9, с. 322]. Это генеральная цель.

Среднесрочная перспектива социально-экономического развития Республики Беларусь находит отражение в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 - 2015 гг., утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2011 г. № 136.

В своей социально-экономической политике Республика Беларусь исходит из преемственности целей и приоритетов, которые сформулированы и хорошо зарекомендовали себя на протяжении последних 15 лет, а также новых подходов, определенных решениями четвертого Всебелорусского народного собрания.

**Главная цель социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг.** – рост благосостояния и улучшение условий жизни населения на основе совершенствования социально-экономических отношений, инновационного развития и повышения конкурентоспособности национальной экономики.

***Достижение поставленной цели будет осуществляться через реализацию следующих приоритетных направлений:***

- развитие человеческого потенциала, включая повышение уровня благосостояния, рост рождаемости и увеличение продолжительности жизни, укрепление здоровья граждан и повышение качества образования;
- радикальная модернизация всех секторов экономики, создание новых наукоемких и высокотехнологичных производств;
- стимулирование предпринимательства и деловой инициативы;
- рост экспорта товаров и услуг, сбалансированность и эффективность внешней торговли;
- развитие импортозамещающих производств;
- устойчивое развитие регионов;
- строительство качественного и доступного жилья;

- повышение эффективности агропромышленного комплекса.

Экономическая политика государства в предстоящем пятилетии будет сосредоточена на эффективности и качестве, что количественно найдет отражение в росте показателей производительности труда, рентабельности, доле инвестиций в основной капитал в ВВП, удельном весе отгруженной инновационной продукции, снижении энерго- и материалоемкости и других.

На основе *совершенствования экономических институтов и механизмов государственного регулирования* будут созданы стимулы для экономического роста на основе раскрепощения субъектов хозяйствования, формирования более благоприятного рыночного бизнес-климата, отказа от преимущественно административного управления, развития конкурентной среды и механизмов **частно-государственного партнерства**.

Точка роста экономики республики в предстоящем пятилетии — *динамичное развитие малого и среднего предпринимательства*, обеспечение их свободного доступа к кредитно-финансовым, материально-техническим, земельным ресурсам и недвижимости, рост инвестиционной деятельности; сокращение административных барьеров для привлечения иностранных инвестиций. Согласно прогнозу доля малого и среднего предпринимательства в ВВП в 2015 г. должна составить не менее 30 %.

Основными задачами *инвестиционной политики* являются: приоритетная реализация инвестиционных проектов, направленных на ускорение инновационных процессов, призванных сохранить позиции Беларуси в мировом сообществе и повысить конкурентоспособность страны, приоритетное выделение инвестиций на создание новых наукоемких и высокодоходных экспортноориентированных видов деятельности. Прогнозируется повысить долю инвестиций в основной капитал за пятилетие до 37,5 %.

В развитии отраслей *промышленности* упор будет сделан на опережающее развитие производств, выпускающих продукцию с высокой добавленной стоимостью: микроэлектроника, приборостроение, точное машиностроение, информационные технологии, телекоммуникации, измерительное и медицинское оборудование, освоение выпуска светодиодной техники.

Трансформационные процессы в *сельском хозяйстве* будут осуществляться в соответствии с Государственной программой развития сельских территорий на 2011–2015 г. и другими отраслевыми программами. Основной целью развития отрасли остается формирование высокоэффективного, конкурентоспособного, устойчивого и экологически безопасного агропромышленного производства, обеспечивающего продовольственную безопасность страны и увеличение экспортных поставок.

Опережающее развитие получит *сфера услуг*, что обуславливается, с одной стороны, мировыми тенденциями развития, с другой стороны, услуги в 2–3 раза менее энерго- и материалоемкие, некапиталоемкие по сравнению с выпуском товаров. В качестве целевого индикатора предусматривается повышение доли услуг в ВВП с 40,3 % до 50 %.

Приоритетными направлениями *внешнеэкономической деятельности* являются: повышение эффективности экспорта, освоение новых внешних рын-

ков сбыта, увеличение доли экспорта услуг в общем объеме экспорта товаров и услуг. Это позволит повысить экспорт товаров и услуг более чем в 2,2 раза.

В Республике Беларусь важнейшим документом, определяющим сущность, содержание, цели и принципы государственной социальной политики, является Конституция. В статье 1 Республика Беларусь провозглашена унитарным демократическим, правовым социальным государством. Социальное государство – это государство, которое стремится максимально обеспечить достойные условия существования своих граждан, удовлетворить их материальные и духовные потребности, обеспечить социальную защищенность и участие в управлении государством.

Объектом социальной политики являются общественные слои и поддержание стабильности их существования как необходимого условия для обеспечения устойчивого и эффективного развития государства в целом. Предметом социальной политики выступает государственное регулирование общественных отношений по поводу справедливого перераспределения материальных благ, обеспечение социальной и политической стабильности, гарантия достойного материального обеспечения граждан, формирование образа жизни населения.

Основными задачами социальной политики государства на 2011 - 2015 гг., являются повышение уровня и качества жизни населения и создание условий для **развития человеческого потенциала** на основе повышения эффективности функционирования систем здравоохранения, образования, культуры и других видов деятельности, относящихся к сфере услуг.

Главными приоритетами в социальной политике являются рост уровня рождаемости при одновременном увеличении продолжительности жизни, большие и крепкие семьи, полная возможностей и перспектив молодость, активная трудовая деятельность, приносящая достаток, обеспеченная и достойная жизнь в пожилом возрасте.

Основная цель социальной политики – повышение уровня и качества жизни населения и создание условий для развития человеческого потенциала на основе эффективного функционирования систем здравоохранения, образования, культуры и других видов деятельности, относящихся к сфере услуг. Ставится задача обеспечения вхождения Республики Беларусь в текущем пятилетии в число 50 передовых стран по индексу развития человеческого потенциала и ее закрепления в группе наиболее развитых государств.

Основными направлениями реализации поставленной цели являются: обеспечение эффективной занятости населения на основе модернизации существующих и ввода новых рабочих мест; постепенное приближение страны по уровню заработной платы к развитым европейским государствам; укрепление здоровья, увеличение рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни населения; развитие интеллектуального и культурного потенциала нации; улучшение качества и обеспечение доступности социальных услуг независимо от места жительства граждан.

Особое место среди различных видов социальной политики государства занимает государственная молодежная политика, под которой понимается система социальных, политических, организационных, правовых и иных мер,

направленных на поддержку молодых граждан и осуществляемых государством в целях социального становления и развития молодежи, наиболее полной реализации ее потенциала в интересах всего общества.

Молодежь как социально-демографическая группа включает в себя молодых людей в возрасте от 14 лет до 31 года. В Республике Беларусь молодежь в возрасте до 31 года составляет более 2,5 миллионов человек, то есть четвертую часть населения. Это определяет значимость проводимой государством молодежной политики.

Законодательную основу государства в области молодежной политики составляют Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на Республиканских Референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.); Указ Президента Республики Беларусь от 17 июня 1996 года № 215 «О первоочередных мерах по реализации государственной молодежной политики в Республике Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь № 19 от 12 января 1996 г. «О специальном фонде Президента Республики Беларусь по социальной поддержке одаренных учащихся и студентов»; Закон Республики Беларусь «О государственной поддержке молодежных и детских объединений в Республике Беларусь» (принят 9 ноября 1999 года); и, безусловно, Закон Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. «Об основах государственной молодежной политики» № 65-З, где дано определение целей, принципов и основных направлений государственной молодежной политики.

Основными направлениями государственной молодежной политики на современном этапе являются: гражданско-патриотическое воспитание молодежи; содействие формированию здорового образа жизни молодежи; государственная поддержка молодых семей; содействие реализации права молодежи на труд; государственная поддержка молодежи в получении образования; государственная поддержка талантливой и одаренной молодежи; содействие реализации права молодежи на объединение; содействие развитию и реализации молодежных общественно значимых инициатив; международное молодежное сотрудничество.

Основными задачами государственной культурной политики являются позиционирование Республики Беларусь как одного из центров восточнославянской цивилизации и неотъемлемой части европейского сообщества, воспитание патриотов и достойных граждан нашей страны, приумножение духовного богатства народа, создание равных условий для реализации творческих способностей и обеспечение разнообразия культурных услуг [1].

К культурной политике, проводимой государством, следует отнести политику по отношению к различным религиозным организациям и религии в целом или «конфессиональную политику», под которой понимается: во-первых, комплекс стратегий и шагов светского государства по отношению к различным конфессиям, находящимся в равном положении, направленный на урегулирование отношений между ними, между ними и государством, а также между религиозной и нерелигиозной частями общества в целом; во-вторых, политические меры по обеспечению прав и свобод граждан на исповедание любой религии или не исповедание никакой; в третьих, сознательная деятельность госу-

дарства, его аппарата с целью достижения желаемых результатов в религиозной сфере властными инструментами.

Наша страна является многоконфессиональным государством, в котором зарегистрировано 25 религиозных конфессий и направлений. Общая численность религиозных организаций в настоящее время достигла 3321. В 1992 г. в Республике Беларусь был принят демократический закон «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях», сыгравший свою роль в правовом обеспечении новых отношений между государством и религиозными организациями. С принятием Конституции Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями), а в 1998 г. Гражданского кодекса Республики Беларусь, ряд положений закона Республики Беларусь «О свободе вероисповеданий и религиозных организаций» (1992) вошли с ними в противоречие. В 2011 г. были внесены последние изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «О свободе вероисповеданий и религиозных организаций», произошел пересмотр нормативных актов с целью их конкретизации, детализации и устранения неясных и нечетких формулировок, отвечающих реалиям государственно-конфессиональных отношений.

Конфессиональная политика государства направлена на поддержание и укрепление межконфессионального мира и согласия в белорусском обществе, развитие взаимодействия с исторически традиционными конфессиями.

Не менее значимую роль для поддержания социальной и политической стабильности в государстве играет национальная политика. **Национальная политика** – это целенаправленная деятельность по регулированию взаимоотношений между нациями, этническими группами, закрепленных в соответствующих политических документах и правовых актах государства; система мер, осуществляемых государством, направленная на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений. Согласно Конституции Республики Беларусь все граждане страны имеют равные права, в том числе и право на развитие национальных культур.

Республика Беларусь присоединилась к основным международным договорам в области прав человека и последовательно проводит в жизнь принципы демократической национальной политики, направленной на свободное развитие культур, языков, традиций всех национальных общностей, полного равенства, уважения и учета их прав и интересов.

На обеспечение равенства граждан нашей страны работает целый ряд законодательных актов. В числе первых законов, заложивших основу межнационального согласия в стране, законы «О гражданстве» и «О национальных меньшинствах», принятые соответственно 18 октября 1991 г. и 11 ноября 1992 г. Законы Республики Беларусь «Об образовании», «О культуре» предоставляют национальным общностям право изучения родного языка в специальных классах, группах, школах, а также возрождения культуры и традиций.

Характеризуя ситуацию, связанную с положением национальных меньшинств в Беларуси, необходимо отметить ее стабильность и уникальность, что выражается в отсутствии каких-либо столкновений и конфликтов на этнической, расовой, лингвистической и конфессиональной основе. Такое положение

объясняется, прежде всего, проводимой государством национальной политикой, а также менталитетом граждан страны, историческими традициями мирного межэтнического взаимодействия, давними и прочными связями между этническими группами, проживающими на территории Беларуси.

### Список литературы

1 Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 годы –Режим доступа: <http://www.pravo.by>

2 **Атаманчук, Г. В.** Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : НПО «Экономика», 2000. – 302 с.

3 **Бакуменко, В. Д.** Тенденции и факторы влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений / В. Д. Бакуменко // Государственное управление. Электронный вестник. - Выпуск № 11. - Июнь 2007 г.

4 **Василенко, И. А.** Государственное и муниципальное управление: учебник / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2006. Ч 1. – 320 с.

5 Государственная политика и управление: учебник в 2 ч. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

6 Государственное управление: основы теории и организации: учебник в 2 т. / Под ред. В. А. Козбаненко. - 2-е изд., перераб. – М.: Статут, 2002. Т.1. – 366 с.

7 **Зеркин, Д. П.** Основы теории государственного управления: курс лекций / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. - 2-е изд., перераб. – М. : ИКЦ «МарТ», 2005. – 512 с.

8 **Мухаев, Р. Т.** Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р. Т. Мухаев. – 2 –е изд., перераб и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с.

9 Основы идеологии белорусского государства: учеб. пособие для вузов / Под общ. ред. С. Н. Князева, С. В. Решетникова. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 491 с.

10 Политология: учебник. – 3-е изд., перераб и доп. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 396 с.