

К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ *ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА*, ЕЕ КОМПОНЕНТАМ И ИСТОЧНИКАМ ИЗУЧЕНИЯ

Бондарейко А.В.

Обращение к научной периодической печати последних лет показывает увеличение внимания ученых к анализу государственной политики по тому или иному вопросу в различных областях деятельности. Подобный интерес объясняется не только постоянно возрастающим влиянием политики на общественную жизнь, но и тем, что она была и остается решающим фактором управления жизненными процессами государства. Следует сказать, что до сих пор и в определении понятия «государственная политика», и в

классификации ее компонентов, и в освещении ее специфики остается немало открытых вопросов. Изучение государственной политики предполагает необходимость уточнения ее сущности. С этой целью воспользуемся Интернет-ресурсами, а также авторскими работами ученых, избравших названный феномен в качестве предмета своего исследования.

В современной политико-социологической литературе сложились различные подходы к определению понятия «государственная политика». Так, например, в учебном пособии под редакцией Л.В. Сморгунова государственная политика определяется как *политический процесс управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственной власти как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирования функционирования и развитием различных подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер.*

Согласно современным электронным словарям, государственная политика - это *основные принципы, нормы и деятельность органов государственной власти по осуществлению этой власти в сохранении, развитии, распространении интересующего объекта и реализации его достижений.* Другими словами, государственная политика - это *отношение государства к тому или иному объекту действительности.*

В исследовании Кирилова П.В. государственной политикой называется *процесс формирования правовых, теоретических и методических основ модернизации объекта политического воздействия, специфика и результаты внедрения инновационных программ развития, деятельность органов управления, руководителей и специалистов по их реализации.*

Григорьева Н.А. под государственной политикой понимает *политическую линию господствующего в данном обществе класса, социального слоя, социальной группы, элиты (в социологическом смысле); своего рода партийно-государственный заказ.* По ее мнению, государственная политика в какой-либо конкретной области (например, в образовании) - это процесс и результат выявления, фиксации, принятия решений и контроль над их исполнением со стороны заказчика продукта.

Основу государственной политики составляет *государственная идеология* - относительно систематизированная совокупность идейных представлений, обусловленных внешними и внутренними факторами жизни государства, а также окрашенных субъективными особенностями представителей власти.

В современной литературе выделяют разные виды государственной политики, основанные на тех или иных критериях. Например, виды государственной политики выделяются в соответствии с характером объекта или сферы управления. Тогда политический процесс управленче-

ского воздействия государства на экономику является экономической политикой, на социальную сферу - социальной политикой, по национальному вопросу - национальной политикой, на культуру - культурной и т.д. Эти виды политики находятся в отношениях глубинной взаимосвязи друг с другом, и ни одна из них без взаимодействия с другими 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 вертикаль соподчиненности от центральных (федеральных) институтов власти до местных объектов воздействия. Во втором случае осуществляется управленческое воздействие на объекты политики со стороны субъектов и институтов государственной власти. Здесь речь идет об объектах, не имеющих центрального подчинения. Еще один критерий - масштаб охвата управленческим воздействием той или иной территории - дает основание выделять центральную (федеральную), региональную и муниципальную политику. Эти виды политики государства нельзя смешивать с предыдущими, ибо у них разная природа. Имеются и другие подходы к классификации основных видов государственной политики. Однако, несмотря на различия между перечисленными видами, все они предусматривают использование потенциала государственной власти и всего элементного состава структуры государственной политики (цели, принципы, методы и пр.).

В качестве компонентов содержания государственной политики учеными вычленяются следующие основные компоненты: субстанциональный, человеческий, институциональный, процессуальный и духовный.

Исходным и субстанциональным компонентом государственной политики выступает власть, или «властная подструктура».

Человеческий компонент государственной политики представлен руководителями государства и его основных институтов, классом профессиональных управленцев, который обычно называют государственными служащими или бюрократией, а также различными видами политических элит: от высшей государственной до региональных и местных, в которые входят наделенные полномочиями государственной власти лидеры.

Перечисленные субъекты функционируют в составе определенных государственных институтов и органов, которые относятся к институциональному компоненту государственной политики. По функциональным характеристикам выделяются государственные институты общей компетенции, которые действуют в системе законодательной, исполнительной и судебной власти в регионах и на местах. Такие институты, как, например, правительство страны, администрации городов, областей и

другие, решают в единой увязке многочисленные экономические, социальные и другие задачи. Отдельное место занимают государственные институты, имеющие узкую специализацию. На высшем государственном уровне в правительствах вычлеляются, например, институты сугубо экономического блока, к которым относятся министерства экономики, финансов, налогов и др. К социальному блоку относятся министерства здравоохранения, социальной защиты, образования и т.д. Говоря об институциональном компоненте государственной политики, следует также упомянуть об институте права, о многочисленных юридических и правовых нормах, воплощенных в Конституции страны, федеральных конституционных законах, кодексах, сводах нормативных документов и др.

Процессуальный компонент характеризует многообразие структурных связей и отношений субъектов и институтов государственной власти. Совокупность многообразных взаимоотношений между ними, связанных с регулированием экономических, социальных и других процессов, охватывается полным упорядоченным управленческим циклом. Последний включает в себя следующие стадии и операции: выработку и принятие того или иного политического решения об управленческом воздействии, главным элементом которого выступает целеполагание; организацию выполнения политического решения; регулирование и корригирование объекта политического управления; учет и контроль над исполнением политического решения и, наконец, обобщение результатов реализации политики.

Первостепенное место в названном полном управленческом цикле занимает процесс выработки и принятия политиками управленческого решения. Он включает в себя не только изучение объекта политического управления, но и целеполагание - разработку «дерева целей» политики, а также определение основных принципов, методов, технологий и средств реализации поставленных целей. Разработка «дерева целей» определяется как ранжирование целей по степени их значимости, роли в достижении главной цели, согласовании и подчинении целей. На вершине иерархии целей - главная цель, средством достижения которой являются менее важные цели, цели нижележащего уровня. Другими словами, «дерево целей» любого вида государственной политики формируется по общему правилу, предусматривающему конкретизацию и ранжирование целей от высших к низшим и установление между ними определенной соподчиненности и иерархии по степени значимости и масштабности.

Наряду с целями весьма заметное место в государственной политике 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 сферами. Принципы государственной политики подразделяются на общие и частные (специфические). Первые применяются

во всех видах политики государства и имеют общезначимый и универсальный характер. К ним относят принципы объективности, конкретности, оптимальности и др. Ко вторым принято причислять принципы, применяемые в управлении отдельными сферами.

Наряду с принципами ведущую роль в осуществлении эффективной государственной политики играют такие элементы ее структуры, как методы управления. Под методом управления (политики) обычно понимают способы организующего и регулирующего воздействия субъектов и институтов управления на управляемые объекты, определения условий их оптимального функционирования и развития, приведения в соответствие с требованиями присущих им закономерностей. Методы подразделяют также на общие и частные в соответствии со сферами их применения. Среди методов, используемых в государственной политике, 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. Наряду с программно-целевым методом в государственной политике применяются информационно-менеджерские методы, методы по технологиям PR. К последнему относят практику так называемого социального «три-партизма», т.е. генеральных соглашений между правительством, работодателями и профсоюзами, выступающими выразителями интересов наемных работников, об условиях оплаты, охраны и стимулирования труда, а также по многим другим социальным вопросам. К современным методам управления относят ваучерный метод социальных платежей. Данный метод предусматривает, что каждый получатель социальных трансфертов открывает специальный счет, на который перечисляются средства, использование которых возможно только целевым назначением через специальные уполномоченные правительством фирмы, имеющие соответствующие лицензии. В результате получатель средств имеет возможность выбирать между различными фирмами и службами. Еще один социальный метод из того же ряда называется контрактным. Его отличие от ваучерного состоит в том, что он предусматривает обязательное заключение контракта между получателем трансфертов и фирмами, оказывающими социальные услуги. Он не предполагает открытие специальных счетов, но накладывает на фирмы жесткие обязательства по выполнению принятых ими на себя социальных обязательств перед гражданами.

При рассмотрении духовного компонента содержания государственной политики речь идет в первую очередь об экономических, социальных и иных интересах, потребностях, ценностях. Названный компонент находит воплощение в целевых установках, программах и иных аспектах государственной политики. Такое воплощение осуществляется как

посредством преобразования интересов в ясные и четкие политические положения, так и через согласование частных, групповых и общих интересов на основе общезначимых.

Целостная совокупность всех компонентов содержания государственной политики (субстанционального, человеческого, институционального, процессуального и духовного), консолидированных на основе императивной государственной власти для политического управления теми или иными сферами общества, представляет собой систему государственной политики.

В работе Никоновой С.И. на примере исторического исследования советского периода показана классификация инструментов проведения государственной политики. Этими инструментами являются различные официальные и специальные издания, представляющие собой богатый источниковедческий материал для научного исследования. Весь материал представлен основными группами: 1. Законы, нормативные документы, основополагающие государственные документы; 2. Делопроизводственные документы; 3. Мемуары, воспоминания, дневники; 4. Периодическая печать; 5. Статистические источники.

Первая группа включает в себя широкий круг источников: Конституцию (Основной Закон) СССР, законы, указы, постановления правительства и Верховного Совета СССР, официальные документы КПСС, постановления ЦК КПСС, материалы съездов партии, проекты постановлений, программы КПСС. Эти источники дают возможность проследить направление государственной политики. Они несут на себе печать времени, имеют директивный характер. В них отражена стратегия и тактика власти в конкретный отрезок времени. Эта группа источников характеризуется как достоверный и основополагающий материал для конкретного исполнения намеченных государственным аппаратом решений.

Вторая группа источников отражает социальные изменения в обществе, различные аспекты его жизни, настроения в обществе. Это широкий круг архивных документов в большинстве своем впервые вводимых в исследовательское поле. К опубликованным источникам относят сборники документов из архивов. Выбор неопубликованных (архивных) материалов, являющихся основной базой исследования, осуществляется не только с целью выявления необходимых фактов и событий, но и с расчетом подтверждения основного вывода научной работы. Определенную ценность для исследования имеют материалы городских, областных (краевых) комитетов партии; директивы верховных партийных и государственных органов, поскольку данные документы отражали официальную точку зрения на происходившие события и в то же время оказывали воздействие на формирование позиции государственного руководства. Важным источником являются документы местных министерств и ведомств, творческих союзов

(центральных и республиканских), отчеты, доклады, записки, информация и другие документы, освещающие работу государственных и партийных органов в изучаемой сфере. Особо ценны свидетельства «обратной» связи, обращения граждан во власть (письма, жалобы, записки в высшие органы) и ответная реакция власти.

Третью группу источников информативного ряда представляет мемуарная литература, несмотря на ее субъективно-эмоциональный характер. Заслуживают внимания и биографии государственных и общественных деятелей, помогающие не только познать личность, но и эпоху, современником которой они были.

Весомой составляющей источниковой базы исследования является периодическая печать (четвертая группа). Этот вид источников обладает рядом существенных преимуществ: он многогранен, оперативен, хорошо сохрнен, содержит информацию различных срезов и уровней. Однако, отмечая достоинства, следует принять во внимание определенную информационную ненадежность периодической печати. Например, печать советского периода отечественной истории характеризуется стремлением скрыть негативную информацию, отобразить действительность только как триумфальное шествие советского общества от победы к победе. Партийная принадлежность газет и журналов, их зависимость предопределила односторонность в подаче материалов, особенно, критических. В статьях, фельетонах, опубликованных письмах в редакцию была четкая идеологическая линия.

Не менее значимым источником при исследовании являются опубликованные статистические материалы (пятая группа), которые дают официальное представление о состоянии и развитии объекта политического влияния, той или иной сферы жизнедеятельности общества.

В контексте нашего исследования определенный интерес вызывает работа Сабурова Л.Д., в которой представлен вариант классификации источниковой базы научного исследования, характеризующей инструменты проведения государственной политики советского периода в военной области: 1. Документы партийных, государственных и военных органов (Конституция СССР, материалы съездов КПСС, Постановления ЦК ВКП (б) и ЦК КПСС, Указы Президиума Верховного Совета СССР, Постановления Совета Министров СССР, бюллетени и нормативные акты государственных органов, решения Съездов народных депутатов, Указы Верховного Совета СССР и др.); 2. Приказы и директивы министра обороны СССР, начальника Генерального штаба Вооруженных Сил СССР, заместителей министра обороны, опубликованных в сборниках приказов и директив; 3. Труды известных ученых, крупных военачальников опубликованные в периодической печати; 4. Материалы различных архивов; 5. Мемуары ветеранов Армии и Флота, отдавших служению Родине лучшие годы своей

жизни; 6. Экспонаты, документы, материалы музеев; 7. Материалы периодической печати; 8. Произведения зарубежных изданий и авторов.

Итак, под государственной политикой целесообразно понимать *официально поддерживаемые, регламентированные политические устремления и действия государственной власти по организации общества в целом или конкретной его части с целью достижения ими определенного идеала в каком-либо интересующем объекте*. В узком значении - это деятельность по изменению социально-политической действительности в той или иной области.

Государственная политика является и инициатором, главной движущей силой реальных изменений, и следствием от состояния объекта политического воздействия.

Государственная политика, обладая основополагающими принципами, решает определенную задачу в определенный период времени в контексте кардинальных изменений общественно-политической, экономической и культурной системы страны, научной и общественной мысли во всех основных компонентах этого явления: идейном, правовом, организационном, территориальном, отраслевом, кадровом, материально-техническом и учебно-методическом. Эти компоненты раскрываются перспективными и ближайшими целями деятельности в названной сфере, задачами, принципами, методами, средствами, формами деятельности, конечным продуктом, содержанием деятельности, сетью учреждений, организацией процесса и управлением им, структурой руководства, особенностями подбора и расстановки кадров, нормативно-правовой базой, материально-техническим оснащением, трудоустройством специалистов.

Иерархия компонентного состава содержания государственной политики характеризует ее как систему.

Субъектами государственной политики являются государство, его федеральные и региональные институты, органы местного самоуправления, профессиональное сообщество, общественные организации. Все они обеспечивают необходимые условия для модернизации того или иного объекта (например, образования, в частности военного образования), создают условия для участия общества в данном процессе.

Государственная политика включает в себя социальную, экономическую, национальную и культурную стратегии развития объекта воздействия. Отдельно взятые стратегии могут рассматриваться как самостоятельные виды государственной политики. Стратегии развития объекта воздействия указывают главные направления деятельности партийно-государственных структур по выработке основных ориентиров.

Содержание государственной политики раскрывается в стратегических программах и концепциях, в теории и практике, процессе формирования и развития социального партнерства и выражается в различных нововведениях,

во внедрении правовых, организационных и методических новаций, направленных на приведение объекта воздействия в соответствии с потребностями экономики и общества.

Государственная политика имеет как минимум трехуровневое содержание. Уровни могут быть названы концептуальным, программным и актуализированным. На первом уровне содержание государственной политики излагается в виде концепций, ценностных ориентации, общих принципов деятельности, обосновании устремлений и действий. На программном уровне общие принципы и установки трансформируются в постановления, резолюции, программы с указанием направлений деятельности, перспективных и ближайших целей, задач, системы методов осуществления власти, степени реализации демократических прав и свобод личности, средств, форм общественной деятельности и организации и пр. Программа подкрепляется законодательной базой и нормативными актами, обязательными для исполнения. На актуализированном уровне содержание государственной политики проявляет себя в различных формах активности (или пассивности) ее исполнителей.

Инструментами проведения государственной политики являются: 1) концепции, программы; 2) законы, основополагающие и нормативные государственные документы; 3) делопроизводственные документы; 4) мемуары, воспоминания, дневники; 5) периодическая печать; 6) статистические источники. Названный инструментарий определяет источники изучения государственной политики.

Таким образом, анализ сущности государственной политики подразумевает не только определение понятия, но и рассмотрение компонентов и уровней ее содержания, структуру и стратегии развития. В данной статье обозначены основные аспекты изучения данной проблемы.

Литература

1. Государственное управление и политика: учеб. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. - СПб. Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. - 564 с.
2. Григорьева Н.А. Государственная политика и практика развития гражданского образования в России (1958-2006 гг.) [Текст]: автореф. дис... д-ра ист. наук. Астрахань, 2009.
3. Кирилов П.В. Государственная политика модернизации профессионального образования в России (конец 1980-х 2005 гг.) [Текст]: автореф. дис... д-ра ист. наук. Москва, 2007.
4. Никонова С.И. Государственная политика в области идеологии и культуры в контексте советской действительности (середина 60-х - середина 80-х годов XX века) [Текст]: автореф. дис... д-ра ист. наук. Казань, 2009.
5. Сабуров Л.Д. Деятельность государственных и военных органов СССР по развитию и использованию материально-технической базы воспитательной работы в Советской Армии и Военно-Морском Флоте (1946-1991 гг.) [Текст]: автореф. дис... д-ра ист. наук. Москва, 2008.
6. <http://www.glossary.ru/cgibin/>