

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

В главе рассматривается содержание государственной политики как целостной системы. Такой подход способствует выявлению основных институциональных, процессуальных и иных ее компонентов и составить более полное представление об этом сложнейшем политическом феномене. Вместе с тем содержание системы государственной политики дает возможность показать сложную и противоречивую диалектику становления ключевых институтов, новых принципов и методов современной политики Российского государства. С учетом сказанного в главе вначале будут рассмотрены сущность и содержание государственной политики, а затем раскрыто своеобразие таких ключевых элементов, как принципы и методы.

5.1. Сущность государственной политики

Рассмотрению сущности и элементов содержания системы государственной политики уделяется серьезное внимание в современной политико-социологической литературе. Подобный интерес объясняется не только постоянно возрастающим влиянием политики на общественную жизнь, но и тем, что она становится все более решающим фактором управления социально-экономическими процессами. В начале XX в. М. Вебер определил существо политики как сферу отношений и деятельности по руководству (управлению) обществом. Основным институтом политического управления всегда выступало и продолжает оставаться государство, являющееся выразителем всеобщих интересов населения в своей политике и по этой причине исполняющее интегрирующую роль в обществе. Недаром в большинстве политико-социологических и политологических исследований государство определяется как макрополитический институт общества, выражающий всеобщие интересы, закрепляющий политический статус народа, организованного в территориальной замкнутости, и осуществляющий верховную (императивную) власть и управление в каждой стране.

И раньше, и в особенности в настоящее время, государственная политика по сравнению с политической деятельностью любого другого института политического участия (партии, движения, профсоюзов) неизменно и отчетливо выражает всеобщие интересы населения и граждан в целом, является концентрированным их отражением. Этим она объективно способствует поддержанию и воспроизведению социально-политической целостности общества. Для выполнения такого предназначения государство создает соответствующую систему органов и учреждений власти, осуществляющих разработку и реализацию государственной политики. С учетом сказанного и

само определение общего понятия политики должно отражать управленческую составляющую. С политико-социологической точки зрения *политика* — это властный способ организации общества, политический процесс достижения и поддержания его целостности на основе согласования разнообразных интересов, управление обществом со стороны политической элиты на основе институтов [см.: Белов, 1997, 12]. В приведенном понимании политики акцент делается на ее управленческом предназначении, которое в первую очередь проявляется в политико-управленческой деятельности государства, т.е. в государственной политике. Поскольку в рассматриваемом здесь случае политика рассматривается в управленческом аспекте, постольку уместно напомнить, что с социологической точки зрения управление представляет собой специфический вид социального процесса, содержанием которого является обнаружение, познание и использование объективных законов устройства, функционирования и развития управляемых объектов в аспекте регулирующего, организующего, упорядочивающего и контролирующего воздействия на них со стороны социальных субъектов и институтов, направленного на достижение общественно значимых целей. И если политика осуществляется главным образом на основе использования государственной власти, то управление, как более общее по своему содержанию явление, предполагает применение власти в любых ее формах, включая политическую, социальную и др. При этом объекты управления и политики существенно не отличаются. Макрообъектами здесь, как будет более подробно показано в конце главы, являются экономика, социальная сфера, культура и др. На этой основе формируются экономическая политика, социальная политика, культурная политика и так далее. Соответствующие виды политики, среди которых промышленная, образовательная, научная, демографическая, экологическая и другие виды политики имеют место на среднем уровне политического управления.

Следует сказать, что до сих пор и в определении понятия «государственная политика», и в классификации элементного состава системы государственной политики, и в освещении специфики государственной политики современной России остается еще немало открытых вопросов.

В современной политико-социологической литературе сложились различные подходы к определению государственной политики. Например, в рамках теории Public Administration она истолковывается как чувствительная к общественным потребностям институционально-управленческая практика государственной бюрократии, направленная на эффективное и производительное удовлетворение общественных потребностей [см.: Lunn, Wildawsky, 1990, 4]. Вместе с тем широко применяется понятие «governance», интерпретируемое в зарубежной политико-социологической литературе как политическое руководство [см.: Osborne, Gaebler, 1992, 247]. Причем под руководством здесь понимается исключая голое администрирование консолидированная кооперация государственных и неправительственных институтов и структур по обеспечению удовлетворения общественно значимых потребностей. Правда, в отечественных

публикациях содержание этого понятия пока еще освещено недостаточно. Следует также отметить, что нередко зарубежные авторы вышеуказанное понятие отождествляют с категорией «Public Administration» [см.: Мишелетти, 1998, 5]. Наконец, в научном обороте применяется также выражение «public policy», которое зачастую также интерпретируется как политика государства и других публичных политических организаций по удовлетворению потребностей населения [см.: Сморгунов, 1999, 262—269]. В силу сказанного понятие «public policy» выражает не только содержание государственной политики, но и политико-управленческую деятельность многочисленных институтов и органов политической системы общества в целом. Тем не менее, здесь следует подчеркнуть, что в рассматриваемых случаях все-таки речь идет о приоритетном направлении управленческой деятельности государства, предусматривающем активное использование потенциала власти правительства для активного регулирования экономических, социальных и других видов общественных процессов. Вероятно, по этой причине, такие признанные специалисты в данной области знаний, как И. Шаркански, Ж.-Э. Лейн, определяют государственную политику через деятельность правительства по подготовке и исполнению набора политических решений относительно размещения общественных ресурсов, производства, распределения и перераспределения общественных благ [см.: Сморгунов, 1999, 264].

В соответствии с вышеизложенным *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. Таким образом, государственную политику разрабатывают и осуществляют преимущественно такие публичные институты власти, как правительство, президент и др. Сказанное не исключает возможность участия законодательных институтов в разработке политической стратегии и контроле за ее реализацией. Но парламент не является органом исполнения государственной политики, ибо он выступает публичным институтом законодательной и представительной власти. В равной мере сказанное относится и ко всем другим политическим организациям, включая институты политического участия и гражданского общества.

В современной литературе по политической социологии опубликовано немало работ по общим вопросам государственной политики в области экономики, социального развития, культуры и т.д. Однако при этом незаслуженно обойден вниманием вопрос о составе основных компонентов содержания системы государственной политики.

Система государственной политики представляет собой не простую сумму тех или иных элементов, а целостную их совокупность,

диалектическое взаимодействие которых с необходимостью создает новые интегральные качества. Эту мысль необходимо подчеркнуть специально для того, чтобы увидеть, что базовым признаком рассматриваемой системы является интегральная целостность, или интегральное единство, а специальными признаками — интегральные свойства и закономерности [см.: Кузьмин, 1980, 257]. Следовательно, под системой государственной политики подразумевается не простая сумма компонентов ее содержания, но интегральное и целостное их единство в рамках данной системы, наличие которого превращает ее в самостоятельный объект изучения. Для освещения названного свойства системы государственной политики уместно сначала дать классификацию элементов ее содержания.

В отечественной политико-социологической литературе одной из принятых научных позиций является выделение во всякой системе вещных, процессуальных, человеческих и духовных компонентов [см.: Афанасьев, 1977, 7]. С учетом такой классификации учеными высказывается предложение вычленять в содержании системы государственной политики субординированную «пирамиду влияния», включающую в себя четыре разновидности структур: «властную подструктуру», «околовластную подструктуру», «средний класс элементов управления» и «управляемый объект» [см.: Кузьмин, 1996, 77—79].

Обобщая все имеющиеся в современных работах положения, можно выделить следующие основные виды компонентов системы государственной политики: субстанциональные, человеческие, институциональные, процессуальные и духовные. Что же касается объектов управления, то нет оснований причислять их к внутренним компонентам системы политики, ибо они являются внешними объектами воздействия со стороны названной системы политики, на которые направлено ее управленческое влияние. При этом общим правилом здесь является то, что «все параметры субъекта управления определяются в конечном счете объектом, ориентированы на то, чтобы обеспечить эффективное воздействие на объект, достижение определенной цели» [Афанасьев, 1978, 77]. Отсутствие корреляции между реальными свойствами объекта управления и характеристиками того или иного вида политики обрекает последнюю на субъективизм и неисполнение заявленных целей.

Что же представляют собой перечисленные выше компоненты?

По сложившемуся мнению, исходным и субстанциональным элементом системы государственной политики выступает власть, или «властная подструктура». Как известно, власть государства имеет императивный характер, из чего следует, что ее предписания обязательны для исполнения всеми социальными субъектами и институтами, находящимися под юрисдикцией государства. Благодаря этому она находится как бы в центре системы политики. А вокруг нее на властных и околовластных орбитах располагаются остальные компоненты ее содержания. Императивный характер государственной власти предполагает применение широкого круга мер и способов правового принуждения и, где необходимо даже организованного насилия для осуществления предусмотренных законом процессов

управленческого воздействия на общество и его подсистемы по вопросам размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и т.д. Забегая немного вперед, можно заметить, что институциональным измерением государственного принуждения выступают силовые органы правительства (МВД, спецслужбы, прокуратура и др.) и специальные учреждения (например, тюрьмы, исправительные учреждения и др.)

В качестве социальных субъектов системы государственной политики в первую очередь обычно называют народ той или иной страны как источник государственной власти. В демократическом обществе народ осуществляет свою власть как непосредственно (референдумы, выборы, прямые каналы влияния), так и опосредованно через многообразные группы избираемых на выборах депутатов всех уровней, руководителей (президента, губернаторов и др.) и назначаемых ими профессиональных управленцев-чиновников, именуемых по терминологии Макса Вебера классом бюрократии. В свете сказанного человеческие компоненты (социальные субъекты) системы государственной представлены руководителями государства и его основных институтов, а также классом профессиональных управленцев, который обычно называют государственными служащими, или бюрократией. Бюрократия функционирует в разных институтах и на разных этажах законодательной, исполнительной и судебной власти, как по вертикали, так и по горизонтали. Хотя главным местом ее деятельности выступают органы исполнительной власти всех уровней. Вместе с тем к социальным субъектам государственной политики правомерно относить различные виды политических элит: от высшей государственной, до региональных и местных, в которые входят наделенные полномочиями государственной власти выборные руководители, а также различные партийные фракции в законодательных институтах всех уровней. Опосредованно на государственную политику в современном обществе влияют также экономическая, финансово-банковская элиты и разнообразные группы влияния и интересов.

Перечисленные социальные субъекты, как отмечалось выше, функционируют в составе определенных государственных институтов и органов, которые относятся к институциональным компонентам системы государственной политики. Особый статус здесь имеет институт главы государства, осуществляющий общегосударственные политические функции-задачи во всех сферах социально-экономической и духовной жизни общества. Среди таких функций-задач приоритетное значение имеет выработка общенациональной политической стратегии социально-экономического и политического развития страны. Также по функциональным характеристикам выделяются государственные институты общей компетенции, которые действуют в системе исполнительной власти в регионах и на местах. Такие институты, как, например, правительство страны, администрации краев, городов, областей и другие решают в единой увязке многочисленные экономические, социальные и другие задачи. Наконец, отдельное место занимают государственные институты, имеющие узкую специализацию. На высшем государственном уровне

не в правительствах выделяются, 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. Аналогичным образом обстоит дело в системе законодательной власти, так как во всяком парламенте, в том числе и в российском, имеются комитеты, комиссии и подкомитеты сугубо экономического, социального, военного, международного и иного профиля. Предложенную классификацию институциональных компонентов можно с определенной оговоркой дополнить такими политическими институтами, как партии, которые непосредственно в систему государственной политики не входят, но оказывают весомое влияние на ее выработку и осуществление через свои фракции в парламенте или посредством групп влияния в правительстве.

Говоря об институциональных компонентах системы государственной политики, следует также упомянуть о многочисленных юридических и административных нормах, воплощенных в конституциях стран, конституционных законах, кодексах, других нормативных документах, включая приказы по министерствам и др. Такие нормативно-правовые компоненты играют весомую регулятивную роль в политическом руководстве экономическими, социальными и другими видами общественных процессов. В современной России цивилизованные нормативно-правовые институты только начали складываться. Импульс этому процессу дала Конституция страны, принятая 12 декабря 1993 г. В дальнейшем были изданы Гражданский, Семейный, Трудовой и другие кодексы, а также целый ряд законодательных актов, заложивших правовую основу нормативного регулирования государственной политики в основных сферах общества.

Таким образом, пока сделаны только первые шаги в деле формирования системы правовых юридических и административных норм, необходимых для проведения эффективной государственной политики. Для сравнения, например, в Германии уже давно существует специальный свод законов, именуемый «Социальный кодекс», в который сведены и кодифицированы законы и другие нормативные акты, необходимые для проведения активной социальной политики государства. В России такая работа пока только планируется комитетом по социальной политике Совета Федерации. Своего часа ожидают также и другие необходимые обществу кодексы и конституционные законы, которые уже давно разрабатываются в парламентских комитетах.

Существенную роль в разработке и реализации государственной политики имеют процессуальные компоненты, которые отражают структурные связи социальных субъектов и институтов государственной власти по поводу политико-управленческого воздействия на общество. Совокупность многообразных взаимоотношений между ними, связанных с регулированием экономических, социальных и других процессов, осуществляется упорядоченно и охватывается полным управленческим циклом. Последний включает в себя следующие стадии и соответствующие им операции. Во-первых, стадию выработки и принятия того или иного политического решения

об управленческом воздействии, главным элементом которого выступает целеполагание. Во-вторых, стадию организации выполнения политического решения, регулирование и корректирование объекта политического управления, учет и контроль за исполнением политического решения. Наконец, результирующей стадией является обобщение итогов реализации той или иной 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.

Таким образом, с политико-социологической точки зрения государственная политика представляет собой целостную систему, в содержание которой с необходимостью входят субстанциональные (государственная власть), человеческие (социальные субъекты), институциональные (правительство) и процессуальные компоненты. Они активно взаимодействуют по поводу регулирующего влияния на экономику, социальную сферу и другие объекты, которое осуществляется определенными способами и на основе конкретных правил. О них пойдет речь в следующем параграфе настоящей главы.

5.2. Принципы и методы государственной политики

В осуществлении научно обоснованной государственной политики наряду с целями весьма заметное место занимают политико-управленческие *принципы*. Если целеполагание имеет отношение к стадии выработки и принятия управленческих решений, то принципы, методы, технологии связаны с практической фазой полного управленческого цикла, в рамках которой осуществляются поставленные цели и происходит организующее и регулирующее воздействие на экономику, социальную сферу и другие объекты государственной политики. Под управленческими принципами в политико-социологической литературе 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). Первые применяются во всех видах политики государства и имеют общезначимый и универсальный характер. В научной литературе к ним 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 нашем случае следует учитывать перечисленные выше общие для всех видов государственной политики принципы.

В совокупности специфических принципов отдельного внимания заслуживают те из них, которые применяются главным образом в экономической или социальной политике государства. Ведь эти виды политики, без преувеличения, относятся к числу приоритетных в любом обществе. Их последовательное осуществление в развитых странах современного мира привело к формированию социального рыночного хозяйства (экономика благосостояния) и социального государства (государство благосостояния). В научной литературе в этой связи высказывается мнение о том, что в политическом процессе воздействия государства на различные сферы общественной системы жизненно важен принцип «демократической ответственности, основанной на обратной связи» [Линд, 1998, 11]. По другому утверждению, в условиях рыночной демократии государство обязано руководствоваться такими принципами, как: неприкосновенность личности и собственности, социальная справедливость, федерализм, стабильность общества [см.: Мау, 1999, 30—39]. Интерес в рассматриваемом случае представляют также десять признаков административного (государственного) управления, по своему содержанию мало отличающихся от принципов политики [см.: Сморгун, 1998, 6—7]. Среди них обращает на себя внимание такой, например, принцип, как разделение задач административного управления на функционально определенные сферы, который правомерно рассматривать в качестве основополагающего правила деятельности институтов государственной политики.

Наконец, можно привести еще одну точку зрения, согласно которой выделяется восемь главных принципов государственного управления и политики, следование которым отвечает ценностям демократии. Это принципы конституционности правительства (constitutional); народовластия (popular); подотчетности (accountability); эффективности (effectiveness); открытости (openness); адекватной реакции на внешнюю среду или восприимчивости (responsiveness); соответствия процессуальным нормам (due process); разделения властей (separation of powers) [см.: Мишелетти, 1998, 8—9]. Приверженность названным принципам позволяет решать важные теоретические и практические вопросы, касающиеся доступа к принятию решений, способов принятия решений, а также обеспечения общественными благами и качества демократии. Особое значение здесь придется принципам народовластия и конституционности, первый из которых означает, что правительство служит интересам народа и привлекает его к участию в управлении. Второй предполагает, что правительство в своей деятельности должно руководствоваться интересами всего народа. При этом власть должна разделять ответственность за благосостояние общества со всем гражданским обществом [см.: там же, 9]. Среди других принципов, следование которым особенно актуально для современной государственной политики России, заслуживает внимания принцип восприимчивости государственной политики к реакции на нее со стороны общества, согласно которому не только государственная администрация обладает полученным от народа политическим мандатом на управление обществом. Сами граждане тоже располагают широкими возможнос-

тями для легитимного участия в управленческом процессе и решения вопросов функционирования правительственных институтов. При этом персональный состав государственных органов управления должен отражать структуру населения страны [см.: там же, 10—11].

Наконец, завершая рассмотрение специфических правил деятельности субъектов и институтов власти, следует специально сказать относительно принципов, применяемых в отдельных видах государственной политики. Назовем, например, принципы социальной политики. Эти принципы являются основополагающими правилами деятельности институтов и органов государственной власти по регулированию социальных процессов на основе знания требований закономерностей их функционирования и развития. В научной литературе к базовым принципам социальной политики государства одни авторы относят, во-первых, приоритет прав человека и его свобод; во-вторых, солидарность; в-третьих, социальную поддержку [см.: Ройк, 1996, 9]. Другие ученые добавляют к названным еще принципы социальной справедливости, социального партнерства и солидаризма [см.: Торлопов, 1999, 256—258; Безвербный, 1996, 15]. Наконец, по мнению Е.И. Холостовой, к их числу следует также отнести принципы социальной ответственности, социальной компенсации, социальных гарантий и субсидиарности [см.: Холостова, 2002, 23—28].

Наряду с принципами ведущую роль в осуществлении эффективной государственной политики играют такие значимые компоненты ее содержания, как *методы* управления. 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 закономерностям. Методы также подразделяются на общие (универсальные) и отраслевые (специфические) в соответствии со сферами их применения. К первым относятся 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, используемых в системе государственной политики, 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. О специфике и структуре такого рода программ как о директивных документах, содержащих целостную совокупность взаимосвязанных экономических, технологических, организационных и иных мер достижения поставленных целей, достаточно много сказано в современной литературе [см.: Торлопов, 1999, 258—259 и др.]. Любопытно заметить,

что первый опыт современного использования программно-целевого метода в нашей стране имел место в 80-е годы, когда были приняты к исполнению знаменитая «Энергетическая программа СССР», а также «Продовольственная программа СССР на период 1982—1990 годов», «Программа развития производства товаров широкого потребления и услуг» и др.

В современной России этот метод также находит весьма широкое применение. Только из федерального бюджета ныне финансируется более ста различных экономических, социальных других программ. Среди самых крупных в области социальной политики, осуществлявшихся в недалеком прошлом, была уже упоминавшаяся «Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996—2000 годов». Наряду с программно-целевым методом в последние годы в государственной политике начинают применяться менеджерские методы, методы по технологиям PR. К последним, думается, можно отнести практику так называемого «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, а также по многим другим социальным вопросам в масштабах государства. В России уже действует шестое такое соглашение. Первое из них было подписано еще 29 декабря 1995 г. Их отличительной особенностью является подробное изложение в специальных разделах основных целей, принципов и методов согласованной деятельности правительства, профсоюзов и работодателей в области государственной экономической и социальной политики. Правда, ни одно из заключенных Генеральных соглашений в полном объеме ни разу выполнено не было. Особенно не повезло второму из них, исполнение которого совпало с «дефолтом» в августе 1998 г. На региональном уровне метод трипартизма дополняется генеральными соглашениями между администрацией, работодателями и профсоюзами краев, областей, городов. Наконец, на локальном уровне «трипартизм» дополняется методом «двупартизма», который воплощается в практике заключения ежегодных коллективных договоров между администрацией предприятий, фирм, корпораций и организаций всех форм собственности и трудовыми коллективами в лице профсоюзных организаций.

В завершение следует упомянуть ваучерный метод социальных платежей, применяемый во многих развитых странах мира. Данный метод предусматривает адресное использование каждым получателем социальных трансфертов через открываемый для него специальный счет, на который перечисляются из центрального, регионального или местного бюджетов 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, службами и другими подрядчиками.

Еще один социальный метод из того же ряда в развитых странах называется социальным контрактом. Его отличие от ваучерного со-

стоит 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.

Еще одной разновидностью элементов содержания системы государственной политики, оказывающих весьма существенное воздействие на ее целевую стадию, принципы и методы, являются духовные компоненты. Речь идет в первую очередь об экономических, социальных и иных интересах, потребностях, ценностях и других компонентах. Названные духовные компоненты находят воплощение в целевых установках, программах и иных аспектах государственной политики. Такое воплощение осуществляется как посредством артикулирования интересов, т.е. их преобразования в ясные и четкие политические положения, так и через их агрегирование, представляющее собой согласование частных, групповых и общих интересов на основе общезначимых. В равной степени сказанное относится и к другим видам духовных компонентов государственной политики. Они дополняют перечисленные выше элементы содержания системы государственной политики и как бы достраивают ее доверху, создавая тем самым законченный ансамбль.

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.* Данная система, опираясь на познанные законы, тенденции и закономерности функционирования и развития управляемых объектов, осуществляет в обществе конкретные виды политики, упорядочивает и гармонизирует общественные отношения и процессы, придает им динамическое равновесие и устойчивость.

В свете сказанного представляется уместным остановиться на вопросе, касающемся классификации основных видов государственной политики. В развитии высказанных выше положений следует заметить, что в современной политико-социологической 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 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 функцио-

нально-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. Речь идет об объектах, не имеющих таких параметров, как самостоятельные подсистемы общества, но функционируют в них в качестве относительно самостоятельных разновидностей того или иного вида политики. Например, внутри экономической политики выделяются промышленная, научно-техническая, энергетическая и другие виды государственной политики. Внутри социальной политики сосуществуют образовательная, жилищная, жилищно-коммунальная и другие разновидности политики. Примерно такая же картина имеет место и в области культурной и других видов политики.

Еще один критерий — региональное измерение управленческого воздействия в пределах 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. Ведь в масштабах определенного региона или муниципального образования всегда можно выделить специфическую экономическую или социальную политику, которую проводят государственные и муниципальные органы данной территории.

Имеются и другие подходы к классификации основных видов государственной политики. Однако несмотря на различия между перечисленными видами, все они предусматривают использование потенциала госвласти и всего элементного состава системы государственной политики. Исключение, пожалуй, в российских условиях составляют муниципальные образования, в пределах которых, как правило, местным самоуправлением осуществляется собственная экономическая или социальная политика. Но поскольку муниципальная власть в России на основании действующей Конституции не входит в систему государственной власти, постольку и проводимая ею на местах политика может иметь статус только муниципальной. Хотя, как известно, при советской власти даже поселковый совет являлся звеном единой системы государственной власти и пользовался всеми присущими ей политическими полномочиями. И это облегчало решение многочисленных социально-экономических задач в процессе обеспечения стабильной жизнедеятельности всех без исключения территорий.

В заключение нужно еще раз подчеркнуть, что в современном переходном российском обществе приоритетными видами государственной политики продолжают оставаться экономическая и социальная политика, от действенности и эффективности которых зависит осуществление основных приоритетов стратегии постсоциалистической модернизации страны. Обращение к реальной практике осуществления названных видов политики в нынешних условиях не оставляет сомнения в том, что они в настоящее время начинают приобретать более внятный и осмысленный характер. Экономичес-

кая политика все определеннее ориентируется на формирование в стране собственного социального рыночного хозяйства. А содержание государственной социальной политики непосредственно связано с реализацией конституционной задачи построения в России социального государства. Данное обстоятельство отмечают многие авторы. Характерные особенности современной политики весьма лаконично выразил В.В. Путин, подчеркнувший, что сегодня государственная власть должна стать «эффективным координатором экономических и социальных сил страны, выстраивающим баланс их интересов, определяющим оптимальные цели и параметры общественного развития, создающим условия и механизмы их достижения» [Путин, 1999].

ЛИТЕРАТУРА

- Агошкова Е.Б., Ахлибинский Б.В. Эволюция понятия «система» // Вопросы философии. 1998. № 7.
Аргументы и факты. 2003. № 10.
Афанасьев В.Г. Программно-целевое управление. М., 1978.
Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981.
Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.
Безвербный А.А. Социальная справедливость: состояние и перспективы в России. Ростов-на-Дону, 1996.
Белов Г.А. Политология. Курс лекций. М., 1996.
Глазьев С. Финиш в пропасти // Советская Россия. 2003. 27 февраля.
Добренев В.И. Молчание погубит нас // Советская Россия. 2002. 10 сентября.
Кузьмин С.А. Социальные системы: Опыт структурного анализа. М., 1996.
Линд Р. Процессы преобразований в общественном секторе Швеции. СПб., 1998.
Маликов М.К. Концепция государственной власти и самоуправления. Уфа, 1998.
Мау В. Конституционное регулирование социально-экономических отношений // Вопросы экономики. 1999. № 4.
Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе. СПб., 1998.
Политический процесс: Основные аспекты и способы анализа / Под ред. Е.Ю. Мелешкиной. М., 2001.
Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря.
Роик В. Социальное государство и гражданское общество // Человек и общество. 1996. № 11.
Слепенков И., Аверина И. Основы теории социального управления. М., 1993.
Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. М., 2002.
Сморгунов Л.В. Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии. СПб., 1999.
Торлопов В.А. Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы. СПб., 1999.
Холостова Е.И. Социальная политика. М., 2002.

Явлинский Г.А. Демодернизация: униженные люди не создадут экономику XXI века // Новая газета. 2002. 11—13 ноября.

Lunn J., Wildawsky A. Publik Administration: The State of Discipline. Chatham, New York, 1990.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. New York, 1992.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политика, система государственной политики, «дерево» целей государственной политики, принципы государственной политики, методы государственной политики, экономическая политика, социальная политика, социальная справедливость, социальное партнерство, социальный солидаризм.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите понятие «Система государственной политики».
2. Что такое «дерево» целей государственной политики?
3. Назовите основные принципы государственной политики.
4. Перечислите основные методы государственной политики и раскройте их специфику.
5. Каковы критерии разграничения основных видов государственной политики?