**Государственное управление и политика**

**Введение**

Государство выполняет разнообразные функции и все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. Функция управления включает фактически все функции государства, поэтому функции государства и функции государственного управления являются тождественными понятиями.

Многие функции государства постоянны и не зависят от его природы (защита от внешних угроз, принуждение и т.д.). Для ряда других функций государственного управления основой выступает социальная сущность государства, его целевые ориентиры. Они определяют количественный состав функций, их содержание и назначение.

Так, на заре становления капитализма важно было защитить частную собственность. А. Смит, например, необходимость государства связывал с собственностью и его цель видел в том, чтобы охранять имущих от бедняков. На современном этапе государству приходится вмешиваться, чтобы защитить граждан и от эксплуатации собственниками капитала[[1]](#footnote-1).

Изменяются цели государства, система и функции управления, одни функции становятся ненужными, потребность в других появляется, третьи остаются неизменными по форме, но наполняются новым содержанием. Каждую функцию управления можно разложить на множество подфункций, по-своему воздействующих на систему через планирование, организацию дела, регулирование, контроль и другие рычаги. Для реализации функции управления создаются необходимые организационные структуры, которые координируют, согласовывают действия всех подразделений для достижения поставленных целей. Принятые решения в форме нормативных актов, инструкций, приказов доводятся до объектов управления.

**1. Процесс государственного управления.**

**1.1. Функция реформирования общества: исторический экскурс.**

Процесс управления не прямолинеен и не одномоментен, на систему воздействует масса актов с различными целями, принципами, программами, поэтому функции управления в различные периоды имеют неодинаковую приоритетность. В специфических условиях России конца XX в. на первое место выдвигается функция реформирования общества. К реформам относятся имеющие системный, структурный и политический характер изменения, осуществляемые государством на основе законов и других нормативных актов. Это переход к более совершенному порядку с помощью механизма государственного управления, самоорганизации и коллективного взаимодействия.

Планы реформирования экономики начали разрабатываться в СССР задолго до 1990-х годов. Одной из первых была предложенная в середине 1950-х годов модель, которая предусматривала вмонтирование в государственный социализм элементов саморегулирующегося рынка.

Совершим небольшой исторический экскурс. По определенным причинам планы реформирования в 1950— 1960-е годы реализовать не удалось. Более или менее успешных других попыток преобразований было немало: создание в короткие сроки мощной химической индустрии, смена приоритетов в области инвестиций, реорганизация административного аппарата и т.д.[[2]](#footnote-2)

Во второй половине 1980-х годов реформы приняли более радикальную форму перестройки не только экономической, но и духовной жизни, что позволило включиться в процесс преобразований самым широким массам, которые начали предъявлять требования к властям. Наибольшей активностью отличались шахтеры.

Обострение социально-политического положения побудило власти ускорить проведение реформ. Наиболее полное их обоснование представляла программа «500 дней», которая содержала механизм преобразования СССР (республики становятся самостоятельными государствами, но сохраняют устоявшиеся экономические связи).

В начале 1990-х годов в России власти получили все возможности для реформирования и взяли курс на слом общественного строя, экономической, социальной и политической систем. Процесс вышел далеко за рамки реформирования, так как затрагивал базисные условия развития общества: идеологию, формы собственности, функции государства, характер политической власти — и должен был обеспечить людям достойную жизнь.

Основными мерами, осуществляемыми в процессе реформирования, являются:

Введение института частной собственности на средства производства, в том числе на землю;

Приватизация государственных и муниципальных предприятий, жилищного фонда;

Предоставление всем предприятиям и гражданам, включая иностранных, свободы экономической, предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической, торговли;

Либерализация цен при государственном регулировании незначительного их перечня;

Реорганизация государственных и сельскохозяйственных предприятий, создание крестьянских (фермерских) хозяйств;

Формирование рыночной инфраструктуры (биржи, банки, учреждения по антимонопольному регулированию, банкротству предприятий);

Утверждение независимости Банка России, введение конвертируемости рубля;

Либерализация личных доходов и расходов;

Введение платности услуг здравоохранения, образования и ряда других учреждений социальной сферы;

Признание политических прав и свобод человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Разработка программ преобразований, законотворчество, являющееся основным методом воздействия на экономику, осуществляются по рекомендациям зарубежных организаций, специалистов, ученых, предлагающих главным образом монетаристские, либеральные механизмы (государство заботится об устойчивости рубля и низкой инфляции, а все остальное делает рынок и т.д.).

Сама по себе идеология либерализма, свободного рынка не лишена положительных качеств хотя бы потому, что в ее основе конкуренция за рост эффективности производства (а не присвоения чужого), повышение ответственности за использование ресурсов, взятых обязательств. С либеральной точки зрения экономику движет конкуренция, каждый при равных возможностях добивается всего трудом и талантом, в этом случае неравенство результатов признается справедливым. Но все зависит от того, как либерализм реализуется на практике и реализуется ли вообще То; что провозглашается, учитываются ли особенности страны. Всякие модели работают только в адекватных им условиях. Например, о либерализме нельзя вести речь, если непосильны для производителя налоги, олигархи душат конкуренцию, процветает коррупция, отсутствует социальное партнерство, не работает судебная система, если проблемы рассматриваются под углом зрения борьбы демократии с коммунизмом, рыночной экономики с командно-административным управлением, добра и зла.

Монетаризм не плох и не хорош; он приносит результаты при неизменных, фиксированных, а не трансформируемых институтах, когда может стать орудием разрушения финансовой системы. Частная собственность априори не лучше и не хуже государственной, и проблема не в том, как последнюю разделить на части, а в том, чтобы иметь процедуру перехода собственности любого типа от менее эффективных к более эффективным владельцам.

В результате реформ страна отказалась от коммунистической идеологии и практики, реабилитировала церковь и традиции русской государственности. Однако вместе с этими достижениями нанесен ущерб основам общественной жизни: производству, технологии, транспорту, финансам, образованию и многому другому. Экономические потери превышают ущерб от Великой Отечественной войны.

Ухудшение на первом этапе реформ в какой-то мере закономерно, так как; устойчивость системы нарушается из-за несинхронного преобразования отдельных элементов. И чем более она развита, тем ухудшение заметнее. Длительность первого этапа во многом определяется скоростью преобразований, мощью воздействия политического курса. Чем медленнее протекают процессы, тем консервативнее ведет себя реформируемая система. В этот период требуется согласованность действий, но если государственная бюрократия не обеспечивает необходимую централизацию и пускает дело на самотек, то реформа останавливается на первом этапе и страна погружается в продолжительный кризис. Выход из него потребует политического согласия в обществе, а также дополнительных усилий и жертв. Это самый опасный момент реформирования. В конечном счете он может завершиться или достижением устойчивого равновесия на качественно ином уровне, или реставрацией, если нижний пик наступает раньше, чем начинает спадать максимум сопротивления.

Сейчас наступило время для критического анализа сделанного, выводов и корректировок курса, с чем согласны все слои общества, но по-разному представляющие необходимые изменения. Выделяются такие направления:

1. Активизация либеральных реформ, но под опекой сильного государства.

2. Сужение сферы либерализма, вместо «невидимой руки рынка» его государственное регулирование.

3. Либерализм оставить как ценность, но очистить от безнравственности воплощения.

Все направления признают необходимость корректировки экономического курса в пределах конституционного строя, его базовых основ: частная собственность, предпринимательство, свободное перемещение товаров.

Авторитетные ученые и эксперты никогда не утверждали, что экономическая социалистическая система неэффективна по сравнению с капитализмом. Причины ее кризиса видели в гонке вооружений, переориентировавшей на себя почти 70 % промышленности, и в изъянах политической системы. Централизованное плановое управление, по их мнению, объективно необходимо, оно закономерно. Фундаментальную значимость дилеммы «план — рынок» американский экономист В. Леонтьев образно выразил так: «Рынок и частная инициатива — это ветер в парусах, а план — руль, направляющий корабль к цели».

Сочетание рынка и плана балансирует составные части системы. При этом она не нарушается при смене власти. Более левые, приходя к власти, уже не национализируют все подряд, перераспределяют не собственность, а доходы.

В последние десятилетия многие страны уже перешли от капиталистического общества к постиндустриальному.

**1.2. Современное состояние реформ в России.**

России, чтобы двигаться дальше по пути цивилизации, надо расстаться с тем наносным, случайным, вредным, что появилось после 1991 г., т.е. реформировать реформированное. С одной стороны, сделать это гораздо сложнее, чем выходить из системы образца 1990 г., так как общество" потеряло доверие к реформам и реформаторам. У государства не стало тех экономических ресурсов, которые были прежде (надо научиться хотя бы собирать налоги); олигархи больше влияют на власть, чем советские директора и министры; условия для развития малого бизнеса стали хуже, чем в 1990 г.

С другой стороны, это реально, так как Россия — вовсе не отсталая страна, стоящая на обочине цивилизации. Россия преподнесла миру немало своих достижений в области рациональной организации экономической и социальной жизни, и он ими успешно пользуется. Так, шведская модель социализма начала формироваться в 1920-х годах одновременно с советской, имеет с ней много общего, но не подвергается остракизму за несоответствие западным ценностям. Здесь государство не национализирует средства производства, но социализирует произведенную продукцию, т.е. потребление и накопление с помощью высокого уровня налогообложения. Государственный сектор включает и местное самоуправление. Сеть сельхозкооперативов охватывает 75% агропромышленной продукции. В ежегодных соглашениях между правительством и фермерами фиксируются цены, процент за кредит, налоги, акцизы и т.д. Под опекой государства находятся среднее и высшее образование, дошкольные учреждения, здравоохранение, биржа труда, пенсионное обеспечение. Практически бесплатные социальные услуги на высоком уровне обеспечиваются за счет прогрессивного налогообложения.

На социально-экономическом развитии России во все времена отражалась ее геополитическая специфика. Советская экономика развивалась как самодостаточная. Элементы закрытости позволяли использовать ресурсы в интересах только собственной страны. Либеральный удар был нанесен прежде всего по этому принципу, в результате страна быстро потеряла экономическую независимость.

Самые видные ученые-рыночники Запада не рекомендовали радикальный путь реформ по какой-либо готовой модели. По мнению Д. Сакса, в России «характер экономической системы будет определяться не только теми законами и правилами, которые изберет для себя Россия, но и особенностями русской истории, культуры, ресурсов и политики. Страна, несомненно, создаст свою собственную, российскую модель экономики, даже если примет законодательство, идентичное законодательству другой страны».

Возрождение России как великой державы требует максимальной мобилизации внутренних ресурсов. Стратегия опоры на собственные силы не может реализоваться без ужесточения режима внешнеэкономических связей страны, демонстрации открытости в сторону многих заинтересованных в равноправном сотрудничестве с Россией стран.

Реформирование осуществляется на основе научно обоснованной государственной политики, разработка которой является важнейшей задачей органов власти.

**2. Государственная политика**

**2.1. Понятие государственной политики.**

Прежде всего, определим, что мы будем подразумевать под словом «политика». Итак, политика — это искусство управления государством, ведение государственных дел, сущность деятельности органов власти. Государственное управление приобретает политический характер, если затрагивает интересы социальных групп, классов, национальностей, широких народных масс.

Политика всегда отражает определенные интересы, обусловливается экономическим состоянием общества и является эффективной, если соответствует потребностям развития. Вместе с тем политика обладает самостоятельностью и влияет на все сферы жизни, в том числе на экономику, выражая ее в концентрированном виде.

Кроме государственной власти в политическую систему общества входят профсоюзы, партии, церковь и другие организации, преследующие свои цели, стремящиеся к расширению влияния на массы, обладающие относительной автономией и ответственные перед обществом.

Государственная политика призвана согласовывать интересы, находить консенсус, необходимый для стабильности. Современное российское общество социально структурируется заново, оно уже далеко не однородно и все больше поляризуется. Каждая социальная группа имеет свои интересы, которые не обязательно совпадают в главном с интересами общества, это осложняет проведение государством социальной политики. Если государственная политика выражает интересы не всего народа, а отдельных социальных слоев, то ее целью становится удержание власти. В этом случае политика главенствует над экономикой в интересах сохранения власти.

**2.2. Идеологический аспект государственной политики.**

Научно обоснованная внутренняя и внешняя политика вырабатывается на основе ясной идеологии, национальной идеи. Только в этом случае она получает установку на достижение каких-то целей, приверженность определенным ценностям.

Идеология включает систему политических, правовых, нравственных, эстетических, философских, религиозных и других взглядов и идей. Идеологические взгляды опосредуют формы существования политики, правей морали и соответствующих им организаций и учреждений.

В основе понятия идеологии — идеал, т.е. полное достижение желаемого состояния. Прежде чем стать реальностью, идеал существует как идея, т.е. принцип, правило, следование которому обеспечивает достижение пели. Идеология включает одну или систему идей, претендующих на исчерпывающее, всеохватывающее знание, обладание которым позволяет проводить правильную линию.

Идеология как духовная сфера человеческой деятельности играет первостепенную роль в жизни общества. Люди объединяются, создают социальную структуру, руководствуясь, прежде всего, духовными интересами. Поскольку без идеологии жить нельзя, она становится мощным орудием политической борьбы., Политические организации стремятся заложить в свои программы привлекательные идеологии, адресуя их конкретным социальным слоям общества. После победы на выборах они имеют возможность проводить свою идеологию в государственном управлении.

При всем многообразии идеологических систем выделяются две, берущие за основу развития противоположности — либерализм и социализм. Либерализм ставит во главу угла свободу личности, приоритет удовлетворения личного интереса. Социализм предполагает свободу личности в рамках определенного социума, отдавая приоритет общим интересам, удовлетворение которых способствует процветанию личности. В первом случае вектор направлен от частного к общему, во втором — от общего к частному. Каждая система утверждается эволюционным (постепенное изменение через реформы) или революционным (радикальное изменение существующего порядка) путем.

Вся история России является поиском варианта лучшего устройства общества, доктрины существования и процветания государства. В настоящее время при разработке государственной политики уже можно опираться на появившиеся объединительные идеи, которые могут составить основу национальной идеологии:

• необходимость изменения действительности к лучшему;

• активная роль государства в экономике и социальной сфере при соблюдении политических, гражданских свобод;

сочетание отечественных традиций, в том числе дореволюционной и советской, с новациями демократического настоящего;

сохранение российской составляющей в государственном строительстве.

Государственная политика получает идеологическое обоснование, отказ от идеологии также является идеологией, только такая идеология лишает государственную политику содержания и обрекает на неуспех. Например, если государство не придерживается никаких нравственных и эстетических взглядов, то любые взгляды могут быть легко навязаны массам через СМИ.

Политические партии и объединения, отдельно взятые политические деятели могут придерживаться любой идеологии формально или на деле. Но придя к власти, они реализуют государственную идеологию, причем о ней люди судят не по декларациям, а по реальным действиям, политике. Для демократического политика государственная власть является средством реализации идеологических воззрений избиратели контролируют его и при расхождении между словом и делом на следующих выборах лишают доверия.

**2.3. Право и государственная политика.**

Государственная политика базируется также на твердом фундаменте права как основы эффективного функционирования власти и ограничивается рамками права. Право принято подразделять на публичное и частное. Публичное право регулирует деятельность государственных органов, отношения между гражданами и госорганами, частное право составляют нормы, регулирующие отношения между гражданами.

Источником права является Конституция РФ. Для обеспечения устойчивости и стабильности в обществе, предсказуемости государственной политики установлена жесткая процедура изменения Конституции. Ее основные положения могут быть изменены только всенародным голосованием или созываемым для этого Конституционным Собранием. Другие положения могут быть изменены федеральным конституционным законом, вступающим в силу после одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ.

Отдельные сферы и отрасли деятельности регулируются конституционным, гражданским, административным, трудовым, земельным, налоговым и другими видами права. Гражданское законодательство регулирует имущественные и личные неимущественные отношения между физическими и юридическими лицами. В этих отношениях могут участвовать Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. Гражданские права и обязанности возникают из актов государственных органов и судебных решений. Другие виды законодательства регулируют имущественные отношения, основанные на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. Нормы права при необходимости исполняются принудительно с использованием соответствующих механизмов.

Основой каждого вида права являются законы, регулирующие наиболее важные общественные отношения. Основные начала государственного и общественного строя определяют федеральные конституционные законы. Федеральные законы регламентируют определенные сферы общественной жизни.

Незыблемость конституционного устройства позволила за последние годы Федеральному Собранию принять основные базовые законы функционирования общества, что в свою очередь открыло новые направления в государственной политике. Основную роль здесь сыграли такие акты, как Гражданский кодекс РФ, законы о приватизации, о конкуренции, об акционерных обществах и др. Государственная политика, базируясь на действующих нормах права, предполагает в то же время их совершенствование по мере продвижения общества от одного этапа развития к другому.

**2.4. Финансовые возможности государства и эффективность политики.**

Большое влияние на эффективность политики оказывают финансовые возможности государства. При прежней системе в основу планов закладывались общественные потребности. Для их удовлетворения изыскивались средства. При этом финансирование не рассматривалось в качестве ограничителя, а подводилось под материальные и трудовые ресурсы. Проблема дефицита финансовых и других ресурсов хотя и существовала, но решалась за счет преимуществ централизованной системы в части возможностей маневрирования.

При рыночном хозяйствовании государство располагает лишь частью материальных и финансовых ресурсов. В России государственная собственность отдана в частные руки раньше, чем была обеспечена гарантия надежного пополнения доходов бюджета. Под влиянием роста бюджетного дефицита, внутреннего и внешнего долга постепенно осуществляется переход к принятию решений исходя из доходов бюджета, а не потребностей страны. Не только для решения задач общенационального масштаба, но и для выдачи заработной платы в бюджетной сфере государство привлекает ресурсы, в том числе за рубежом. Рост внешних заимствований все больше затрудняет проведение независимой не только внешней, но и внутренней политики. Рекомендации МВФ и других международных кредиторов вынужденно учитываются даже при решении сугубо внутренних проблем, например, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного обеспечения.

Крупные корпорации, компании типа ОАО «Газпром» также проводят политику и финансируют развитие страны. Но то, что хорошо для ОАО «Газпром», необязательно полезно для России. Правительство должно контролировать соблюдение общенациональных интересов, иначе удовлетворение общественно значимых потребностей станет случайным явлением, а структурные диспропорции превратятся в закономерность.

**Заключение.**

В основной части работы мы проанализировали вопросы, касающиеся государственной власти, а также различные аспекты государственной политики. В заключение отметим, что фактором, определяющим государственную политику, стало изменение геополитического положения России, потеря ею статуса сверхдержавы. Согласно Концепции национальной безопасности, основные угрозы России носят не военный, а экономический характер. Военные угрозы полностью не исключаются, но иным стал их характер: не глобальный военный конфликт, масштабная агрессия и ядерная война, а региональные, локальные войны и притязания. Для их отражения требуется меньший военный потенциал.

В демократическом обществе основой формирования государственной внутренней и внешней политики является воля народа, которую он проявляет на референдумах, выборах представительной и исполнительной власти, в акциях одобрения или протеста и в других формах. Облеченные доверием народа органы и должностные лица государственной власти разрабатывают стратегию и тактику управления страной, которые материализуются в нормативных правовых и других актах. Органы государственного управления различных уровней реализуют на практике стратегические цели и тактические решения, применяя при этом как мягкие, так и директивно жесткие меры принудительного характера.

Механизм разработки политики включает выбор соответствующих приоритетов, учитывает последствия их реализации в экономической, социальной, экологической и других сферах, предусматривает оценку затрат, выгод и рисков. Устанавливаются целевые ориентиры и ограничения. Они выражаются в показателях качества жизни (продолжительность жизни, состояние здоровья, объем знаний, доход на душу населения, занятость, реализация прав человека и др.), уровня экономического развития, экологического благополучия.

При прежней системе был единый орган, вырабатывавший государственную политику, которая утверждалась на партийных съездах и пленумах. Правительство не участвовало непосредственно в разработке политической линии, но претворяло ее в жизнь.

Основные направления внутренней и внешней политики Российского государства определяет Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Он обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Послание Президента РФ парламенту России одновременно является посланием стране.

Послание Президента РФ опирается на доктрины, концепции по различным направлениям развития страны, среднесрочные и долгосрочные прогнозы. Доктрина выражает систему взглядов на значение отдельных мероприятий, принципов, определяющих механизм государственного регулирования, которыми руководствуются органы власти. Доктрины и концепции утверждаются Указами Президента РФ, например доктрина развития российской науки, концепция развития рынка ценных бумаг и др.

Правительство РФ ежегодно заявляет о приоритетах промышленной и социальной политики.

**Список литературы:**

Государство и управление в США. Отв. Ред. Л.М. Евенко. М., 1985.

История государства и права России. Отв. Ред. Титов Ю.П. М., 1997.

Конституционное право. Отв. Ред. А.Е. Козлов. М., 1997.

Пикулькин А.В. Система государственного управления. М., 2000.

Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы государственных финансов. М., 1996.

1. Государственное управление в США. Отв. Ред. Л.М. Евенко. М., 1985. [↑](#footnote-ref-1)
2. История государства и права России. Отв. Ред. Титов Ю.П. М., 1997. [↑](#footnote-ref-2)