

Позднякова Анна Эдуардовна

аспирант кафедры политического анализа
факультета государственного управления
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова

ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Аннотация:

В статье особенности разработки и реализации российской государственной политики рассмотрены под влиянием двух факторов. Первым фактором является глубинная трансформация политических и социально-экономических отношений, которая имела место в переходный период от планово-командной к рыночной экономике. Вторым фактором является опыт заимствования передовых западных методик и инструментов без учета российских реалий. Два указанных фактора являются ключевыми при рассмотрении современных особенностей и проблем, которые имеют место в российской управленческой практике.

Ключевые слова:

государственная политика, политическая система, государственное управление, государственная программа, бюрократия.

Pozdnyakova Anna Eduardovna

PhD student,
Political Analysis Department,
Public Administration Faculty,
Lomonosov Moscow State University

THE SPECIFIC FEATURES OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN RUSSIA

Summary:

The article considers the main features of development and implementation of the public policy in Russia in the context of two aspects. The first aspect is substantial transformation of political, economic and social relations that took place during the transition from the planning to market economy. The second one is "borrowing" of the best international practices without adopting it to the Russian context. These two aspects are essential for consideration of the features and problems of the Russian governing practice.

Keywords:

public policy, political system, public administration, government program, bureaucracy.

Вопрос изучения государственной политики является весьма актуальным для современной политической науки. Особенности ее содержания определяются как внутренними факторами, такими как принципы, методы, инструменты, так и внешними, к которым относится тип государственного устройства, форма государственного правления, степень вовлеченности гражданских структур в процесс принятия политических решений, структура государственного управления, тип политической культуры, идеологические установки и другие факторы. Данная статья посвящена особенностям разработки и реализации государственной политики в России.

Анализируя историю разработки и реализации государственной политики в России, можно выделить два определяющих фактора, оказавших влияние на данные процессы. Во-первых, необходимо учитывать, что на дизайн государственной политики и ее становление в нашей стране сильнейшее влияние оказал переход от административно-плановой экономики к рыночной, который не только ознаменовал качественно новый этап в социально-экономическом и политическом развитии России, но и определил совершенно новый контекст государственной политики. Российская система государственного управления до сих пор ощущает последствия тех коренных преобразований. Во-вторых, на современном этапе на разработку и реализацию государственной политики влияют международные тенденции и внедрение передовых инструментов и методов государственного управления. В связи с этим особенности разработки и реализации государственной политики в России будут рассматриваться с этих двух позиций: особенности, связанные с предыдущим развитием системы государственного управления, и особенности современного этапа разработки и реализации государственной политики.

В начале 1990-х гг. перед государством встал ряд задач по формированию концептуально новой модели разработки и реализации государственной политики [1, с. 198]. Этот процесс шел в контексте фундаментальных преобразований экономической, политической систем, трансформации роли основных политических акторов, выхода на ключевые государственные позиции представителей бюрократии, а также нередкого их сращивания с бизнес-структурами.

Становление новой модели государственной политики происходило в условиях патерналистского менталитета российского общества. В результате коренных изменений в идеологических, политических и экономических ориентирах сформировалось общественное недоверие к государству и его органам. В этот период политической нестабильности власть была вынуждена

идти на чрезвычайные меры, которые помогали приглушить существующие проблемы, но воспроизводили их в будущем в многократном размере. Многие исследователи отмечают, что социальные проблемы, на решение которых до сих пор направлена государственная политика в данной области, являются следствием действий самого государства [2; 3]. Последствия данного периода до сих пор ощущаются в российской политической практике. В связи с этим можно выделить первый блок особенностей выработки государственной политики в России.

Одной из главных особенностей российского подхода к выработке государственной политики является специфическое понимание государственной политики как средства достижения властных интересов, но не как деятельности по решению общественных проблем [4]. В отсутствие сильного давления со стороны граждан политические лидеры во многом сумели снять с себя ответственность за решение важнейших общественных и экономических проблем. Политические структуры практически не рассматривают гражданскую активность как источник выработки государственной политики, но воспринимают ее как средство легитимизации собственной власти. Пиковая активность политических деятелей по общению с гражданскими структурами и населением элиты приходится на период предвыборных кампаний. Таким образом, современные политические элиты оперируют рационалистическим пониманием государственной политики, видя в ней инструмент достижения своих личных интересов.

До настоящего времени сохраняется высокая роль государственной бюрократии как активного политического актора. Нередки случаи, когда бюрократия не только говорит, но и действует от имени государства. Г.Л. Купряшин называет сложившийся в России тип принятия решений «бюрократической моделью» [5, с. 135]. Для такой модели характерны неконкурентный характер выработки государственной политики, отсутствие публичного анализа альтернатив. Также существует чрезмерный персоналистический уклон и нескритичность при собственной оценке действий со стороны политических руководителей и стремление минимизировать издержки. Кроме того, заужен спектр агрегируемых интересов, как правило лоббируемых крупными корпорациями. В современных условиях российское чиновничество усложняет структуры управления и ослабляет контроль за собственной деятельностью не только со стороны не только общественности, но и политических деятелей. Таким образом, представители бюрократии могут не только самостоятельно действовать, но и корректировать политические приоритеты правительства, что сказывается на выработке государственной политики.

А.И. Соловьев выделяет несколько социокультурных и психологических особенностей российской бюрократии, которые также влияют на процесс выработки государственной политики [6]. Первая особенность – способность чиновников служить любому режиму вне зависимости от политической ориентации. Однако она заключается не в деидеологизированности чиновничества, а в «политической всеядности». Кроме того, отмечается сохранение прежних характеристик, присущих членам партийной номенклатуры, среди которых склонность к манипулированию информацией, замещение служебных интересов межличностными, замещение основных служебных ориентиров профессиональной деятельности получением прибыли. Таким образом, из сознания чиновников были устранены механизмы подотчетности, подзаконности и ориентации на общесоциальные цели. Данные особенности спланируют представителей внутри группы, позволяя быстрее согласовывать обоюдные значимые решения, однако власть и управление становятся все более далеки от населения.

Также особенностью выработки государственной политики является взаимоотношение власти с научным и экспертным сообществом. Часто для обоснования приоритетов в социальной и экономической политике и обеспечения доверия граждан к принимаемым в этой сфере решениям государство привлекает экспертов в области социальной сферы, экономики и политики. Но сообщество экспертов в этих областях вынуждено подчиняться давлению государства на содержание их деятельности, поскольку государство является крупнейшим заказчиком исследований и консалтинга. Многие из таких исследований проводятся исходя из приоритетов и интересов государства.

Вторая тенденция характерна уже для современного этапа развития системы государственного управления в России и связана с применением в российской управленческой практике передового зарубежного опыта и инструментария разработки и реализации государственной политики, а именно: управление по результатам, методы прогнозирования и программирования, установление индикаторов деятельности государственных органов и др. Также в ходе реформы государственного управления, начатой в 2004 г., в практику политической деятельности был введен инструмент стратегического планирования, широко используемый в развитых странах [7]. Тенденция применения такого инструментария в процессе выработки государственной политики порождает второй блок особенностей этого процесса.

Большое влияние на разработку государственной политики в России оказывает Президент Российской Федерации. Его ежегодные послания к Федеральному собранию Российской Федерации являются документом, определяющим стратегию деятельности государства, в то время как во многих развитых странах имеет место обратная корреляция.

Несмотря на повсеместное введение планирования и стратегического управления, в России отсутствует централизованный орган, контролирующий выполнение данных процессов, что также является отличием от практики развитых стран. К примеру, в Корею выполнение Национальной стратегии устойчивого развития контролирует специально созданная Президентская Комиссия по устойчивому развитию, состоящая из представителей власти, академического и бизнес-сообщества, а также гражданских организаций.

Известно, что для успешного выполнения масштабных государственных проектов необходимо четкое понимание источников финансирования мероприятий. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [8], которая является основным стратегическим документом страны, не прописано четкое решение этой проблемы. Позитивным примером в этом ключе является Норвегия, где Стратегия устойчивого развития является частью государственного бюджета, а координирующими органами определены Правительство Норвегии и Министерство финансов.

Несмотря на унификацию и систематизацию функций и регламентизацию деятельности государственных органов, существует дефицит согласованных управленческих действий, который негативным образом влияет на разработку и реализацию государственной политики. В практике государственного управления все еще преобладают личностные отношения, которые сводят на нет предсказуемость и подотчетность государственной политики.

Таким образом, на процесс выработки государственной политики в России оказывает влияние ряд факторов, главными из которых являются процессы «перестроечного» периода и желание России использовать лучшие мировые практики. Описанные особенности государственного управления в сочетании породили такую ситуацию, когда задекларированные принципы и программные мероприятия на практике мало согласуются с реалиями государственного управления. Прогнозы и программы социально-экономического развития принимаются без оглядки на возможные экономические кризисы или политическую изоляцию России, которую можно наблюдать в настоящее время.

Ссылки:

1. Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М., 2011.
2. Шахбанов А.М. Особенности государственной социальной политики в 90-е гг. XX в. // Теория и практика общественного развития. 2012. № 11.
3. Римский В.Л. Особенности российской социальной политики // Материалы конференции «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России». 2006.
4. Там же.
5. Купряшин Л.Г. Указ. соч. С. 135.
6. Соловьев А.И. Особенности механизма принятия государственных решений в России: социокультурные и психологические параметры // Полис. 1998. № 4.
7. Шубенкова А.Ю. Стратегии как инструмент государственного управления: российский и международный опыт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.anspa.ru/files/sem2012/shubenkova.pdf> (дата обращения: 02.06.2015).
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.».

References:

1. Kupryashin, LG 2011, *Modernization of government: institutions and interests*, Moscow.
2. Shahbanov, AM 2012, 'Features of the state social policy in the 1990s', *Theory and Practice of Social Development*, no. 11.
3. Rimskiy, VL 2006, 'Features of Russian social policy', *Materials of the conference "Social Market Economy: concept, practical experience and application prospects in Russia"*.
4. Rimskiy, VL 2006, 'Features of Russian social policy', *Materials of the conference "Social Market Economy: concept, practical experience and application prospects in Russia"*.
5. Kupryashin, LG 2011, *Modernization of government: institutions and interests*, Moscow, p. 135.
6. Solovyov, AI 1998, 'Features of the mechanism of public decision-making in Russia: the sociocultural and psychological parameters', *Polis*, no. 4.
7. Shubenkova, AY 2012, *Strategy as a tool of governance: Russian and international experience*, retrieved 02 June 2015, <<http://www.anspa.ru/files/sem2012/shubenkova.pdf>>.
8. *Order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 № 1662-r "On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period till 2020"*.