

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

А.А. ОЛЕЙНИКОВА
Е.В. ХАРЧЕНКО

*Юго-Западный
государственный
университет,
г. Курск*

*e-mail:
olejnickova.alina@yandex.ru
e-mail:
samofalovae@mail.ru*

В статье раскрывается сущность государственной политики, цели и задачи ее реализации, исследованы основные модели государственной политики, существующие в мировом опыте, рассматриваются особенности реализации государственной политики на региональном уровне, механизмы реализации региональной молодежной и жилищной политики раскрыты на примере Курской области. Определены приоритетные задачи государственной региональной политики, отвечающие интересам экономики России на пути формирования дееспособного гражданского общества. Предлагаются возможные решения наиболее актуальных проблем развития региона посредством участия в комплексных и межрегиональных тематических программах и конкретных проектах. Проведен анализ процессов реализации жилищной и молодежной политики в Курской области, которые направлены на регулирование отношений, возникающих в результате обеспечения населения определенными благами.

Ключевые слова: государственная политика, региональная политика, механизмы реализации, политический цикл, региональное развитие.

Государственная политика содержит цели, задачи и обязанности государства как основы политической системы общества. Политика государства – отработанная система деятельности органов публичной власти по решению неотложных и текущих общественных проблем, а также стремление к выполнению социально значимых целей развития различных сфер общества. В последние годы все чаще используются в литературе, правовом поле такие понятия как «государственная политика» и «общественная политика». Понятия близки по смыслу, но если говорить о политике государства в целом, то она формируется преимущественно государством, в формировании же общественной политики предполагается обязательное участие граждан, а в дальнейшем и ее реализации. И та и другая политика направлены, прежде всего, на решение общественных проблем, только подходы к разработке политики разные.

Дж. Андерсон считает, что в общем случае любая политика направлена на решение общественных проблем, а существование двух этих терминов определяет разные подходы к разработке политики, что говорит о том, что в настоящее время различия между субъектами и объектами политики все менее заметны. Политические институты и организации, социальные группы и отдельные граждане могут выступать субъектами и объектами политики [1, с.19].

С точки зрения Пикулькина А.В., государственная политика содержит совокупность целей, задач и приоритетов развития целевых программ, которые относятся к ведению органов публичной власти с вовлечением в эту деятельность институтов современного гражданского общества [4, с.176].

Политический цикл является процессом создания и проведения политики государства, включающим несколько этапов:

- первый этап включает в себя анализ ситуации, выбор приоритетных общественных проблем, принятие решения о разработке политики в конфликтной сфере, определение основных ее целей и направлений;
- второй этап содержит целевые программы, их согласование, принятие официального документа о политике/программе с определением источников финансирования;
- третий этап охватывает непосредственную разработку политики, мониторинг и контроль ее реализации;
- четвертый этап содержит оценку результатов и последствий [5, с.115].

В мировой практике существует несколько различных моделей разработки государственной политики, рассмотрим основные из них:

а) модель «сверху – вниз» предполагает, что государственные решения принимаются на высших уровнях государственного управления, а низовые уровни являются пассивными исполнителями;

б) модель «снизу – вверх» предполагает, что формирование государственной политики начинается с низовых структур управления при активном привлечении общественных институтов;

в) «централизованная модель» предполагает, что политика формируется и реализуется силами бюрократического аппарата без учета общественного мнения;

г) «демократическая модель» предполагает, что при сохранении централизованного управления государство создает условия для активизации деятельности граждан, используя механизмы привлечения к разработке государственной политики общественных объединений [2, с.103].

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что ни одна из моделей не встречается в «чистом» виде, и на практике для решения различных проблем применяются разные подходы к их решению или новые стили реализации государственной политики.

Существует несколько основных подходов к решению проблем: перспективный подход к планированию и реализации политики, включающий анализ тенденций и прогнозирование развития ситуации; реагирующий подход, где конкретные действия по разработке и реализации политики начинаются после того, как проблема приобрела определенный масштаб; рациональный подход основан на использовании экономико-математических методов и принципа рациональности; антикризисный подход, при котором действия субъектов политики направлены на преодоление критической ситуации [6, с.203].

По мнению Райзберга Б.А., независимо от типа и модели государственной политики, от того, какой подход к решению проблем лежит в ее основе, государственная политика должна удовлетворять определенным показателям: реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве; иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами; должна быть эффективной и результативной; должна пользоваться доверием населения [5, с.53].

Разработка любой государственной политики начинается с анализа ситуации и выявления имеющихся проблем. Политическая проблема определяется как противоречие между постоянно возникающими человеческими потребностями и возможностью государства и общества их удовлетворять [7, с.115].

Появление или существование определенной проблемы не означает, что она обязательно должна решаться органами государственной власти. Проблема, существующая в обществе, непременно попадает во внимание политических субъектов благодаря механизму формирования политической повестки дня, которая заключается в выдвижении конкретного общественного вопроса для официального признания, рассмотрения и обсуждения, таким образом, можно определить повестку дня как совокупность актуальных социальных проблем, отражающих потребности общества или отдельных групп интересов, на которые субъекты государственного управления готовы обратить внимание и способны реагировать [4, с.201].

Мировой политический опыт выдвигает несколько точек зрения по поводу формирования политической повестки дня.

Американский политолог Дж. Андерсон считает, что повестка дня образуется из требований, которые политики выбирают сами, поняв, что пришла пора на них прореагировать или создать видимость такой реакции [1, с.45].

Известный политолог Л. Пал отмечает, что не существует единого правила, которое может рассказать, из-за чего одна и та же ситуация воспринимается человеком как проблема, выносятся на региональный и федеральный уровень [5, с.211].

Любая общественная проблема приобретает статус государственной проблемы при наличии следующих характеристик:

- поддержка общественным мнением достаточно влиятельной группой интересов;
- информация о ней должна быть доступной, т. е. озвученной через средства массовой информации;
- проблема должна признаваться органами публичной власти и получить официальную формулировку;
- проблема должна быть решаемая в сложившихся условиях и при имеющихся в распоряжении органов власти ресурсах [4, с.66].

Политическая повестка дня направлена на выявление приоритетных направлений, задач и целей, которые нуждаются в непосредственном участии государственного управления. Современная политика имеет несколько различных подходов:

- подход, при котором выбор зависит от взаимоотношений между политическими партиями и расстановки политических сил;
- подход, вытекающий из противоречия между социальными потребностями общества и проблемами их удовлетворения;
- подход, основанный на количественных показателях, например [6, с.213].

Механизмами и инструментами выбора приоритетов являются: метод аналогий, разработка сценариев, анализ предпочтений, экспертные заключения.

Такой вид политики, как государственная региональная политика является наименее разработанным направлением государственной политики России с точки зрения методологии.

Региональная политика определяется как система целей, задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны. В сложившейся политической практике государственного управления России понятия «регион» и «субъект РФ» являются синонимами [6, с.196].

В настоящее время, в процессе обеспечения государственной региональной политики имеется много проблем. Так, политика бюджетного выравнивания лишь осложнила экономическую ситуацию субъектов РФ, при этом являясь приоритетным направлением реализации политики региона. Необходимость разработки совершенно новых мер по реализации государственной политики региона в настоящее время признана на федеральном уровне [3, с.151].

Основными задачами государственной региональной политики являются: формирование единого экономического и правового пространства с учетом интересов и приоритетов регионального развития; создание условий для обеспечения устойчивого экономического и социального развития каждого региона; создание условий для обеспечения равного качества жизни в различных регионах [5, с.88]. Все выше сказанное говорит об установлении приоритетных задач государственной региональной политики, отвечающих интересам экономики России, при одновременном выявлении факторов снижения дифференциации регионов во всех сферах, поэтому особое внимание должно быть направлено на анализ и контроль за реализацией государственной политики на уровне регионов (рисунок).

Отсутствие адекватных и эффективных форм и методов государственного воздействия на региональную политику является одной из причин территориальной дифференциации, уменьшения инвестиционной привлекательности при одновременном нарастании кризисных явлений во многих региональных социально-экономических системах и повышении угроз экономической безопасности, имеющих выраженный региональный характер.

В качестве конкретного примера рассмотрим региональную политику Курской области, в рамках которой определяются взаимосвязи между центром и регионом, определяются права и полномочия региона, вырабатывается своя практика взаимодействия центра и Курской области, которая заключена в стабильные или меняющиеся правовые рамки. К числу важнейших направлений региональной политики Курской области можно отнести:

- обеспечение стратегии инновационного развития, опирающейся на реализацию интеллектуального потенциала граждан, общественных организаций, объединений и движений, на наиболее эффективное применение их знаний и умений;
- поддержку молодёжи, имеющей активную гражданскую позицию;
- повышение результативности научной деятельности за счет усиления взаимодействия исследователей и образовательных учреждений;
- совершенствование образования за счет использования современного научного потенциала, всего богатства российской культуры, ее достижений и традиций, развитие дополнительного, непрерывного и других современных форм образования граждан;
- воспитание у людей всех возрастов осознанной необходимости и стремления вести здоровый образ жизни, создание условий для занятий спортом, развития на региональном уровне всех форм туризма;
- обеспечение высоких жизненных стандартов жителей региона путем реализации государственной политики поддержки семьи, роста объема и качества предоставляемых услуг здравоохранением и образованием;
- гарантирование прав и свобод детей и молодежи через нейтрализацию или ликвидацию угроз здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних;
- радикальное повышение эффективности экономики на основе роста производительности труда, использование высокого потенциала энергетических, транспортных и аграрных отраслей страны;
- создание максимально комфортных условий для развития малого и среднего бизнеса;
- участие в разработке и реализации национального плана по борьбе с коррупцией;
- гарантирование личной безопасности граждан – обеспечение надежной защиты жизни и имущества людей;
- повышение уровня жизни граждан, чтобы, используя свои знания и умения, а также помощь государства, они имели возможность получать достойные доходы, приобрести жильё;

- формирование благоприятного общественного мнения, устойчивой мотивации к инновационному движению, использование моральных и иных стимулов.

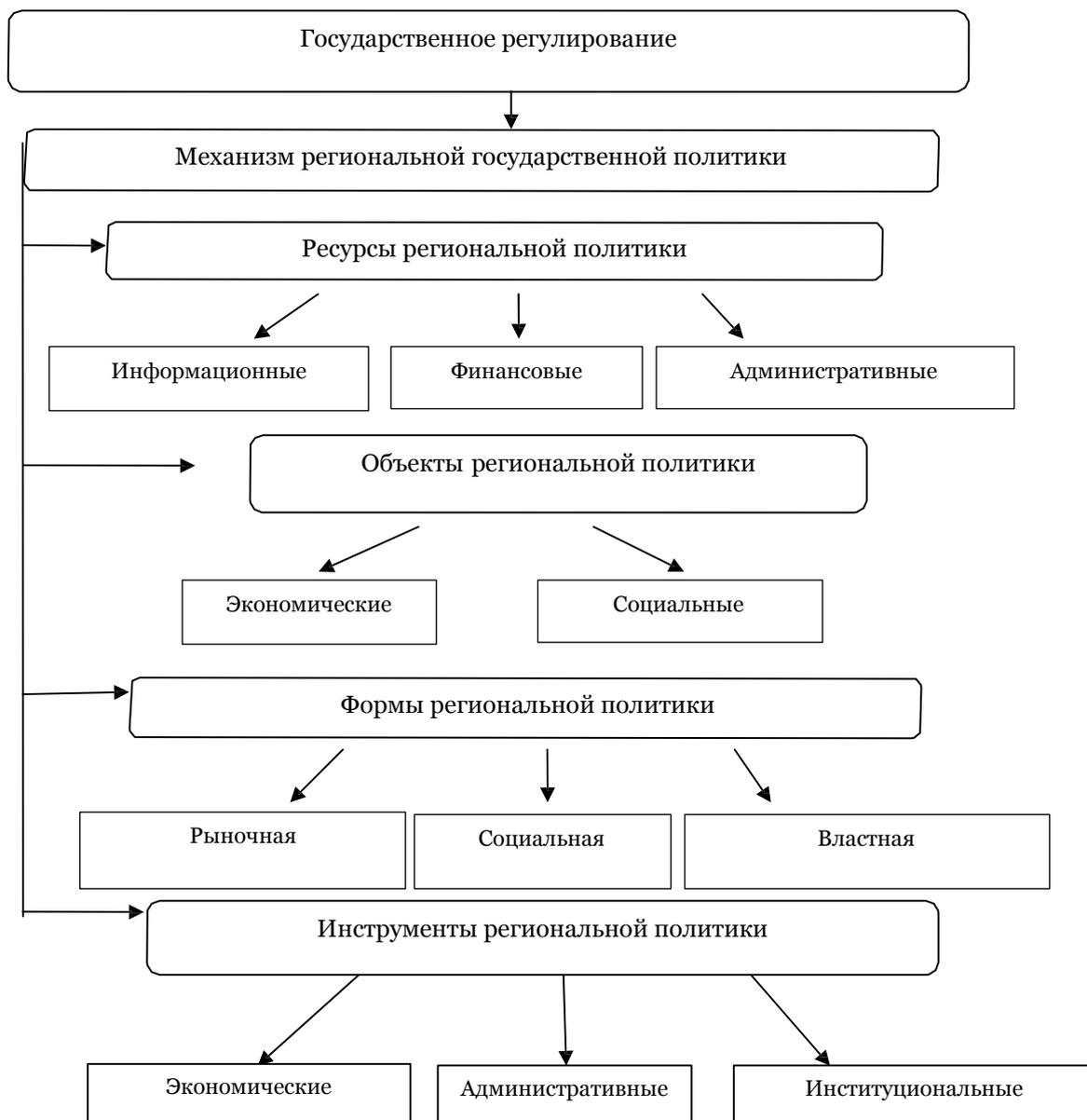


Рис. Механизм реализации государственной политики на региональном уровне

Необходимость в конкретных программах, реализуемых в Курской области, как динамично развивающемся регионе Центрального федерального округа, включая долгосрочные направления и проблемы социального, экономического, научного, технического, правового развития, может изменяться, наполняться новым содержанием в зависимости от момента времени, определенных внешних или внутренних обстоятельств.

Некоммерческие общественные организации Курской области, обладая необходимым интеллектуальным потенциалом и конструктивным настроем, способны внести свой вклад в процессы консолидации гражданского общества региона и объединение его в целях социально-экономического развития области. Институтам гражданского общества Курской области, которыми являются некоммерческие общественные организации, необходимо, исходя из их особенностей и возможностей, определить свое место для участия в решении приоритетных и актуальных задач развития области и Центрального федерального округа, найти наиболее эффективные для этой работы методы и формы. Важнейшими условиями для решения приоритетных национальных задач должны стать воспитание у населения гражданской культуры, преодоление проявлений пра-

вового нигилизма и коррупции, активное и заинтересованное участие граждан в процессах разработки и реализации планов и проблем развития региона, создание в обществе атмосферы доброжелательности и здорового оптимизма.

Планы и программы развития региона должны проходить через широкое публичное, конструктивное обсуждение и общественную экспертизу с тем, чтобы долгосрочные ориентиры стали понятны и получили поддержку всех слоёв общества [3, с.119].

Формирование дееспособного гражданского общества является приоритетным направлением региональной политики Курской области. Исходя из этого, подпрограмма направлена на развитие коренных основ в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, общественного сектора и бизнес-сообщества, на создание реальных условий для участия институтов гражданского общества в решении конкретных и масштабных проектов социально-экономического и гуманитарного развития области в рамках Центрального федерального округа.

В плановый (2009 – 2012 годы) период для решения наиболее актуальных проблем развития региона предполагается участие в следующих комплексных и межрегиональных тематических программах и конкретных проектах, реализуемых программой:

- Общенациональная программа «Демографическое развитие России».
- Комплексная просветительская программа «Распространение идей и практики здорового образа жизни».
- Комплексная программа «Молодежь Центрального федерального округа».
- Социальная и моральная поддержка пожилых и больных людей. Комплексная программа «Борьба с бедностью».
- Программа «Социальная и моральная поддержка инвалидов, людей с ограниченными возможностями, жертв техногенных и природных катастроф, жертв насилия».
- Программа «Поддержка и развитие обществ милосердия, движений добровольчества и волонтерства».
- Комплексная просветительская программа «Укрепление семьи – основа устойчиво развивающегося общества».
- Комплексная программа «Развитие системы здравоохранения и социальной поддержки граждан России».

Рассмотрим реализацию жилищной политики Курской области, которая направлена на регулирование отношений, возникающих в результате обеспечения населения определенными благами. В основу региональной жилищной политики нашего региона должен быть заложен социальный принцип, позволяющий человеку иметь свободу выбора жилищных условий, что позволяет избегать волнений в обществе. В основе жилищных преобразований в регионе лежит концепция развития жилищного фонда на федеральном и региональном уровнях. Малоимущие граждане должны быть обеспечены за счет бюджетных средств, а остальные должны иметь возможность за собственные средства и с поддержкой государства приобретать жилье в кредит или арендовать квартиры [4, с.109]. Как отмечается в Федеральной целевой программе «Жилище», реформа в жилищной сфере стала поворотом от административных методов регулирования к рыночным механизмам при соблюдении социальных гарантий жилищных прав малоимущих граждан и иных категорий населения, а право собственности на жилье, рынок жилья стали неотъемлемой частью отношений в этой сфере [5, с.311]. Конкретными результатами жилищной реформы в Курской области являются: приватизация жилья; сформирован рынок купли-продажи жилья, что помогло регламентировать жилищные отношения; произведена передача ведомственного жилья и других объектов социального назначения в муниципальную собственность, что позволило повысить эффективность деятельности промышленных предприятий.

Для успешной реализации жилищной политики была необходима системная подготовка, предусматривающая несколько последовательных этапов, для плавного перехода. Однако из-за непродуманных и быстрых изменений образовался большой разрыв между спросом на жилье и предложением, что спровоцировало резкий скачок цен. Анализ сложившейся ситуации в жилищной сфере региона позволяет сказать, что в ходе реализации жилищной политики немного повышены возможности рынка; не изучены последствия возможной монополии рынка товаров и услуг; абсолютно нетронутой осталась проблема необеспеченности жильем, необоснованно высокие цены на коммунальные услуги, что лишь подогрело недовольство населения.

На жилищно-коммунальный комплекс приходится весомая всех основных фондов России, чем и объясняется в значительной мере его высокая инерционность. Одной из приоритетных задач федеральной жилищной политики является усиление социальной защиты малообеспеченных семей при оплате жилищно-коммунальных услуг и приобретении комфортного жилья [3, с.151].

В настоящее время самую большую проблему, связанную с ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги, в большей степени можно считать преодоленной, однако по объективным причинам продолжается дальнейшее удорожание коммунальных услуг, что вызвало снижение уровня жизни малоимущих граждан Курской области.

Нуждаются в совершенствовании правовая и экономическая сфера, стимулирующие развитие жилищного фонда и его социального использования, изменение инфраструктуры соответствующей специфике рынка жилья. Без модернизации системы государственного и муниципального финансирования жилищной сферой ее эффективное функционирование невозможно.

Эффективная реализация целевой программы «Жилище» на федеральном уровне зависит от степени эффективности государственной жилищной политики в каждом отдельно взятом регионе. В этой связи необходимо проводить различные социологические исследования для изучения общественного мнения и отношения населения к проводимым реформам, и на основе экспериментальных работ вести работу по снижению негативного потенциала издержек жилищной политики на региональном и муниципальном уровнях.

Государственная молодежная политика Курской области нацелена на социальную поддержку молодежи и, в связи с социальными преобразованиями, также находится в процессе модернизации. Можно отметить, что молодежь не учитывается в основных социальных структурах, а выделяется в отдельную категорию общества. В связи с этим правым исключением молодежь испытывает социальные и культурные лишения. В мировой практике говорится о последствиях социального исключения молодежи: всевозможные дисфункции в форме распада семей, бездомности, преступности, а также возрастающая зависимость данных категорий молодежи от государственной поддержки [5, с.191]. В этом случае большое значение имеет реализация государственной молодежной политики на уровне каждого региона.

Наиболее адекватным основанием построения региональной модели социальной поддержки молодежи является методология мотивационного программно-целевого управления [4, с.184]: упорядочение проблем по группам факторов, препятствующих формированию системы эффективной социальной поддержки молодежи в регионе, систематизация путей их преодоления, которая позволит сформировать соответствующие совокупности разновидностей целей, с последующей разработкой исполняющей и управляющей программ.

Модель обеспечения социальной поддержки молодежи является существенным условием эффективности реализации региональной молодежной политики, поскольку, наряду с федеральным, содержит и региональный компонент [2, с.89]. Выделение основных элементов данной модели обусловлено социально-экономическими и социально-политическими особенностями развития региона, экологическими условиями, демографической ситуацией и т.д. Кроме того, данная модель способствует, с одной стороны, развитию жизненного потенциала молодежи, а с другой – сопряженности средств и факторов, направленных на формирование, реабилитацию и реализацию жизненных сил молодежи края. В общем виде данная модель может быть представлена в следующем виде: условия и факторы, влияющие на социальную поддержку молодежи; сферы социальной поддержки молодежи; формирование региональной молодежной политики; организационно-управленческое обеспечение социальной поддержки молодежи.[2, с.135].

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что государственная политика в современном российском обществе должна обеспечиваться управленческими, организационными и технологическими средствами в соответствии с региональными особенностями, что будет способствовать повышению эффективности современной системы реализации государственной политики на разных этапах развития региона.

Литература

1. Андерсон, Дж. Федерализм: введение. Экономика . 2009. – 127 с.
2. Лобанов, В.В. Государственное управление и общественная политика [Текст] /В.В. Лобанов. – СПб., 2004. – 160 с.
3. Малин, А.С. Региональное управление [Текст]: учебн. пособие / А.С. Малин – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 197 с.
4. Пикулькин, А.В. Система государственного управления [Текст]: учебник для вузов / А.В. Пикулькин; под ред. Т.Г. Морозовой. – М., 1997. – 241 с.
5. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие.- М.: ИНФРА-М , 2012. – 383 с.
6. Старцев, Я.Ю. Система государственного управления: политический анализ [Текст]: учебное пособие / Я.Ю. Старцев. – Екатеринбург, 2001. – 256 с.
7. Шалаев, И.К. Мотивационное программно-целевое управление: основы теории и экспертиза эффективности. – Барнаул: БГПУ, 1995. – 318 с.

REALIZATION OF THE STATE POLICY AT REGIONAL LEVEL

A.A. OLEJNIKOVA E.V. KHARCHENKO

Southwest State University, Kursk

e-mail: samofalovae@mail.ru olejnickova.alina@yandex.ru

In the article the essence of a state policy, the purpose and a problem of its realization reveals, the main models of a state policy existing in world experience are investigated, features of realization of a state policy at regional level are considered, the tools of realization of regional youth and housing policy are described on an example of Kursk region. The priority problems of the state regional policy which are equitable to interests of economy of Russia on a way of formation of a capable civil society are defined. Possible solutions of the most actual problems of development of the region by means of participation in comprehensive and interregional thematic programs and specific projects are offered. The analysis of processes of realization of a housing and youth policy in Kursk area which are directed on regulation of the relations resulting maintenance of the population by the certain blessings is carried out.

Keywords: state policy, regional policy, tools of realization, political cycle, regional development.