

(Дата подачи: 20.02.2019 г.)

М. В. Бубнов

Белорусский государственный университет, Минск

M. Bubnov

Belarusian State University, Minsk

УДК 321

ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ: ВНЕШНЯЯ И ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

DECISION-MAKING PROCESS: FOREIGN AND INTERNAL POLICY OF THE STATE

Статья посвящена теоретико-методологическим основам процесса принятия решений в области внешней и внутренней политики государства.

Ключевые слова: государственное управление; процесс принятия политических решений; внешняя политика государства; внутренняя политика государства.

The article is devoted to the theoretical and methodological bases of the decision-making process in the field of foreign and domestic policy of the state.

Keywords: public administration; political decision-making process; foreign policy of the state; domestic policy.

Принятие политических решений занимает весомое место в процессе формулирования (выработки) и осуществления государственной политики. Под государственной политикой могут пониматься цели и задачи функционирования и развития государства в краткосрочной (до 1 года), среднесрочной (3–5 лет) и долгосрочной (5 лет и выше) перспективе, а также средства и методы реализации этих целей и задач на практике.

В формулировании и реализации государственной политики участвуют органы государственного управления. Органы государственного управления – это организационные структуры, уполномоченные принимать и реализовывать политические решения в виде нормативно-правовых актов – законов, кодексов законов, указов, постановлений, распоряжений и т. д.

В число органов государственного управления входят: органы законодательной власти (парламент и местные советы депутатов), органы исполнительной власти общегосударственного (министерства и ведомства) и местного (местные администрации), а также Конституционный суд государства (уполномочен корректировать или отменять политические решения).

Законодательные органы власти принимают нормативно-правовые акты, устанавливающие права и обязанности органов государственного управле-

ния общегосударственного и местного уровней. Исполнительные органы власти формулируют управленческие указания для осуществления целей и задач функционирования и развития государства к конкретной области (экономике, промышленности и т.д.). Судебные органы власти выявляют нарушения в реализации государственной политики, привлекают виновников нарушений к предусмотренной законодательством ответственности (административной или уголовной).

Государственная политика может подразделяться на внешнюю и внутреннюю. Внутренняя политика может подразделяться по различным отраслям: экономическая, финансово-бюджетная, промышленная, научно-промышленная, образовательная, культурная, информационная (в области средств массовой информации (масс-медиа), в здравоохранения, в области социальной защиты населения, в области внешней и внутренней безопасности государства.

Внешняя политика подразумевает под собой различные виды сотрудничества между государствами на международном уровне. Внешняя политика как система включает в себя цели и задачи, участников, отраслевые направления, методы формулирования и реализации. В качестве целей и задач внешней политики государства можно указать следующие: взаимовыгодное сотрудничество между государствами в различных сферах, урегулирование возникающих юридических споров.

В качестве участника внешней (мировой) политики выступают государства как субъекты международного права – территориальные единицы (формирования), признанные международным сообществом в лице Организации Объединенных наций и поддерживающие на своей территории самостоятельность в вопросах принятия и реализации политических решений (суверенитет), верховенство права и нерушимость государственных границ.

К отраслевым направлениям внешней политики могут быть отнесены: международное сотрудничество в области экономики, промышленности, перспективных научно-технических разработок, образования, культуры, здравоохранения, заключение мирных договоров, раздел территорий, международных экономических зон и т. д.

Методы формулирования внешней политики – это методы принятия политических решений в рамках внешней политики как предметной области. К методам формулирования внешней политики могут быть отнесены правотворчество и политические переговоры.

Правотворчество как метод формулирования внешней политики государства включает в себя деятельность по созданию и реализации на практике нормативно-правовых актов, имеющих форму и юридическую силу международного договора или дипломатической ноты. Международные договоры имеют вид соглашения между двумя и более государствами по конкретному вопросу. Дипломатические ноты имеют вид одностороннего уведомления одного государства другим по тому или иному вопросу (объ-

явление войны, возмущение поведением государства в рамках международного сообщества).

Важное место в процессе принятия решений в рамках внешней политики занимает процесс переговоров. Политические переговоры внешнеполитического уровня – это процесс вербальной или невербальной коммуникации между представителями государств, имеющий под собой цель заключить между этими представителями соглашение по конкретному вопросу, имеющее вид международного нормативно-правового акта (договора).

Вербальная коммуникация в процессе политических переговоров предполагает словесное общение представителей государств за столом переговоров и в неофициальном (кулуарном) формате – в зонах отдыха, в рабочих кабинетах места переговоров.

Невербальная коммуникация в процессе политических переговоров предполагает обмен между сторонами договоров письменными документами, отражающими позиции сторон переговоров по рассматриваемому вопросу.

Методами реализации внешней политики государства могут выступать убеждение или принуждение. Убеждение как средство реализации внешней политики государства базируется на добровольной основе, принуждение – на разрешенном Советом Безопасности ООН применении силы – подразделений международных миротворческих подразделений, армии, полиции мировых государств.

Убеждение как средство реализации внешней политики государства подразумевает под собой заключение двусторонних или многосторонних межгосударственных соглашений – международных договоров. Международный договор – это нормативно-правовой акт, закрепляющий результаты соглашения между государствами по поводу международного сотрудничества в конкретной сфере или урегулирования правовых (юридических споров) в конкретной предметной области (например, урегулирование территориального конфликта, мирные договоры, раздел международных экономических зон).

Принуждение как метод реализации внешней политики государства предполагает под собой разрешенный Советом Безопасности ООН ввод международных миротворческих, войсковых (армейских) и полицейских подразделений в зоны международных конфликтов. Введенные силовые подразделения могут пребывать в зоне конфликта определенный или неопределенный срок – пока конфликт не завершится полностью и в присутствии иностранных военных и полиции необходимости не будет. Принуждение следует рассматривать только в качестве крайней меры – метода, пригодного для тех случаев, когда добиться убеждением разрешения международного конфликта невозможно.

Внутренняя политика – это часть государственной политики, действие которой не распространяется (не выходит) за территориальные рамки госу-

дарства. В рамках внутренней политики государства задействованы только те лица и организационные структуры, взаимодействия которых между собой не затрагивают политическую сферу других мировых государств.

В структуре внутренней политики государства как системы можно выделить следующие основные элементы: цели и задачи, субъект и объект, управленческие взаимосвязи, правотворчество, методы реализации.

К целям и задачам внутренней политики государства могут быть отнесены: обеспечение заполнения бюджета прибылью от работы субъектов экономики, самообеспечение государства продуктами питания, промышленными товарами (одежда, обувь), горюче-смазочными материалами, средствами производства, в т. ч. высокотехнологичными, обеспечение должного уровня образования и культурного населения, должного уровня медицинского обслуживания и социальной защиты (выплаты пенсий и пособий), защиты государства от преступности и военной угрозы – поддержание правопорядка и нерушимости государственных границ.

Субъект принятия политического решения – это должностное лицо из числа сотрудников органов государственного управления, в чьи обязанности входит формулирование (организационно-правовое обеспечение) содержания политического решения, а также управленческие указания по реализации политического решения на практике.

К субъектам политического решения могут быть отнесены:

- представители законодательной ветви власти – депутаты партий, партийных фракций, беспартийные;
- представители исполнительной ветви власти – руководящие сотрудники министерств и ведомств общегосударственного и местного уровня;
- граждане государства, участвующие в выборах и референдумах;
- судьи Конституционного суда.

В качестве объекта политического решения рассматривается общество – население государства в составе лиц, на которых распространяется действие политического решения. Указанные лица обязаны должным образом и в установленные временные рамки обеспечить реализацию политического решения в соответствии с закрепленными в нем целями и задачами.

Субъект и объект политического решения объединены управленческими взаимосвязями – каналами информационно-коммуникационного взаимодействия. В число управленческих взаимосвязей входят:

- средства коммуникации между руководителем и подчиненным (телефонная связь, Интернет, вербальное общение) – доводят содержание политического решения до сведения подчиненного, а результаты реализации политического решения – до сведения руководителя;
- средства массовой информации – информируют граждан о принятом политическом решении, а также органы государственного управления о необходимости принятия или эффективности реализации политического решения.

Правотворчество как метод формулирования внутренней политики государства предполагает изложение целей и задач, средств и методов внутренней политики в рамках текста нормативно-правового акта. Правотворчество основывается на выборе таких текстовых формулировок, которые позволили бы обеспечить реализацию внутренней политики в конкретной области деятельности государства и общества.

Аналогично внешней политике методами реализации внутренней политики государства являются убеждение и принуждение. Убеждение как метод реализации внутренней политики государства основывается на силе закона и авторитете руководителя – решения законной власти должны выполняться должным образом и в установленный временной период. Под принуждением понимается подавление военной или криминальной угрозы государственной власти силами личного состава армейских подразделений или органов охраны правопорядка.

Результатом работы органов государственного управления на уровне внешней или внутренней политики является принятие политических решений. Белорусский политолог С. В. Решетников трактует понятие политического решения следующим образом: «Политические решения, являясь видом человеческой деятельности, составляют суть государственного управления» [1, с. 4].

В качестве основных этапов процесса принятия и реализации политического решения можно выделить следующие [1, с. 49–50]:

- определение сущности политической проблемы – определение предметной области, причин, а также текущих и прогнозируемых последствий политической проблемы;
- выдвижение политической проблемы на повестку дня – публикация информации о политической проблеме в масс-медиа, в отчетах государственных аналитических центров с целью привлечь к этой проблеме внимание органов государственного управления;
- принятие политического решения – формулирование вариантов политического решения, выбор из них наиболее приемлемого;
- реализацию политического решения – осуществление политического решения на практике. Реализация политического решения может осуществляться путем управленческих указаний, путем выделения финансовых и материальных ресурсов, а также путем использования силовых ресурсов – сил внешней и внутренней безопасности государства (если существует явная или прогнозируемая угроза государственной безопасности);
- оценку эффективности принятого политического решения – определение эффективности расходования финансовых, материальных, временных ресурсов, выделенных для реализации политического решения.

В процессе принятия политических решений неотъемлемое место занимает аналитическая работа. Аналитика в процессе принятия политических решений нацелена на выявление субъекта и объекта, причин и последствий

политических проблем, выбора должной формулировки политического решения и методов, с помощью которых политические проблемы могут быть урегулированы.

В аналитической работе в рамках принятия политических решений можно выделить три основные методологические составляющие: ситуационный анализ, формулирование и отбор альтернатив, планирование и прогнозирование.

Ситуационный анализ представляет собой совокупность следующих этапов:

- сбор информации (текст, статистические данные) о политической проблеме из публикаций масс-медиа (средств массовой информации), сборников статистической информации, результатов проведения опросов общественного мнения, статистики обращений граждан в органы государственной власти;
- формулирование субъекта политической проблемы: какая социальная группа (часть общества) является участником спорной правовой ситуации, требующей принятия политических решений;
- формулирование объекта политической проблемы: какой материальный, финансовый или культурный объект (помимо его материальной ценности) является предметом спорной ситуации, требующей принятия политических решений;
- изучение генезиса (причин возникновения) проблемной ситуации: кто или что послужил причиной возникновения необходимости принятия политического решения;
- прогноз динамики политической проблемы: стабильность или кризис?

Выделяют два вида ситуационного анализа – проблемный и диагностический.

Проблемный ситуационный анализ жестко связан с определенной проблемой и всегда проявляется в выработке оптимального решения – именно такой тип ситуационного политического анализа рассматривается западной политической наукой.

Диагностический ситуационный анализ не занимается рассмотрением уже появившихся перед актором проблем, но позволяет выявить потенциальные возможности возникновения проблемных ситуаций, а также прозондировать возможность оптимизации деятельности политического субъекта на ряде направлений [2, с. 27].

Формулирование вариантов политического решения предполагает выработку вариантов политического решения на основе следующих критериев:

- максимальная экономическая целесообразность (инвестиционный) – максимум прибыли от реализации политического решения при минимальных расходах;
- повышение уровня жизни граждан (социальный) – создание рабочих мест, объектов дорожно-транспортной, культурно-просветительской, меди-

цинской, образовательной инфраструктуры безотносительно к объему расходов финансовых и материальных средств и прибыльности от их использования – разницы между объемом вложенных в проект средств и объемом средств, полученных от проекта;

- критерий безопасности государства – при глобальной угрозе государству со стороны внешнего противника или криминальной среды не имеет значения ни прибыльность проектов, ни уровень жизни граждан. Задача ставится иначе – удержать безопасность и правопорядок в государстве любой ценой, уберечь государство от разрушения внешними или внутренними силами.

За этапом формулирования и отбора альтернатив политического решения следует этап планирования. Планирование как составная часть аналитической работы в процессе принятия политических решений предполагает составление перечня мероприятий по реализации политического решения. В этот перечень могут входить:

- информирование граждан о принятом политическом решении через средства массовой информации (телевидение, радио, новостные сайты в Интернете);

- назначение должностных лиц, ответственных за реализацию политического решения;

- выделение финансовых, материальных, а при необходимости и силовых ресурсов для реализации политического решения.

Для каждого из этих мероприятий назначается временной промежуток, в течение которого они должны быть реализованы.

Прогнозирование как составная часть процесса принятия политических решений предполагает построение обоснованных предположений следующей тематики:

- Будет ли эффективным принятое политическое решение?
- Будут ли в процессе реализации политического решения наблюдаться негативные факторы (социальная напряженность, необходимость сокращения расходов гражданами и организациями)? И если да, то какие?

Список использованных источников

1. *Решетников, С. В.* Теория принятия политических решений: функциональный подход: пособие для студентов вузов / С. В. Решетников, Т. С. Решетникова. – Минск: Тетра-Системс, 2012. – 240 с.

2. *Симонов, К. В.* Политический анализ: учеб. пособие / К. В. Симонов. – М.: Логос, 2002. – 152 с.

(Дата подачи: 25.02.2019 г.)