

– Режим доступа: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102608246-
&intelsearch](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102608246-
&intelsearch)

18. Селезнёва Е.В. Результативность и эффективность как критерии оценки деятельности органов государственного управления и государственных служащих / Е.В. Селезнёва // *Pedagogy & Psychology / Theory and practice*. – 2016. – № 4 (6). – С. 81-84.

19. Синягин Ю.В. Оценка личности: ресурсный и компетентностный подходы / Ю.В. Синягин // *Проблемы педагогики и психологии*. Научное периодическое издание межвузовского консорциума / Армянский государственный педагогический университет имени Хачатура Абовяна. – 2014. – Вып. 2. – С. 85-93.

20. Сурманидзе И.Н. Должности и должностные лица государственной гражданской службы / И.Н. Сурманидзе // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2009. – № 5. – С. 4-8.

21. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – 113 с.

УДК 351.82: 351.84

DOI

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРАХ

САЕНКО Б.Е.,

**канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой
гражданского и предпринимательского права
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления
и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики»,
Донецк, Донецкая Народная Республика;**

ПОДСУШНАЯ М.В.,

**аспирант
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления
и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики»,
Донецк, Донецкая Народная Республика**

Статья посвящена изучению теоретико-методических основ формирования государственной политики в экономической и социальной сферах. В частности, в работе затронуты определения термина «государственная политика», «сущность социальной и экономической политик», актуальные проблемы и пути их решения в этой области.

Ключевые слова: государственная политика, теоретико-методические основы, социально-экономическая сфера общества, сущность и задачи экономической и социальной политики

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE FORMATION OF STATE POLICY IN THE ECONOMIC AND SOCIAL SPHERES

SAYENKO B.E.,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Civil and
Business Law
SEE HPE «Donetsk Academy of Management and
Public Administration under the Head of Donetsk
People's Republic»,
Donetsk, Donetsk People's Republic;

PODSUSHNAYA M.V.,
postgraduate student
SEE HPE «Donetsk Academy of Management and
Public Administration under the Head of Donetsk
People's Republic»,
Donetsk, Donetsk People's Republic

The article is devoted to the study of the theoretical and methodological foundations of the formation of state policy in the economic and social spheres. In particular, the paper touches upon the definitions of the term «state policy», «the essence of social and economic policies», current problems and ways to solve them in this area.

Keywords: state policy, theoretical and methodological foundations, socio-economic sphere of society, the essence and objectives of economic and social policy

Актуальность. Постоянные изменения в обществе непременно влекут за собой перемены в содержании и механизмах формирования государственной политики, что требует системного исследования её теоретико-методических основ, особенно в экономической и социальной сферах.

Анализ последних исследований и публикаций. Определение понятия государственной политики является во многом дискуссионным. Проблемы формирования экономической и социальной политики государства постоянно находятся в поле зрения отечественных и зарубежных учёных. Теоретико-методические основы в этой области отражены в трудах О. Ашуркова, Л. Куликова, В. Леонтьева, В. Кушлина, Д. Гэлбрейта, Дж. Стиглица и др.

Вопросы, связанные с программами социально-экономического развития, занимают важное место в Конституции Донецкой Народной Республики [1].

Целью статьи является рассмотрение понятия государственной политики, исследование теоретико-методических оснований её формирования в экономической и социальной сферах.

Изложение основного материала исследования. Государство является основным и важнейшим институтом политической системы общества. Обладая определённой территорией, населением, суверенитетом, аппаратами управления и принуждения, каждое государство формирует собственную государственную политику, которая даже в настоящее время не имеет устоявшегося научного определения. Стоит отметить, что среди как отечественных, так и зарубежных учёных вокруг определения понятия «государственная политика» возникает много дискуссий, что связано с многоаспектностью и многогранностью этого явления. Политика в её традиционном смысле представляет собой область сложного и обширного взаимодействия между различными социальными группами, слоями, партиями, нациями, народами, государственными и общественными структурами, институтами; между властью и населением, гражданами и их объединениями. Под политикой также понимают сферу деятельности, связанную с реализацией потребностей и интересов различных групп людей, стержнем которой является завоевание, удержание и использование государственной власти.

Само слово «политика» – греческое, им обозначали науку и искусство государственного управления.

Научными деятелями даются различные определения данного термина. В частности, государственная политика выступает:

1) «комплексом целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых государством» [2];

2) тем, что «относится к государству, к внутренней или внешней государственной жизни, к внутренним или внешним государственным отношениям» [3];

3) «системой целей и принципов, приоритетных направлений и мер организационного, правового, экономического, социального, научного, информационного, кадрового и иного характера» [4] и тому подобное.

В свою очередь, в зарубежной литературе широко применяется понятие «governance», которое интерпретируется иностранными коллегами как управленческая деятельность государства. Следует также отметить, что зачастую зарубежные авторы вышеназванное понятие отождествляют с категорией «public administration». Наконец, в научном обороте применяется выражение «public policy», которое зачастую интерпретируется как политика государства и других публичных политических организаций по удовлетворению потребностей населения [5, с. 61].

В соответствии с вышеизложенным, можно дать определение государственной политике как политическому процессу управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества; как системы целенаправленных государственных мер, направленных на

реализацию общественных интересов, сформированных в контексте определённых ценностей и потребностей. Государственная политика является целостной и единой системой, в состав которой входят различные компоненты.

Государственная политика классифицируется по различным основаниям: по степени территориального охвата выделяется политика федеральная, региональная и муниципальная. Кроме того, по направленности выделяют политику внутреннюю (национальную), которая включает в себя систему мер, направленных на учёт и реализацию национальных интересов, она охватывает все сферы жизни общества и решает его стратегические задачи, а также внешнюю (международную) – механизм регулирования отношений между государствами и другими международными акторами.

Социальная политика является определяющим элементом внутренней политики государства – это составная часть общей политики, воплощённая в социальные программы и различные мероприятия социально-экономического развития.

Научными деятелями даются различные определения данного термина. Большинство исследователей трактуют социальную политику как деятельность, направленную на решение социальных проблем в обществе, развитие его социальной сферы, создание условий для жизни людей, обеспечение их социальных потребностей, интересов и гарантий, предоставление социальных услуг [7].

Социальная политика базируется на соответствующем уровне экономического развития и должна быть адекватной состоянию экономики, а игнорирование социальных проблем может привести к значительным экономическим потерям. Реализация социальной политики базируется на удовлетворении материальных, культурных и духовных потребностей, формировании всесторонне и гармонично развитых членов общества любого государства. Социальная политика – важнейший инструмент, с помощью которого общество поддерживает социальную стабильность и обеспечивает ключевые предпосылки развития, связанные с формированием человеческого капитала и гармонизацией отношений между общественными группами.

Правовым основанием проведения государством социальной политики является Конституция. В соответствии со ст. 1 Конституции Донецкой Народной Республики (далее – Конституции) ДНР является социальным государством. Социальное государство – это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальная направленность проявляется, в том числе, в ст. 4 Конституции, в которой законодатель обозначил основные её направления: создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, народное благосостояние, доступность основных материальных и духовных благ; охрана труда и

здоровья людей, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, устанавливаются гарантии социальной защиты [1].

Стоит отметить, что большинство задач социальной политики органически взаимосвязаны, но некоторые противоречат друг другу. Напряжения между ними наиболее ощутимы в периоды экономических трудностей, когда особенно сложным и ответственным становится выбор приоритетных направлений использования ресурсов. Неоправданные попытки сохранить привычные условия жизни могут обернуться стагнацией и последующим неуправляемым разрушением этих условий. Безудержное стремление использовать кризисную ситуацию для переустройства экономики и общества способно приводить к тяжёлым конфликтам, закрывающим окна возможностей и порождающим боязнь перемен. Примером, в частности, служат 90-е годы.

Главной особенностью проведения различных мероприятий государственной политики в социальной сфере тех времен было то, что они происходили в условиях социального кризиса и, как следствие, тотального дефицита всех необходимых ресурсов. Уместно привести здесь одно из изречений Б. Гай Питерса: «из-за ограниченности ресурсов государства главной задачей любого современного правительства становится выработка приоритетов» [6]. Такими приоритетами в социальной политике в конце XX века объективно стали задачи борьбы с бедностью и помощи малоимущим.

Социальная политика присуща большинству развитых современных государств. Однако её цели, направления и содержание могут существенно отличаться, что находит выражение уже в конституциях государств. Так, советская конституция одним из важных направлений социальной политики провозглашала задачу государства способствовать «усилению социальной однородности общества» (Конституция РСФСР 1978 г. ст. 19). В Конституциях Российской Федерации и Донецкой Народной Республики данная статья отсутствует. Однако это вовсе не означает автоматическое устранение государства из сферы социального регулирования и распределения.

Стратегической целью социальной политики государства является обеспечение стабильной жизнедеятельности общества, надлежащего уровня благосостояния людей. Модели социальной политики для разных стран отличаются степенью вмешательства государства в социально-экономическую сферу общества и степенью социальной защищённости граждан, обеспеченности свободы социального выбора у различных слоёв населения и влияния социальных процессов на экономическое развитие страны. Социальная политика влияет на процессы воспроизводства рабочей силы, повышения производительности труда, образовательного и квалификационного уровня трудовых ресурсов, на уровень научно-технического развития производительных сил, на культурную и духовную жизнь общества.

Социальная политика причастна ко всем основным сферам общественной жизни, а не только к социальной сфере. Общественные отношения прямо или косвенно влияют на положение и возможности развития различных социальных сообществ, поэтому на стадии формирования социальной политики необходимо учитывать: 1) приоритетное значение проблем социальной защищённости населения в условиях рынка; 2) существенное повышение роли личного трудового вклада в удовлетворении материальных, бытовых и социально-культурных потребностей населения; 3) формирование всё большего спроса на социальное партнёрство в масштабе всей страны; 4) рост значения координации действий государственного центра, регионов и местного самоуправления, направленных на социальное развитие.

Главным в социальной политике является обязанность государства гарантировать (законодательно, социально и экономически) нормальные для определённого исторического периода условия, которые обеспечивают достойную жизнь, свободу выбора жизненного пути или сферы деятельности, ответственность за свои действия. Социальная политика должна строиться на основе взаимной ответственности и взаимных обязанностей государства и населения.

Социальная политика, являясь общественным правоотношением, включает в себя объект, субъект и содержание. Важно подчеркнуть, что знание основных составляющих социальной политики является весьма важным при организации и планировании развития социальной сферы, основанной на необходимости разработки прогрессивных принципов включения социальных факторов в проводимые экономические реформы в стране.

В процессе реализации социальной политики всегда встаёт вопрос о целях и приоритетах, которые в определённый момент развития являются для общества и государства первоочерёдными. Данные цели представлены в Декларации социального прогресса и развития, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1969 г. [8]. В данной Декларации говорится, что основная цель социального развития заключается в постоянном повышении духовного и материального уровня жизни всех представителей общества. В Декларации чётко акцентируется то, что основная цель социальной политики – это индивидуум и его развитие.

Основным субъектом социальной политики является государство, которое выступает главным источником её формирования, развития и реализации.

Кроме того, можно выделить уровни формирования социальной политики. Так, например, в Российской Федерации на федеральном уровне определяются основы государственной социальной политики государства (разработка федеральных программ социального развития, утверждение минимальных социальных стандартов федерального уровня, обеспечение государственных гарантий). На региональном уровне функционируют

основы социальной политики, которые разрабатываются не только с учётом исторической специфики, но и культурных традиций того или иного территориального субъекта России. Следует отметить, что на региональном уровне необходимо устанавливать социальные нормы с учётом федеральных минимальных стандартов. Также в реализации социальной политики принимает участие множество других субъектов.

Для достижения поставленной цели государству необходимо сформировать такую экономическую систему, которая способна была бы оперативно отвечать на все внешние изменения и могла бы обеспечивать полноценный экономический рост. Бесспорно, что социальная политика является довольно затратным видом государственной деятельности. Каждое направление социального развития страны и населения требует существенных финансовых инвестиций, и чем более значительные цели устанавливает перед собой социальная политика, тем больше материальных средств должно поступать со стороны государства на её внедрение и исполнение. Но, по итогу, такое инвестирование считается одним из самых производительных вложений как в общественное, так и в общегосударственное благосостояние.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что успешное формирование государственной социальной политики, а затем и её реализация во многом зависят от своевременного развития и успешного функционирования экономической системы государства.

Экономическая политика современных государств обусловлена многими факторами и причинами. Одна из них – существующий производственный базис. Немаловажную роль в формировании экономической политики государства также играет положение той или иной страны в международной системе разделения труда. Однако указанные предпосылки всё же не являются определяющими, и в каждый исторический момент развития страны государство с помощью существующих рычагов влияния реально осуществляет экономическую политику, влияющую на все стороны общественной жизни.

С момента своего возникновения государство пытается взять под контроль экономическую жизнь общества. Формы контроля менялись с изменением как экономической основы существующего общества, так и с изменением роли и значения государства. Государство осуществляет экономическую политику для создания более мощной экономической базы, которая необходима для успешного выполнения иных целей и задач. Для государства экономика создаёт материально-техническую основу безопасности, которой всегда не хватает экономически слабым государствам.

Таким образом, исходя из важности экономики и социальной сферы, следует уделить внимание исследованию теоретико-методических основ формирования государственной экономической политики в неразрывной связи с социальной составляющей.

Под экономической политикой следует понимать взаимосвязанную систему долгосрочных и текущих целей экономического развития, которые определены государством, а также совокупность мероприятий, направленных на достижение экономических целей с использованием государственной власти в сфере экономики [9].

Разработкой политики следует считать процесс определения целей, приоритетов, задач, количественных и временных характеристик, конкретных исполнителей и необходимых ресурсов. Разработка экономической политики – это принятие государственных решений, связанных с законодательным процессом и оперативным управлением со стороны органов исполнительной власти. Разработка экономической политики государства заключается в её научном обосновании, учёте необходимости обеспечения социально-экономической стабильности и развития страны. Это предполагает научное определение целей, задач и приоритетов, отражающих потребности и интересы общества, выбор механизмов и инструментов её практической реализации. Сложности разработки экономической политики обуславливают необходимость соблюдения определённых требований, которые должны удовлетворять этот процесс и содержание самой политики.

Основу эффективной экономической политики государства должна составлять система принципов её формирования [10]. При формировании экономической политики государства необходимо в первую очередь соблюдать принцип научности, под которым понимается использование достижений мировой и отечественной экономической науки и практики. На современном этапе развития общества построение экономической политики государства требует фундаментальных знаний в области механизмов действия инструментов и методов достижения поставленных целей. Современная экономическая политика государства должна стать научной, так как только основанные на теоретической базе практические меры могут иметь успех. Вместе с тем эффективность экономической политики во многом обусловлена системным подходом к её формированию, поэтому необходимо соблюдать принцип системности, что предполагает наличие чётко определённой совокупности целей, соответствующих этим целям инструментов и ответственных за достижение целей государственных органов, то есть требуется следующая модель экономической политики государства: цели – инструменты и методы – институты.

В процессе формирования экономической политики особое значение имеет выбор целей и соответствующих им инструментов. К целям экономической политики предъявляются определённые требования. Во-первых, должны ставиться только те цели, реализацию которых не может обеспечить рынок. Во-вторых, цель должна быть количественно измерима, что даст возможность контролировать её выполнение. На практике постановка целей зависит от достигнутого уровня социально-экономического развития страны, историко-национальных традиций.

В разных странах существуют свои приоритеты, предпочтения в отношении государственных устремлений, отражающие позицию правительства, общественное мнение, господствующие политические убеждения. Цели могут быть взаимосвязаны, взаимообусловлены, но часто противоречащие друг другу. Конфликтность целей разрешается путём компромисса: приоритет отдаётся цели, невыполнение которой грозит наибольшей опасностью для экономики.

Стоит отметить, что в процессе разработки экономической политики должны анализироваться все интересы, которых принятые решения будут касаться. Индивиды, – писал Дж. Бьюкенен, – согласятся подчиниться принуждению со стороны государства только в том случае, если конечные результаты политического «обмена» отвечают их интересам [10]. Экономическая политика может быть успешной в случае выполнения следующих условий: учёт позиций разных социальных групп и их реакции на предложенные решения; честность и прозрачность в определении реальных проблем; общественные дискуссии и общественный контроль на этапах формирования и реализации.

Выводы по проведенному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении (по данной проблеме). Исходя из всего вышеизложенного, можно сделать вывод, что государственная политика – это политический процесс управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества; система целенаправленных государственных мер, направленных на реализацию общественных интересов, сформированных в контексте определённых ценностей и потребностей. Социальная и экономическая политики являются элементами внутренней политики государства.

Исследование показало, что на формирование государственной политики в экономической и социальной сферах оказывают влияние многочисленные факторы: положение государства на международной арене, наличие или отсутствие кризисных ситуаций и необходимых ресурсов, исторический опыт и уровень развития гражданского общества. Кроме того, экономическая и социальная политики представляются неотделимыми друг от друга в том смысле, что формирования социальных программ, и тем более для претворения их в жизнь, государству необходимо сформировать мощную экономическую систему, способную на устойчивый рост и гибкость – способность оперативно отвечать и подстраиваться на все внешние и внутренние изменения. В свою очередь, чем выше уровень экономики, чем успешнее экономическая государственная политика, тем легче государству осуществлять социальные программы, несмотря на их затратность. Однако их успешная реализация поддерживает социальную стабильность и обеспечивает ключевые предпосылки развития, связанные с формированием человеческого капитала и гармонизацией отношений между общественными группами.

Таким образом, для успешного решения социально-экономических и политических проблем государства необходимо разрабатывать сбалансированную государственную политику в социальной и экономической сферах. Именно поэтому представляется целесообразным дальнейшее изучение теоретико-методических основ формирования государственной политики, т.к. это даёт понимание процессов и механизмов её создания и реализации.

Список использованных источников

1. Конституция Донецкой Народной Республики (с изменениями по сост. на 06.03.2020 г.): принята Верховным Советом Донецкой Народной Республики, Постановление № 1-1 от 14 мая 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/>
2. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права: монография / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 512 с.
3. Алексеев Н.Н. Идея государства: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по юрид. специальностям / Н.Н. Алексеев. // МВД России. С.-Петербург. ун-т, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. – 2 изд. – СПб.: МВД России. С.-Петербург ун-т [и др.], 2001. – 359 с.
4. Писаревский Е.Л. Система обеспечения безопасности туризма и государственная политика в области безопасности туризма. Правовой аспект / Е.Л. Писаревский // Туризм: право и экономика. – 2007. – № 3. – С. 15-19.
5. Данилов М.В. Государственная политика и управление: учебно-методическое пособие для студентов гуманитар. спец. / М.В. Данилов. – Издание 3-е. – Саратов: Изд-во «СГУ», 2014. – 86 с.
6. Питерс Б.Г. Глобализация, управление и его институты / Б.Г. Питерс // Отечественные записки. – 2004. – № 2. – С. 64-81.
7. Социальная политика: учебник для бакалавров / под ред. Е.И. Холостовой, Г.И. Климантовой. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – Серия: Бакалавр. Базовый курс. – 424 с.
8. Декларация социального прогресса и развития; принята резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1969 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml
9. Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики: учебник / Л.Г. Ходов. – М.: Бек, 1997. – 315 с.
10. Лагутин В.Д. Экономическая политика государства: сущность, этапы, механизмы / В.Д. Лагутин // Экономическая теория. – 2006. – No 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ief.org.ua>
11. Бьюкенен Дж.М. Сочинения: 1 т. Т. 1: Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Дж.М. Бьюкенен. – М., 1997. – 556 с.