
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Чепурнов

Московский государственный университет экономики статистики и информатики
ул. Нежинская, 7, Москва, Россия, 119501

В статье рассматриваются вопросы государственного управления экономикой в современной России, анализируются проблемы административной реформы в экономической сфере, раскрываются конституционные основы и принципы государственного регулирования экономических отношений, обосновывается необходимость выработки концепции развития и государственного управления экономикой на основе конституционно установленных ценностных ориентиров и принципов, составляющих основы конституционного строя России. По мнению автора, наряду с целевыми ценностными ориентирами в концепции развития экономики и государственного управления должны быть определены основы государственного регулирования и принципы государственного управления экономикой. Предложена система таких принципов, в их числе принципы: народовластия, разделения властей, приоритета прав и свобод человека и гражданина, интересов народа и его благосостояния, суверенитета государства, федерализма, самостоятельности местного самоуправления, свободы предпринимательской деятельности, единого экономического пространства, признания и равной государственной защиты всех форм собственности, гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в экономической сфере.

Ключевые слова: государственное управление, экономика, формы, методы, основы, принципы, административная реформа, концепция.

Проблемы взаимоотношений государства и бизнеса являются достаточно актуальными в современной России. Это обусловлено активно обсуждаемыми проблемами развития экономики в контексте применяемых к Российской Федерации экономическими санкциями в связи с событиями в Украине, а также ставшей для многих очевидной несостоятельностью либеральной идеологии в экономике и рыночных принципов ее построения в той концепции, которая была воспринята в России. Обсуждение организационных и правовых аспектов управления экономикой, создания благоприятных условий для ее развития и инвестирования, поиск эффективных форм и методов государственного воздействия являются предметом рассмотрения на многочисленных проводимых в России международных форумах.

При рассмотрении вопросов о формах и методах влияния государства на экономику и их взаимоотношении следует исходить из объективно существующей взаимосвязи и взаимозависимости политических и экономических характеристик государства и функционирования его механизма. Так, при анализе инвестиционного благополучия очевидным является факт, что инвестиции при-

ходят туда, где есть экономика, а экономика нормально развивается в сильном суверенном государстве, в котором функционируют политические институты. В качестве одного из основных направлений современной государственной политики Российской Федерации является модернизация отечественной экономики, опирающаяся на ценности демократии. Роль государства в этих условиях значительно возрастает, в этой связи закономерно встает вопрос об инструментах и пределах его влияния на экономические процессы.

Следует отметить, что в кризисный период и в России, и в иных государствах Европы и мира вопросы либерализации экономики отошли на второй план и в экономической сфере значительно активизировалась роль государственных институтов. Мировой экономический кризис 2008–2009 гг. не только потребовал принятия мер по выходу из него, но и обусловил потребность в разработке научно-теоретической базы таких мер [15. С. 71]. По словам лауреата Нобелевской премии Д. Стиглица, «вызов сегодняшнего дня состоит в том, чтобы выправить баланс между государством и рынком» [20. С. 24].

Это актуализирует исследование административно-правовых форм и методов воздействия на экономику, выработку оптимальной модели государственного воздействия и управления экономическими отношениями и системы органов управления экономикой.

Достаточно серьезно проблемы системного характера стоят в сфере управления экономической сферой общества, функционирования органов государственной власти и институтов управления в экономикой, к этому еще следует добавить отсутствие правовых основ эффективного функционирования экономических институтов и государственного управления экономикой, нестабильность законодательства и научно обоснованной доктрины государственного управления экономикой, форм и методов государственного воздействия на нее.

Политическая и экономическая система составляют основы государства, обеспечивают его политический и экономический государственный суверенитет. Конституционно-правовое закрепление отношений в сфере политического устройства государства и функционирования экономики составляют основы конституционного строя государства.

В теории государства и права обоснованно отмечается, что экономика и право, наряду с политикой, являются важнейшими сферами жизни общества. Уровень развития общества, его характер и структура определяются состоянием экономики и системы правовых институтов. Как без экономики, так и без права не существует и не может существовать ни одно общество [1]. В любом человеческом обществе присутствуют объективные, только ему свойственные законы и принципы создания, сохранения, распределения материальных благ, а также властные инструменты, нормы поведения, обязательные для всех членов общества и являющиеся основой человеческого общежития для данной социальной общности. Поэтому общепризнанным является утверждение, что вместе с человеческим обществом зарождаются примитивные экономические и правовые отношения. Именно поэтому Альфред Маршалл определяет экономику как «учение о нормальной жизнедеятельности человека» [3. С. 9].

Экономика для государства — это одна из сфер его регулирования, при этом необходимо учитывать, что государственный интерес в этой сфере достаточно неоднороден. Он может выражаться в развитии одного или нескольких видов экономической деятельности, но может носить неэкономический характер. Обоснованно отмечается, что при регулировании данной сферы государство выступает в двух основных ролях — как регулирующий субъект, осуществляющий финансовое и прочее регулирование, и как хозяйственный субъект, в том числе крупный собственник [17].

Формы и методы государственного регулирования экономики предопределены сущностью государственного управления. В литературе практически устоявшимся является его определение [2; 9; 10; 19]. Оно рассматривается как одна из функций государственного управления и заключается в установлении и обеспечении государством общих правил поведения субъектов общественных отношений и корректировки их в зависимости от изменившихся условий.

Государственное регулирование в сфере экономики включает в себя установление общеобязательных правил и процедур осуществления экономической деятельности; всесторонний контроль за выполнением требований норм права; координацию деятельности участников экономических отношений; государственную защиту их законных интересов и прав; определение и нормативное закрепление приоритетов проводимой в сфере экономики государственной политики; установление порядка заключения государственных контрактов, лицензирование, аккредитацию, установление объектов собственности, исключенных из гражданского оборота; правил и процедур приобретения прав на занятие определенными видами экономической деятельности и совершение ряда других юридически значимых действий властного характера.

Следует отметить, что в научной литературе сложились разные подходы к определению форм и методов государственного регулирования в сфере экономики. Так, исходя из приоритетного назначения государства в сфере экономики — установления основ ее функционирования, Т.Ю. Прокофьева и И.Н. Горшкова выделяет такие инструментарии государственного регулирования, как:

- правовые нормы;
- финансово-экономические методы, когда, к примеру, государство за счет своих расходов, расширения кредитов поддерживает платежеспособный спрос, использует гибкую политику налогообложения доходов;
- социальные программы, т.е. законодательное регулирование условий труда и минимума заработной платы, пенсий, пособий, страхование;
- планирование, при этом план должен направлять процесс рыночного саморегулирования, а не нарушать его [13. С. 54].

Тогда как Р.Т. Юлдашев выделяет два основных метода: прямое регулирование через расширение государственной собственности на материальные ресурсы, законотворчество и управление производственными предприятиями и косвенное с помощью различных мер экономической политики.

Рассматривая данные классификации, следует отметить, что в них имеет место смешение правовых и экономических методов государственного регули-

рования. В этой связи представляется обоснованным деление по способу государственного воздействия на экономику форм и методов государственного регулирования на две группы: административно-правовые и экономические [6; 14].

При анализе становления и развития института административно-правовых форм и методов государственного управления в сфере экономики следует отметить, что в советском административном праве регулятивному и организационному воздействию подвергались практически все сферы управления плановой экономикой.

Провозглашение перехода к рыночной экономике было закреплено в Конституции Российской Федерации 1993 г., однако предшествующий опыт государственного управления экономической сферой не мог не сказаться на организации системы государственного управления в данной сфере. Этим во многом предопределена непоследовательность регулятивного воздействия на экономику со стороны государства, избыточное увлечение либеральными ценностями и переоценка влияния свободного рынка на экономические процессы. На необходимость системного подхода при определении роли и места государства в управлении экономикой и изменения административно-правовых механизмов воздействия на экономические отношения обращалось внимание в научной литературе, посвященной стратегии административной реформы и анализу нормативных актов, определяющих ее основные задачи [8. С. 27; 11].

Так, Указом Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» от 23 июля 2003 г. № 824 были определены приоритетные направления реформирования системы функционирования исполнительной власти в экономике России, такие как:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций в регулировании экономической деятельности, надзора и контроля, управлении государственным имуществом;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов и федеральных органов исполнительной власти [17].

Ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства было определено целью административной реформы по Концепции административной реформы в РФ на 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. В числе способов достижения этой цели были определены оптимизация функций органов исполнительной власти и формирование эффективных механизмов противодействия коррупции. Именно политика, проводимая в сферах государ-

ственного регулирования экономики, была призвана оказать влияние на качество государственного регулирования.

Однако следует признать, что реформирование системы органов исполнительной власти, функционирующих в сфере экономики, не дало того позитивного результата, который бы позволил сформировать в России оптимальную модель государственного управления экономическими отношениями и систему органов государственной власти, осуществляющих государственное регулирование, контроль и эффективную государственную защиту законных прав и интересов субъектов экономической деятельности. Недостатки в административно-правовом управлении экономикой имеют системный характер. Это во многом является причиной, препятствующей поступательному развитию среднего и малого бизнеса, приходу инвестиций в экономическую сферу на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации.

Федеративный характер государства предполагает относительно самостоятельные формы осуществления власти на каждом из ее уровней. В этих условиях вопросы о компетенции государственных институтов лежат в плоскости разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, субъектов федерации и муниципальными уровнями осуществления публичной власти. К сожалению, есть основания констатировать наличие проблем, обусловленных тем, что в системе государственного и муниципального управления экономической сферой не достигнуто четкого разграничения компетенций между органами управления и пределов ответственности перед населением за его осуществление.

Так согласно ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ к основной функции его деятельности относится организация исполнения законов в интересах своего населения. Однако, в научной литературе обоснованно отмечается [5. С. 5–17], что административная реформа идет по другому пути, где Правительство Российской Федерации реализует функции по установлению перечня услуг, тарифов, ставок, квот и т.д., посвящая основную часть своего времени обслуживанию запросов крупных и средних предпринимательских структур, при этом удовлетворение интересов населения в экономической сфере остается вне поля его деятельности, и за всей этой работой четко просматриваются частные интересы собственников, в основном крупных владельцев частной собственности.

На основе анализа мероприятий по административному реформированию, которые были запланированы и отчасти выполнены, В.Н. Вишняков обоснованно делает вывод, что «главным “клиентом” реформы выступает в настоящее время предпринимательская среда. При этом одной из составляющих реформы является установка на эффективную систему обслуживания этой среды. Функциональная дифференциация федеральных органов исполнительной власти говорит об ориентации реформы на так называемые “новые модели” государственного управления, уже реализованные в других странах либеральными реформаторами».

Следует согласиться с профессором В.Г. Вишняковым, что административная реформа остается незавершенной, находится все еще на стадии разра-

ботки концепции. Либералы-экономисты, занимающие до сих пор ключевые позиции в разного рода комиссиях, центрах, институтах и школах, ориентируются в основном на западный опыт, пропагандируют его и стремятся внедрить его в российских условиях то методом шоковой терапии, то прямого заимствования, то невосприимчивости ко всему положительному, что имеется в российской теории и практике реформирования систем управления экономикой. Отсутствует механизм обратной связи, что позволяет оценить результаты административно реформы и своевременно вносить изменения в стратегию и тактику ее проведения [4; 5].

Системным недостатком реформирования государственного управления экономикой является отсутствие четко выработанной концепции реформирования, ценностных характеристик и критериев оценки ее эффективности, целей и задач ее проведения и определения.

Представляется, что реформирование системы государственного управления экономикой должно исходить из конституционно-установленных основ и целей функционирования государственной власти и регулирования экономических отношений.

Сложность их определения заключается в формулировках положений Конституции Российской Федерации 1993 г., отражающих переходный период государственного строительства, всевластие президентской и исполнительной власти и господство либеральной идеологии в России в период разработки и принятия Конституции 1993 г. Однако системный анализ конституционных норм позволяет определить ценностные ориентиры и концептуальные положения, которые должны быть основой построения системы государственного управления экономикой.

Представляется, что посредством системного анализа ст. 2 и 3 Конституции РФ может быть определен гуманистический потенциал Конституции РФ и его содержание, он охватывает не только индивидуальные, но и коллективные интересы, возможность установления высшей ценностью и главным критерием оценки деятельности Российского государства интересы народа, его благосостояние, физическое и духовное здоровье [20. С. 373].

Стратегические цели и задачи экономического развития Российской Федерации и осуществления государственного управления должны быть нацелены на обеспечение этих конституционно установленных ценностей. Гарантируя приоритет прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ 1993 г. закрепляет принцип свободы экономической деятельности, признание и равную защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8) в качестве основы для для реализации прав граждан в сфере экономики: право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, а также иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34); право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (свобода труда), гарантируемое правом граждан на труд и защиту от безработицы (ст. 37); право (свободу) научного, технического творчества (ст. 44) и другие [20].

Наряду с целевыми ценностными ориентирами в концепции развития экономики и государственного управления должны быть определены основы государственного регулирования и принципы государственного управления экономикой, то есть те основополагающие начала, исходя из которых органы государственной власти и должностные лица должны осуществлять правовое регулирование экономических отношений, планирование экономики и использование материальных, природных, информационных и финансовых ресурсов и осуществлять государственно-властную деятельность

В качестве такой основы должны быть определены конституционно-установленные принципы. В том числе принципы: народовластия — как основы государственной власти; разделения властей как функциональный принцип организации государственной власти; приоритета прав и свобод человека и гражданина, интересов народа и его благосостояния — как определяющий сущность, содержание и целеполагание функционирования институтов власти; суверенитета государства — как основы признания экономической и политической независимости государства и его статуса в мировом сообществе; федерализма — как основы территориального устройства и функционирования экономики и системы государственного управления ею; самостоятельности местного самоуправления — как основы самостоятельности экономической деятельности муниципальных образований и управления экономикой на их территории; принцип свободы предпринимательской деятельности — как условие гарантированности государством ее осуществления, поддержания экономической инициативы и обеспечения самостоятельности субъектов предпринимательской деятельности; единого экономического пространства — принципа организации экономических связей и взаимоотношений, функционирования рынка товаров и услуг на территории федеративного государства; неприкосновенности и равной государственной защиты всех форм собственности — основы экономики и экономической самостоятельности хозяйствующих субъектов и субъектов предпринимательской деятельности, гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина — условия реализации экономических прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, обеспечения их защиты от неправомерных действий субъектов экономических отношений, органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц, поддержки государства в форс-мажорных обстоятельствах.

Выработка концепции развития экономики, государственного регулирования экономических отношений и управления на основе этих конституционно закрепленных основ и принципов наполнит государственную управленческую деятельность конституционным смыслом и содержанием, определит конституционно-установленное целеполагание деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Баев В.Г., Марченко А.Н.* Государственный строй как система экономических и политико-правовых отношений: к вопросу о взаимовлиянии экономики и права // Современное право. — 2010. — № 12.
- [2] *Боярский Е.А.* Развитие форм государственного контроля в современной России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2009
- [3] *Бункина М.К., Семенов А.М., Семенов В.А.* Макроэкономика. — М., 2000.,
- [4] *Вишняков В.Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. — 2003. — № 1.
- [5] *Вишняков В.Г.* Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. — 2011. — № 7. — С. 5–17.
- [6] *Гумбольдт В. фон* Опыт установления пределов государственной деятельности // Закон. — 2010. — № 7.
- [7] *Кажлаев С.А.* Об оптимальном соотношении частного и публичного в развитии рыночной экономики в России // Право и экономика. — 2010. — № 7.
- [8] *Ким С.А.* О конкурентноспособности экономики страны и Федеральных округов РФ // Экономика и право. — 2010. — № 3–4.
- [9] *Мальшева М.В.* Государственно-правовое регулирование экономики при переходе к рынку: теоретические аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. — Махачкала, 2002.
- [10] *Мусалова З.М.* Конституционно-правовое регулирование экономических отношений в России: федеральный и региональный аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2010
- [11] *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. — 2006. — № 11.
- [12] *Помазанский А.Е.* О полномочиях органов государственной власти субъектов РФ в сфере инвестиционной деятельности // Журнал российского права. — 2010. — № 7.
- [13] *Прокофьева Т.Ю., Горшкова И.Н.* Рыночные отношения в современной экономике // Экономическое развитие современной цивилизации: курс лекций. — Ставрополь: Изд-во Ставроп. краевого ИУУ, 1993.
- [14] *Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. — М., 2009.
- [15] *Расулев А., Воронин С.* Государственное регулирование экономики и мировой финансовый кризис // Общество и экономика. — 2009. — № 1.
- [16] *Стиглиц Д.* Революция девяностые. Семена развала. — М., 2005.
- [17] *Талатина Э.В.* Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений // Материалы круглого стола Академического правового университета при Институте государства и права Российской Академии наук. — М., 2001.
- [18] *Талатина Э.В.* Публичное право и экономика: курс лекций. — М.: Волтерс Клувер, 2011.
- [19] *Фетисова В.А.* Правовое регулирование экономики постсоциалистических государств: дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
- [20] *Чепурнов А.А.* Правовой статус личности в Российской Федерации: конституционные основы гарантирования // Конституционные основы, формы и методы государственного управления. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

CONCEPTUAL FRAMEWORK AND PRINCIPLES OF STATE MANAGEMENT OF THE ECONOMY IN THE RUSSIAN FEDERATION

A.A. Chepurnov

Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics
7, Nejunskaya st., Moscow, Russia, 119501

The article discusses the state management of the economy in Russia today, analyzes the problems of administrative reform in the economic sphere, reveals the constitutional foundations and principles of state regulation of economic relations, substantiates the need for the concept of development and state management of the economy on the basis of the established constitutional values and principles that form the basis of the constitutional system in Russia. According to the author, along with the target value systems in the concept of economic development and governance should be defined basis for state regulation and the principles of state management of the economy. A system of such principles, including principles: democracy, separation of powers, the priority of the rights and freedoms of man and citizen interests of the people and their welfare, state sovereignty, federalism, autonomy of local government, free enterprise, the common economic space, recognition and equal state protection of all forms of ownership, warranty of state protection of the rights and freedoms of man and citizen in the economic sphere.

Key words: public administration, economics, forms, methods, fundamentals, principles, administrative reform.

REFERENCES

- [1] *Baev V.G., Marchenko A.N.* Gosudarstvennyj stroj kak sistema jekonomicheskikh i politiko-pravovyh otnoshenij: k voprosu o vzaimovlijanii jekonomiki i prava // *Sovremennoe pravo*. — 2010. — № 12.
- [2] *Bojarskij E.A.* Razvitie form gosudarstvennogo kontrolja v sovremennoj Rossii: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. — M., 2009
- [3] *Bunkina M.K., Semenov A.M., Semenov V.A.* Makroekonomika. — M., 2000.,
- [4] *Vishnjakov V.G.* Administrativnaja reforma v Rossii: ot krizisa gosudarstvennogo upravlenija k jeffektivnomu gosudarstvu // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2003. — № 1.
- [5] *Vishnjakov V.G.* Administrativnaja reforma: 15 let poiskov koncepcii // *Zakonodatel'stvo i jekonomika*. — 2011. — № 7. — S. 5–17.
- [6] *Gumbol'dt V. fon* Opyt ustanovlenija predelov gosudarstvennoj dejatel'nosti // *Zakon*. — 2010. — № 7.
- [7] *Kazhlaev S.A.* Ob optimal'nom sootnoshenii chastnogo i publicnogo v razvitii rynochnoj jekonomiki v Rossii // *Pravo i jekonomika*. — 2010. — № 7.
- [8] *Kim S.A.* O konkurentnosposobnosti jekonomiki strany i Federal'nyh okrugov RF // *Jekonomika i pravo*. — 2010. — № 3–4.
- [9] *Malysheva M.V.* Gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie jekonomiki pri perehode k rynku: teoreticheskie aspekty: diss. ... kand. jurid. nauk. — Mahachkala, 2002.
- [10] *Musalova Z.M.* Konstitucionno-pravovoe regulirovanie jekonomicheskikh otnoshenij v Rossii: federal'nyj i regional'nyj aspekty: diss. ... kand. jurid. nauk. — SPb., 2010
- [11] *Naryshkin S.E., Habrieva T.Ja.* Administrativnaja reforma v Rossii: nekotorye itogi i zadachi juridicheskoj nauki // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2006. — № 11.

-
- [12] *Pomazanskij A.E.* O polnomochijah organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov RF v sfere investicionnoj dejatel'nosti // Zhurnal rossijskogo prava. — 2010. — № 7.
- [13] *Prokof'eva T.Ju., Gorshkova I.N.* Rynochnye otnoshenija v sovremennoj jekonomike // Jekonomicheskoe razvitie sovremennoj civilizacii: kurs lekcij. — Stavropol': Izd-vo Stavr. kraevogo IUU, 1993.
- [14] *Rajzberg B.A.* Gosudarstvennoe upravlenie jekonomicheskimi i social'nymi processami: ucheb. posobie. — M, 2009.
- [15] *Rasulev A., Voronin S.* Gosudarstvennoe regulirovanie jekonomiki i mirovoj finansovoj krizis // Obshhestvo i jekonomika. — 2009. — № 1.
- [16] *Stiglic D.* Revushhie devjanostye. Semena razvala. — M., 2005.
- [17] *Talapina Je.V.* Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere jekonomicheskikh otnoshenij // Materialy kruglogo stola Akademicheskogo pravovogo universiteta pri Institute gosudarstva i prava Rossijskoj Akademii nauk. — M., 2001.
- [18] *Talapina Je.V.* Publichnoe pravo i jekonomika: kurs lekcij. — M.: Volters Kluver, 2011.
- [19] *Fetisova V.A.* Pravovoe regulirovanie jekonomiki postsocialisticheskikh gosudarstv: diss. ... kand. jurid. nauk. — M., 2008.
- [20] *Chepurnov A.A.* Pravovoj status lichnosti v Rossijskoj Federacii: konstitucionnye osnovy garantirovaniya // Konstitucionnye osnovy, formy i metody gosudarstvennogo upravlenija. — M.: JuNITI-DANA, 2012.