ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

Г.А. Колобова

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

КОЛОБОВА Гузель Анисовна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права Башкирской академии государственной службы и управления при президенте Республики Башкортостан, г. Уфа (e-mail: guzel_kolobova@mail.ru)

Аннотация. *Анализируется политологическое и правовое содержание категории «государственное управление», рассматриваются правовой, экономический и политологический контексты категории «государственное регулирование экономики».*

Ключевые слова: *государственное управление, государственное регулирование экономики, деятельность государства, воздействие государства, политический процесс, политическая стратегия, политические механизмы.*

Государственное управление является политическим процессом, так как именно государство, основной политический институт общества, определяет его политическую стратегию. Характер и качество политико-государственных стратегических решений играют ключевую роль в определении перспективных векторов развития государства.

Традиционное *политологическое понимание государственного управления* в некоторых аспектах совпадает с политическим управлением, в задачу которого входят разработка, принятие и реализация высшими органами власти долгосрочных и стратегических решений, определяющих приоритетные направления социально-экономического и политического развития страны[1].

В *отечественной правовой доктрине* существуют два подхода к раскрытию понятия «государственное управление». Первый подход характеризуется тем, что определяет государственное управление в широком

[1] См.: *Гаджиев, К.С.* Политология: учебник.– М.: Высшее образование, 2005. – С. 154.

понимании как регулирующую деятельность государства в целом: «Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию специальных субъектов права на общественные отношения…»[1]. Этот подход, на наш взгляд, разделяет большинство юристов.

В рамках второго подхода государственное управление определяется через термин «воздействие». Этот подход разделяют сторонники Г.В. Атаманчука, считающего, что «сущность государственного управления обнаруживается, прежде всего, через такой атрибутивный признак, как воздействие органов государства на общественные отношения и связи»[2].

При определении понятия «государственное управление» употребление политологами и юристами терминов «деятельность государства» и «воздействие государства» имеет принципиальное значение. *Деятельность* предполагает только некоторые мероприятия государства, при этом никак не учитываются результаты этих действий, в то время как *воздействие* позволяет иметь в виду некоторую результативность. Мы полагаем, что целью государства является не действие как таковое («управление ради управления»), а его результативность. Поэтому определение государственного управления через воздействие нам представляется более обоснованным.

Мы разделяем мнение авторов, считающих, что государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. Государственное управление (в узком смысле и применительно к экономике) и исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов представляют собой основанную на законах оперативную, повседневную реализацию органами исполнительной власти экономической функции государства. Юристы выявили ряд особенностей государственного управления, заключающихся в том, что:

государственное управление осуществляется именно в целях реализации функций государства специально созданными и уполномоченными на осуществление данного вида деятельности органами, имеющими определенную материальную базу;

основным признаком государственного управления является исполнение;

государственное управление осуществляется на основе и посредством правовых актов;

---

[1] *Россинский, Б.В., Старилов, Ю.Н.* Административное право: учебник. – М.: Норма, 2009. – С. 34.

[2] *Атаманчук, Г.В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М. : Юридическая литература, 1975.– С. 18.

обеспечивается силой государственной власти и соответственно возможностью государственного принуждения;

складывается из совокупности взаимосвязанных типичных действий, образующих структуру процесса управления экономикой.

Изменения в государственном устройстве, переход к рыночным отношениям предопределили новации в идеологии государственного управления в экономической сфере. Их суть состоит в том, что государственное управление экономикой не может сводиться лишь к прямому управлению деятельностью конкретных предприятий и учреждений вышестоящими органами на основе отношений по принципу «власть – подчинение» (как это было при административно-командной системе). В новейшей истории применительно к экономическим отношениям стала использоваться система государственного регулирования[1]. Во всех экономически развитых странах государственное регулирование в тех или иных формах и масштабах является важнейшим элементом рыночной экономики. И хотя термин «государственное регулирование экономики» активно используется в правовой, экономической и политологической научной литературе, его содержание нельзя считать полностью определенным.

Интерес юристов к данному институту огромен, об этом косвенно свидетельствует значительное количество диссертаций, защищенных в последние годы.

Правовое понимание роли государства в регулировании экономических отношений, государственного регулирования экономики формируется прежде всего теорией государства и права и административно-правовой наукой.

В широком смысле государственное регулирование выражается в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и в их корректировке в зависимости от изменяющихся условий.

В узком смысле государственное регулирование определяется как одна из функций государственного управления. Данная функция все чаще находит отражение в федеральных и иных законодательных актах.

Применительно к экономическим отношениям в условиях рыночного хозяйства юристы представляют государственное регулирование прежде всего как систему мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными органами и учреждениями в обеспечение эффективного, надежного функционирования рыночных механизмов, направленную на адаптацию существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям жизнедеятельности общества. При этом государственное регу-

[1] Термин «регулирование» (лат. *Regulo* правило) обозначает подчинение определенному порядку, упорядочение, приведение в порядок / Словарь иностранных слов.– М.,1980.– С. 432. – *Прим. авт.*

лирование отрицает прямое административное вмешательство органов государственного управления в производственную и хозяйственную деятельность предприятий и организаций.

Правовое содержание государственного регулирования складывается из следующих элементов: нормативное установление общих требований в конкретной сфере управленческой деятельности; экономическое и правовое регулирование развития конкретных отраслей; государственная поддержка и защита российских разработчиков, производителей и потребителей; контроль выполнения установленных законом требований и положений; координационное управление; реализация надведомственных контрольно-надзорных полномочий.

Государственное регулирование экономики должно способствовать созданию благоприятных экономических, организационных, юридических условий для функционирования предприятий как основных субъектов рыночной экономики. Данное явление характеризуется как «положительное» государственное управление, т. е. непрерывное решение экономических вопросов государством и его исполнительно-распорядительными органами.

Государственное регулирование экономики призвано обеспечить решение следующих задач: выход страны из системного кризиса с последующей стабилизацией общественной ситуации; обеспечение экономического роста и нормальных условий хозяйствования; реализации более эффективной государственной и региональной социально-экономической политики; обеспечение национальной безопасности, стабильности и социальной сбалансированности.

Анализируя воздействие Российского государства на экономические процессы, юристы рекомендуют использовать богатый опыт государств, развивающихся на основе рыночных отношений. У них отработана система управляющего влияния на хозяйственную деятельность: нормативно-правовое обеспечение экономической деятельности; контроль соблюдения установленных правил ее осуществления; защита участников экономических отношений от противоправных действий недобросовестных контрагентов; обеспечение равенства всех участников экономических отношений, в том числе и публичных субъектов; экономическое стимулирование, государственная поддержка субъектов рыночных отношений[1].

Экономическое содержание термина «государственное регулирование» также имеет объемную научную проработку, его анализу посвящено огромное количество монографических и диссертационных исследований. Однако обобщенное представление о механизме государственного регулирования, его сущности, содержании, формах, функциях и методах

[1] См.: *Рахмилович, В.А.* Экономические основы государства // Право и экономика. –1998.– № 1. – С.29.

отсутствует. В качестве иллюстрации приводятся лишь две точки зрения, изложенные в докторских диссертациях.

Так, например, диссертант Ю.П. Трещевский определяет государственное управление экономики как совокупность отношений между правительством и хозяйствующими субъектами, которые формируют целостную экономическую систему с асимметричным взаимодействием ее элементов. Из этого определения следует понимание сущности и содержания механизма государственного регулирования экономики. Сущность механизма государственного регулирования экономики можно определить как совокупность хозяйствующих субъектов, связанных с одним центральным элементом – правительством посредством ассиметричных связей, и образующих в силу этого экономическую систему с более или менее выраженной монополией государства… Содержание механизма государственного регулирования экономики надо рассматривать как процесс возникновения и разрешения противоречия между центральным и крайними элементами социально-экономической системы, т. е. между органами государственной власти и хозяйствующими субъектами. При этом содержание реализуется в некоторых формах, являющихся формами регулирования. Формы следует рассматривать как совокупность действий, осуществляемых органами государственной власти и направленных на формирование и разрешение противоречий между ними и хозяйствующими субъектами.

Иной точки зрения на объект нашего внимания придерживается диссертантка С.Т. Канапова. По ее мнению, государственное регулирование экономики выражается в воздействии государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру с целью обеспечения нормальных условий для функционирования рыночного механизма, решения экологических и социальных проблем. Механизм государственного регулирования экономики включает в себя цели, методы и инструменты, формы (направления), институциональный механизм реализации экономической политики (субъекты, объекты, средства, рычаги).

Отметим, что экономисты сходятся во мнении, что не существует (и не может существовать) единой системы государственного регулирования, пригодной для применения во всех странах. Это обусловлено спецификой их условий, степенью развитости рыночных отношений, историческими традициями, юридической базой, национальными и иными особенностями.

Полагаем, что термин «государственное регулирование экономики», безусловно, имеет и политический контекст в силу значительной взаимообусловленности политических и экономических процессов в любом обществе, однако политологических исследований по данному объекту практически нет. В целом политическая оценка государственного регулирования экономики носит фрагментарный характер.

Нам представляется, что в экономически развитых странах государственное регулирование экономики является главным образом «техническим вопросом» Основная проблема заключается в определении форм, границ, особенностей государственного воздействия в рамках существующей социально-экономической системы.

Совершенно иное явление представляет собой государственное регулирование в странах с переходной экономикой в период становления новой социально-экономической системы. От успешности государственного регулирования экономики в транзитных странах, как правило, напрямую зависит развитие политической системы данного общества. Применительно к российской практике можно привести высказывание Ф.И. Шамхалова: «Одни рассматривают любое ослабление государственного регулирования как прямой путь к анархии стихийных рыночных сил и, соответственно, к распаду самой российской государственности, а другие, в свою очередь, рассматривают переход к рынку при одновременном максимальном сокращении регулирующей роли государства как единственное средство спасения России»[1].

В этих условиях государственное регулирование экономики является, по мнению диссертантки Л.Г. Титовой, политическим процессом. В своей докторской диссертации (Политические процессы в современной России: особенности функционирования и тенденции развития. 23.00.02. Москва. 2007) она отмечает, что политический процесс – это движение, представляющее собой обусловленные историческими, экономическими, культурными, правовыми особенностями политические изменения во времени и в пространстве, содержание и направленность которых создается деятельностью субъектов и функционированием политических институтов, складывающимися между ними отношениями и взаимодействиями (с. 18).

На наш взгляд, данный процесс имеет как минимум три стадии: 1) формирование политической стратегии в регулировании экономических отношений; 2) определение политических механизмов реализации этой стратегии; 3) политическая оценка достигнутого результата.

Безусловно, формирование политической стратегии является векторообразующим элементом данного политического процесса, имеет принципиальное значение для политического развития общества. Как отмечалось на второй Всероссийской конференции по вопросам стратегического управления, наиболее развитые страны уже более 15-ти лет активно разрабатывают и внедряют общенациональные стратегические программы как в сфере экономики, так и во всех других сферах жизни общества; общенациональное стратегическое целеполагание в современном мире

[1] *Шамхалов, Ф.И.* Государство и экономика. Власть и бизнес.– 2-е изд. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика»», 2005. – С. 4.

является одним из важнейших атрибутов национального экономического и культурного развития, экономической и социальной политики[1].

А.В. Козлова в своей диссертации (Политические механизмы обеспечения безопасности государства в экономической сфере: дис д-ра полит.наук: 23.00.02. Москва, 2009) высказывает мнение, что политико-государственная стратегия должна базироваться на следующих принципах: 1) адекватность вызовам – четкое определение реально достижимой цели, соразмерной возможностям; 2) вариабельность – проработка всех возможных вариантов с ориентацией на наихудший; 3)прагматизм – рациональное использование ресурсов, использование случайных обстоятельств для достижения своей цели, решение «горячих» проблем с учетом исторической перспективы; 4) законность – соблюдение законодательства Российской Федерации, а также принятых Российской Федерацией обязательств по международным договорам и соглашениям; 5) централизация – централизованное руководство при разделении полномочий органов разных ветвей и уровней власти; 6) гражданский контроль – участие представителей общественности в разработке и экспертизе стратегических планов (с.232).

Однако политический опыт трансформации посткоммунистических стран убеждает, что не менее важной стадией процесса государственного регулирования переходной экономики является выбор политических механизмов, посредством которых должна быть реализована политическая стратегия. Подавляющее большинство посткоммунистических стран декларировало создание демократических государств с рыночной экономикой, демонстрируя при этом совершенно разные результаты в построении рыночной экономики. Причина этих различий, на наш взгляд, кроется в сугубо специфическом применении тех или иных политических механизмов реализации политической стратегии в регулировании отношений.

Список литературы

Атаманчук, Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юридическая литература, 1975.

Рахмилович, В.А. Экономические основы государства // Право и экономика. – 1998. – № 1.

Кушлин, В.И., Ивлева, Г.Ю., Клюкин, П.Н. Макроэкономика: государственное регулирование в условиях глобализации: учебно-методический комплекс для подготовки магистров. – М.: Изд-во РАГС, 2007.

© Колобова Г.А., 2010

[1] См.: Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: Теория и практика // Труды второй Всероссийской научно-практической конференции. 19 – 20 мая 2005 г.– М.: ИПК Госслужбы; ИНИОН РАН, 2006. – С. 8 –10.