

Центр проблемного анализа и государственно-
управленческого проектирования

**В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, М.В. Вилисов,
В.И. Кушлин**

**О модернизации
государственной
системы управления
экономическим развитием
в России**

Москва
Научный эксперт
2008

УДК 338.24:351
ББК 65.050.2(2Рос)
Я 49

Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Кушлин В.И.

Я 49 О модернизации государственной системы управления экономическим развитием в России. Монография — М.: Научный эксперт, 2008. — 104 с.

ISBN 978-5-91290-021-1

В монографии представлены результаты исследований Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, проведенных в рамках подготовки проекта Экономической доктрины Российской Федерации. Дан анализ нормативной и фактической государственной системы управления экономическим развитием России, выявлены существенные недостатки и проблемы, предложены конкретные рекомендации по их решению, позволяющие создать эффективный механизм управления экономическим развитием (по состоянию на начало 2008 г.).

Издание предназначено для государственных служащих, научных работников, преподавателей и студентов юридических и экономических вузов, а также для всех, кто интересуется проблемами государственного управления экономическим развитием.

УДК 338.24:351
ББК 65.050.2(2Рос)

ISBN 978-5-91290-021-1

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2008

Содержание

Введение	5
Глава 1. Нормативное (номинальное) задание механизма государственного управления экономическим развитием	7
Глава 2. Действующая фактически система государственного управления экономическим развитием в России	39
Глава 3. Система государственного управления для предлагаемой экономической политики	73
Заключение.....	89
Приложение 1. Предлагаемая государственная система управления социально-экономическим развитием	91
Приложение 2. Проблемно-управленческая матрица «Система государственного управления для предлагаемой модернизации экономики и экономической политики»	92
Приложение 3. Управленческий трехпериодный план по проблеме «Система государственного управления для предлагаемой модернизации экономики и экономической политики»	97

Введение

Экономическое развитие общества и государства всегда является центральной темой политического и управленческого дискурса. Это неслучайно, т. к. в современном обществе экономика определяет буквально все: от уровня и продолжительности жизни населения до оборонного потенциала и безопасности государства.

Россия, пережив сложные девяностые годы, которые многими назывались «переходными», спустя более чем 15 лет реформ восстановив свой экономический потенциал до уровня 1990 года, оказалась перед выбором парадигмы экономического развития. Существует шанс выбрать устойчивое экономическое развитие с опорой на собственные ресурсы и собственные рынки сбыта, начать реализовывать планомерную и системную политику формирования в России сильной, сбалансированной и развитой экономики, обеспечивающей высокий уровень жизни и потенциал развития российских граждан, защиту и реализацию национальных интересов.

С целью научно-практического осмысления стоящего перед Россией выбора и выработки экономической политики России Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в 2006–2008 гг. был реализован масштабный проект по разработке Экономической доктрины Российской Федерации¹.

Немаловажную роль в подобных проектах играет адаптированная к их содержанию государственная система управления социально-экономическим развитием, которая должна обеспечить реализацию разработанных решений, социально-экономическое развитие в долгосрочном будущем и своевременное реагирование на новые вызовы.

Иногда в упрощенной дискуссии государственное управление экономическим развитием отождествляют с управлением хозяйствующими субъектами, которое имело место в огосударственной экономике. Но речь в данном случае идет совершенно о другом.

¹ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. М.: Научный эксперт, 2008 г.

Управление рассматривается как воздействие условий на экономическое поведение субъектов экономической деятельности. Что это за условия? Налоги, таможенные условия, инвестиционные и финансовые условия, кредитные и т. п. Именно они и многие другие определяют самостоятельность экономических решений независимых хозяйствующих субъектов.

Кто перечисленные условия задает? — Государство. Вот эта его функция по созданию экономических условий хозяйствования и определяется авторами как государственное управление экономическим развитием. Для ее осуществления в системе государственного управления должна быть соответствующая подсистема, состоящая из органов, их полномочий и связей.

С целью анализа и разработки подобной подсистемы в рамках предложенной Экономической доктрины РФ было проведено исследование нормативно-правовых и организационно-функциональных оснований современного фактического управления социально-экономическим развитием в России на федеральном уровне.

Действующая система основана на упрощенном тезисе о минимизации участия государства в экономической сфере, находится в процессе постоянного переделывания, мало сбалансирована по целям управления. Представляет большой интерес детальная ревизия ее состояния. Кроме того, это понимание необходимо для построения новой модели системы государственного управления для реализации предлагаемой Экономической доктрины Российской Федерации.

В результате в настоящей монографии представлены предложения по совершенствованию существующей системы государственного управления.

Уже после подготовки рукописи к печати, в структуре Правительства РФ были произведены изменения, частично совпадающие с предложениями авторов. Однако эти косметические внесистемные меры никоим образом не изменили общие выводы работы.

Авторы благодарят сотрудников Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования за помощь в работе над книгой.

Авторы будут также благодарны за критические замечания и предложения, которые можно присылать по адресу:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15, под. 1, эт. 5;

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Тел. (факс): 8-495-981-57-03 (04, 14);

Электронный адрес: frpc@cea.ru

Сайт Центра: www.rusrand.ru.

Глава 1. Нормативное (номинальное) задание механизма государственного управления экономическим развитием

Состояние управления экономическим развитием как целевой государственной функции, организации реализации функций планирования, исполнения, контроля и его мониторинга весьма важно для успешного экономического развития каждой страны. Россия не исключение.

Поэтому огромный интерес представляет фактическое положение дел в этой области в современной российской государственной практике.

Вопрос о государственном управлении экономическим и социальным развитием представляет одну из самых сложных и дискуссионных проблем современной политической практики в большинстве стран мира. Сильное влияние на теоретические разработки и практические решения оказывают существующие противоречия в развитии процессов глобализации на пространстве мирового хозяйства, неоднозначность результатов, полученных в процессе проведения масштабных экономических и политических реформ во многих странах мира.

Наиболее остро все это проявилось в ходе рыночных экономических трансформаций в России, поскольку на начальном этапе преобразований без должной проверки для реализации проводимой экономической политики использовались довольно спорные постулаты модных теорий о якобы «несовместимости» рыночных реформ с государственным управлением в сфере экономики.

На сегодняшний день имеется много фактов, подтверждающих, что во всех самодостаточных и динамично развивающихся странах именно государство, в лице расширенного правительства, может успешно инициировать экономические и управленческие реформы, беря на себя организацию активных действий по модернизации и повышению эффективности проводимой экономической политики в своих странах. Потребность усиления государственных управленческих действий в экономической области

крайне актуальна для нашей страны в условиях, когда имеются грубые просчеты в выборе стратегии и тактики для осуществления реформ и требуется переход к новой модели экономического развития.

Предмет дальнейшего анализа — механизм государственного управления экономическим развитием, точнее, его нормативно-правовое (номинальное) воплощение. Необходимо изучить нормативно-правовые основания построения и организации функции управления экономическим развитием, вернее то, как это должно быть в соответствии с действующими нормативными правовыми актами. Вполне понятно, что должное и реальное не во всем совпадают.

При проведении анализа исследуются основные функции управления экономическим развитием: *планирование, исполнение, контроль и мониторинг*, и предпринимается попытка выяснить как все это фактически устроено в современной России.

Функция планирования в государственном управлении экономическим развитием

Планирование в экономике — это вид управленческой деятельности, направленной на определение целей управляемой системы, поиск наиболее эффективных методов и средств, необходимых для достижения этих целей, определение сроков, субъектов исполнения, формирование системы показателей, отражающих ход работ по достижению поставленных целей. В целом это разработка планов, описывающих и определяющих будущее состояние экономической системы.

Планирование включает прежде всего разработку будущих решений уполномоченными на то органами и должностными лицами. Результатом планирования всегда является какой-то документ-план — намеченная на определенный период работа с указанием ее целей, содержания, объема, методов, последовательности и сроков выполнения. В систему планирования экономического развития входят два основных инструмента — прогнозирование и программирование.

В ходе анализа авторы опирались на официальные нормативные правовые акты, в которых модальность, естественно, импера-

тивна: такой-то орган делает то-то, составляет то-то, прогнозирует то-то. Это в большинстве случаев вполне разумно, однако, на практике далеко не все из таких нормативно-правовых предписаний осуществляется. Тем не менее текст анализа, естественно, следует стилистике нормативно-правовых актов. В случае же отхождения от предписаний следуют авторские выводы и ремарки.

Статьей 71 Конституции Российской Федерации (п. «е») к ведению Российской Федерации отнесены федеральные программы в области государственного и экономического развития². В соответствии со ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ³ (далее — Закон о правительстве) к полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере экономики относятся: прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации, разработка и осуществление программ развития *приоритетных* (отметим это ограничение, задав вопрос, — а кто должен заниматься неприоритетными отраслями?) отраслей экономики. Правительство реализует эти полномочия самостоятельно, а отдельные полномочия делегирует министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы прогнозирования и программирования в государственном управлении экономическим развитием, является Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ⁴ (далее — Закон о прогнозировании).

² Попутно необходимо заметить, что федеральные полномочия в сфере планирования экономического развития отнюдь не ограничены только указанной нормой Конституции Российской Федерации. Планирование в сфере экономики затрагивает практически все аспекты жизнедеятельности государства, следовательно, правовую основу для реализации полномочий в сфере планирования социально-экономического развития составляют практически все исключительные полномочия Российской Федерации, а также полномочия, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

³ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007) // СЗ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ Федеральный закон РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // СЗ. 1995. № 30. Ст. 2871.

В соответствии с ним Правительство Российской Федерации осуществляет прогнозирование и программирование на кратко-, средне- и долгосрочную перспективы (п. 1 ст. 2).

Долгосрочное прогнозирование социально-экономического развития осуществляется раз в пять лет на десятилетие. На основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу Правительство Российской Федерации организует разработку Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (ст. 3) — системы представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, о важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей (ст. 1).

Однако Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу спустя более десяти лет после принятия соответствующего закона так и не принята.

Спустя лишь четыре года с даты принятия закона было принято решение о создании рабочей группы для координации работы по разработке стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации⁵ в 1999 г. (сам состав утратил силу в 2001 г.), а также Постановление Правительства Российской Федерации 1999 г. «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации»⁶, определяющее какие предприятия относятся к государственному сектору экономики и ответственные органы исполнительной власти.

Эти два примера наглядно демонстрируют уровень исполнительской дисциплины в современных правительствах и качество реализации соответствующей функции на практике.

Важно отметить, что прогнозирование осуществляется Министерством экономического развития и торговли Российской

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 1 декабря 1999 г. № 2021-р // СЗ. 1999. № 50. Ст. 6247.

⁶ Постановление Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» // СЗ. 1999. № 2. Ст. 304.

Федерации (далее — Минэкономразвития России), которое в основном касается только бюджетного процесса⁷.

На основании средне — и краткосрочных прогнозов разрабатываются программы социально-экономического развития Российской Федерации — комплексные системы целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров, либо концепции социально-экономического развития на среднесрочный период. Особый вид краткосрочной программы — план-прогноз функционирования экономики Российской Федерации, содержащий основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики (ст. 184 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

На практике же происходит разработка только тех документов, которые требуются в рамках бюджетного процесса. Это не единственный пример, вскрывающий статус-кво, в соответствии с которым в системе государственного управления гипертрофирована роль Минфина России, которая выходит за пределы его естественных полномочий, что происходит на фоне бездеятельности Минэкономразвития России в сфере прогнозирования, программирования и вообще какого-либо управления экономическим развитием.

Прогнозы социально-экономического развития в соответствии с требованиями законодательства должны включать количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения (п. 5 ст. 2 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»). К таким показателям, исходя из перечня, данного в Постановлении Правительства Российской Федерации от 30 марта 2002 г. № 186 «О разработке прогноза социально-эконо-

⁷ См., например: Письмо от 5 сентября 2006 г. № 13110-АБ/ДОЗ «О разработке уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год и параметров прогноза на период до 2009 года».

мического развития Российской Федерации на 2003 год и проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2005 года и перспективного финансового плана до 2005 года», можно отнести:

- динамику и структуру валового внутреннего продукта;
- прогноз инфляции, в том числе прогноз роста цен на все товары (кроме плодоовощной продукции) и прогноз роста цен и тарифов на платные услуги;
- объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) с выделением объемов производства подакцизных товаров и минерального сырья, подлежащих обложению акцизами, а также объемов добычи углеводородного сырья, облагаемого налогом на добычу полезных ископаемых;
- амортизационные отчисления;
- среднегодовую стоимость имущества организаций, подлежащего амортизации;
- оборот розничной торговли;
- платные услуги населению;
- численность занятых в экономике;
- инвестиции в основной капитал по всем источникам финансирования, в том числе за счет средств федерального бюджета;
- фонд заработной платы;
- величину прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения;
- прибыль (доходы);
- экспорт и импорт товаров (п. 3 Постановления);
- соотношение между величиной прожиточного минимума трудоспособного населения и минимальным размером оплаты труда, а также размеры стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат и предложения по порядку индексации (повышения) оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, базовой части трудовых пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих (п. 4 Постановления).

Совершенно очевидно, что этот перечень показателей значительно шире сферы ведения Минфина России. Но и он не представляется достаточным для выработки системного прогноза социально-экономического развития, хотя в целом вполне обоснован. Реальных же процедур и механизмов влияния этих показателей на параметры формируемого бюджета, как и фактического влияния, в настоящее время не существует.

В соответствии со ст. 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются объем валового внутреннего продукта на очередной финансовый год и темпы роста валового внутреннего продукта в очередном финансовом году, а также уровень инфляции.

Иных макроэкономических показателей для составления проекта бюджета в законодательстве не указано.

Таким образом, налицо серьезный пробел в законодательстве, делающий прогнозы социально-экономического развития практически бесполезными.

Разработка прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год и уточнение параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти (п. 2 ст. 184 Бюджетного кодекса). Таким органом является Минэкономразвития России (п. 4 Положения о Минэкономразвития России).

Непосредственно разработкой прогнозов в министерстве занимается Сводный департамент макроэкономического прогнозирования (далее — СДМП) в соответствии с п. 1.1 Положения о Сводном департаменте макроэкономического прогнозирования, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2006 г. № 297).

СДМП совместно с заинтересованными структурными подразделениями министерства осуществляют:

- разработку проекта сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на очередной прогнозный период;
- организационные работы по подготовке материалов прогноза социально-экономического развития Российской Федера-

ции во взаимодействии со структурными подразделениями министерства и иными федеральными органами исполнительной власти;

- разработку совместно с заинтересованными структурными подразделениями министерства прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долго-, средне- и краткосрочный периоды, включая прогнозирование структурных сдвигов в экономике, научно-технического прогресса, территориального развития национальной экономики, развития финансовой, денежной и социальной сфер, потребительского рынка;
- прогнозирование индексов цен и индексов-дефляторов, а также показателей системы национальных счетов, баланса денежных доходов и расходов населения, баланса трудовых ресурсов, балансов отдельных видов продовольственных и непродовольственных товаров, баланса инвестиционных ресурсов и платежного баланса, показателей оплаты труда, занятости, доходов и потребления домашних хозяйств;
- разработку совместно с заинтересованными структурными подразделениями министерства прогноза социально-экономического развития Российской Федерации по видам экономической деятельности, в том числе в сфере социальных услуг, на кратко-, средне- и долгосрочный периоды;
- участие в разработке прогноза основных показателей развития внешней торговли Российской Федерации и проведении макроэкономического анализа мирового рынка.

Таким образом, одно единственное структурное подразделение министерства должно заниматься практически всеми видами прогнозирования в области социально-экономического развития страны! Фактически же оно должным образом этим не занимается.

Принимая во внимание, что данная деятельность не регламентирована, процедуры обмена информацией, согласования позиций различных структурных подразделений министерства и иных федеральных органов исполнительной власти не установлены, высокой эффективности от этой деятельности ожидать весьма сложно.

При этом важно отметить, что всем необходимым управленческим инструментарием для повышения эффективности этой

деятельности наделены как Минэкономразвития России, так и Правительство Российской Федерации. Достаточно хотя бы разработать административный регламент реализации этой функции в соответствии с установленным порядком⁸, который позволил бы нормативно урегулировать многие организационные вопросы, а также выявить проблемы, требующие решения на более высоком уровне. Отсутствие этого документа может быть объяснено только соответствующим отношением (по крайней мере до 2008 г.) руководства Минэкономразвития России к этой проблеме.

Еще одним доказательством бесполезности существующего механизма разработки прогнозов является порядок формирования плана-прогноза для формирования проекта федерального бюджета.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают планы-прогнозы функционирования экономики Российской Федерации, содержащие основные макроэкономические показатели, характеризующие ее состояние, а Правительство РФ осуществляет выбор плана-прогноза. Но на основании выбранного Правительством РФ плана-прогноза Минфин России по-своему осуществляет разработку основных характеристик федерального бюджета и распределения расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией как и проектировок основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу (п. 5 ст. 184).

Складывается впечатление, что зачастую Минфин России поставлен выше Правительства РФ, как интегрирующего органа. В этом заключается одна из причин, по которой вместо экономической политики в стране реализуется политика финансовой стабилизации.

К высшим субъектам планирования экономического развития можно отнести: Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации.

⁸ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ. 2005. № 47. Ст. 4933.

Согласно Федеральному закону «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Президент Российской Федерации является одним из важнейших субъектов принятия решений о планировании.

Первое после вступления в должность Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию должно содержать раздел, посвященный концепции социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. В специальном разделе каждого (и последующих) послания должно характеризоваться состояние экономики Российской Федерации, формулироваться и обосновываться стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, главные задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, должны приводиться важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Правительство РФ разрабатывает программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу исходя из положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию (ст. 4). Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации принимает программы социально-экономического развития страны и планы действий по их реализации (п. 16 Регламента Правительства РФ).

Но достаточно ознакомиться с существующими посланиями Президента РФ, чтобы убедиться, что на их основании правительству практически невозможно в строгом соответствии с цитированной нормой выполнять управленческие действия. Проблема посланий Президента РФ состоит в том, что они скорее имеют не управленческий, а идейно-политический характер.

На практике в посланиях Президента Российской Федерации нет четко обозначенных разделов, посвященных состоянию экономики и постановке целей. Это касается любых тем, послания не являются отчетами, они представляют собой «живые» обращения и поэтому все изложенные в нем темы не располагаются

в определенном по главам и разделам порядке, но в нем в общем отражены и состояние экономики, и цели.

Приведем характерные примеры. Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г.:

«В посланиях последних лет были сформулированы основные приоритеты социально-экономической политики на ближайшее десятилетие»;

«Мы уже приступили к осуществлению конкретных шагов по изменению структуры нашей экономики — об этом ранее много говорили, приданию ей инновационного качества. Считаю, что предпринимаемые Правительством шаги в этом направлении правильны. Но при этом отмечу следующее.

Во-первых, государственные инвестиции необходимы, конечно, но они — не единственное средство достижения цели. Во-вторых, важен не столько их объем, сколько умение правильно выбрать приоритеты. И при этом крайне важно сохранить ответственную экономическую политику, избранную нами пять лет назад.

Сегодня — после длительного периода жизни в условиях бюджетного дефицита и резких колебаний курса рубля — ситуация кардинально меняется, и следует сохранить достигнутую финансовую стабильность как одно из базовых условий повышения доверия людей к государству. Условие готовности предпринимателей вкладывать деньги в развитие бизнеса»⁹.

Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г.:

«Сейчас Россия не только полностью преодолела длительный спад производства, но и вошла в десятку крупнейших экономик мира. За период с 2000 г. более чем в два раза увеличились реальные доходы населения»;

«Время показало, что такая политика была правильной, оправданной. Мы добились последовательного снижения инфляции, и это позитивно сказалось на росте реальных денежных доходов граждан, это способствовало устойчивому развитию экономики»;

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. № 97. 11 мая.

«Что касается проектов, финансируемых за счет институтов развития, то они, считаю, должны быть посвящены решению важнейших задач в экономике. Первое — это устранение инфраструктурных ограничений роста. Второе — повышение эффективности использования природных ресурсов. И третье — модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств».

Подобная стилистика в посланиях является традиционной. Можно привести достаточно много доводов как в обоснование правильности такого подхода, так и его критики.

С одной стороны, Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию должно являться живым обращением, это одна из важнейших наглядных, публичных форм диалога ветвей власти, оно имеет важнейшее идеологическое и политическое значение. Не случайно собственно само выступление Президента РФ перед Федеральным Собранием РФ всегда вызывает повышенный интерес СМИ, населения, органов государственной власти и местного самоуправления любых уровней. Однако для реализации озвученных предложений такого формата явно недостаточно.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть два формата послания Президента:

- 1) публичный, представляющий собой непосредственно выступление перед палатами Федерального Собрания РФ;
- 2) управленческий, представляющий собой развернутый и формально структурированный документ, который можно применять в государственном управлении как с точки зрения управления, так и с точки зрения контроля.

Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ) проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений (ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁰.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации осуществляет анализ социально-экономических

¹⁰ Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ. 2002. № 28. Ст. 2790.

процессов, сводных финансовых балансов по Российской Федерации, субъектам и регионам Российской Федерации, отраслям и сферам экономики, разработку годовых, ежеквартальных и ежемесячных докладов о состоянии экономики (п. 5.3.1 Положения о Минэкономразвития России).

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов (п. 5.3.23 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации), а также осуществляет непосредственное составление проектов бюджетов Российской Федерации.

Официальные статистические данные предоставляются Федеральной службой государственной статистики Президенту РФ, Правительству РФ, Федеральному Собранию РФ, иным органам государственной власти и органам местного самоуправления (п. 5.3 Положения о Федеральной службе государственной статистики).

Основными субъектами, осуществляющими систематизацию прогнозных и программных данных, являются Правительство Российской Федерации (на федеральном уровне), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (на уровне субъектов и местном уровне соответственно).

Непосредственно систематизацией занимается Министерство экономического развития и торговли РФ. Оно осуществляет разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов и регионов Российской Федерации, муниципальных образований, отраслей и секторов экономики на кратко-, средне — и долгосрочный периоды, прогнозных расчетов общеэкономических показателей системы национальных счетов (п. 5.3.2 Положения о Министерстве экономического развития и торговли РФ).

Правительство РФ разрабатывает программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу исходя из положений, содержащихся в Послании Президента РФ Федеральному Собранию. Порядок разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу определяется самим Правительством РФ.

Однако по факту этот порядок не разработан и регулируется Регламентом Правительства РФ. Таким образом, еще раз нужно отметить фактическую неурегулированность вопросов реализации функций прогнозирования и программирования, теперь уже на уровне Правительства Российской Федерации. Отсутствие нормативно-правового регулирования в данном случае служит не только косвенным доказательством неэффективности данного процесса, но и свидетельствует об отсутствии заинтересованности в реализации данной функции.

Исходя из этого можно сделать следующие выводы относительно номинального нормативно-правового закрепления функции планирования в управлении экономическим развитием Российской Федерации.

Планирование государственного управления экономическим развитием базируется на прогнозных данных, разработанных Правительством РФ и иными органами исполнительной власти. Главным субъектом, определяющим целеполагание и направляющим деятельность по программированию, является Президент Российской Федерации, который определяет основные направления работы в данной области в своем Бюджетном послании и Ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации.

При этом в деятельности как Президента РФ, так и Правительства РФ нет должной четкости формулирования целей и способов их достижения. Долгосрочное стратегическое планирование в Российской Федерации в настоящее время отсутствует, среднесрочное — фактически подменено бюджетным процессом.

Деятельность по прогнозированию и программированию неразрывно связана с деятельностью по формированию бюджета. В связи с этим и указанием в ст. 5 Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» о том, что данная статья применяется в части, не противоречащей Бюджетному кодексу Российской Федерации, который также регламентирует деятельность по прогнозированию и программированию (гл. 20), целесообразно консолидировать Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» в Бюджетный кодекс РФ.

Таким образом, деятельность по планированию, а также неразрывно связанная с ней деятельность по формированию и исполнению бюджета может регулироваться одним нормативным правовым актом, что повысит эффективность деятельности как в области непосредственно планирования, так и бюджета вообще.

Функция исполнения в государственном управлении экономическим развитием

Согласно теории права, исполнение — это одна из форм реализации права, которая, в отличие от соблюдения (пассивное воздержание от совершения действий, находящихся под запретом), требует активных действий, связанных с претворением в жизнь обязывающих предписаний, осуществлением возложенных обязанностей. Функция исполнения в государственном управлении экономическим развитием принадлежит органам исполнительной власти.

Исполнительная власть — самостоятельная ветвь публичной власти в государстве, осуществляющая полномочия по управлению государственными делами: подзаконное правовое регулирование, административное управление и др.

Роль исполнительной власти особенно важна, когда проводятся реформы, поскольку на ее плечи ложится главная тяжесть проведения глубоких хозяйственных преобразований и создания рыночной экономики. Исполнительную власть в Российской Федерации представляют Правительство РФ, министерства и иные ее органы. Органы исполнительной власти, помимо исполнения норм права, также имеют полномочия к применению права — комплексной властной деятельности по реализации правовых норм, сочетающей в себе одновременно разные поведенческие акты.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим исполнение в государственном управлении экономическим развитием (в том числе по времени и процедурам) является Регламент Правительства РФ¹¹. Согласно Регламенту, Правительство РФ принимает программы социально-экономического развития

¹¹ Регламент Правительства РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 в ред. от 27 мая 2006 г. № 322).

страны и планы действий по их реализации, а также планирует свою законопроектную деятельность (п. 16).

Федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы и федеральные агентства), руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, организуют свою работу в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ планами и показателями деятельности. Порядок и сроки представления указанными органами проектов планов работы на очередной год и прогнозных значений основных показателей своей деятельности, а также представления отчетов об их исполнении определяются Правительством РФ (п. 17).

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и порядок их внутренней организации регулируется регламентами соответствующих органов исполнительной власти, принятыми в соответствии с постановлениями Правительства РФ¹².

Порядок работы Министерства экономического развития и торговли РФ и его взаимодействия с подведомственными и иными органами исполнительной власти регулируется Регламентом Министерства экономического развития и торговли РФ, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 14 сентября 2005 г. № 220. Аналогичные регламенты также приняты практически всеми федеральными органами исполнительной власти.

К сожалению, анализ действующих административных регламентов показывает, что все они принимаются в основном для реализации отдельных частных функций, как правило, не направленных собственно на интегральную функцию исполнения в рамках управления экономическим развитием. Это представляется значительным пробелом в практике деятельности Правительства Российской Федерации и конкретных федеральных органов исполнительной власти, особенно Минэкономразвития России.

¹² Постановления Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и от 28 июня 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

К контрольным параметрам исполнения относятся сроки исполнения и сроки уведомления о статусе выполнения, ответственные лица (органы, структурные подразделения), согласованность с иными органами, составление отчетов о выполнении. Контрольные параметры устанавливаются в нормативно-правовых актах, регулирующих процедуру исполнения (например, Регламент Правительства РФ), а также в иных правовых актах (не нормативных), чаще всего в поручениях, например, Президента РФ, Председателя Правительства РФ.

Исполнение в государственном управлении экономическим развитием обязательно должно основываться, помимо прочего, на статистических данных, характеризующих состояние экономики. Разработка и совершенствование системы таких статистических показателей является полномочием Федеральной службы государственной статистики. В свою очередь исполнители должны предоставлять Федеральной службе государственной статистики необходимые статистические данные.

В принципе каждое министерство и иные федеральные органы исполнительной власти имеют полномочия в сфере управления экономическим развитием, в большей или меньшей степени, прямо или косвенно.

В управлении экономическим развитием заняты такие министерства и иные органы исполнительной власти, которые оказывают прямое (и осознанное) влияние на экономическое развитие страны, перед которыми поставлена такая цель. К ним можно отнести Министерство экономического развития и торговли РФ — ведущий орган управления экономическим развитием, Министерство финансов РФ — орган, разрабатывающий бюджет и бюджетную политику, порядок ведения отчетности, Министерство промышленности и энергетики РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство информационных технологий и связи РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, целью которых является развитие соответствующих отраслей, Министерство регионального развития РФ, отвечающее за развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, рынка жилищно-коммунального хозяйства, Министерство природных ресурсов РФ — орган, отвечающий за эффективное использование и сохранность природных ресурсов.

Такие министерства, как Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ оказывают влияние на экономическое развитие в той мере, насколько эффективно они работают в сфере собственных полномочий — социальное развитие, уровень образования, состояние науки и культуры.

Подведем некоторые итоги. Исполнение довольно подробно регламентировано на высшем уровне исполнительной власти Правительства РФ — Регламентом, аналогичные регламенты приняты и в большинстве министерств, федеральных служб, федеральных агентств, но пока не во всех¹³.

Помимо регламентов внутренней деятельности министерств и всех органов исполнительной власти имеет смысл создать межведомственные регламенты (работа в этом направлении также ведется). Создаются они в целях осуществления сходных и близких полномочий, сотрудничества, повышения эффективности работы и устранения коллизий. Утверждаются такие регламенты совместными решениями органов¹⁴.

В то же время проблема четкой правовой регламентации исполнительной деятельности все еще остается актуальной, осо-

¹³ Например, Регламент Министерства экономического развития и торговли РФ, утвержден приказом Минэкономразвития России от 14 сентября 2005 г. № 220 (в ред. приказа Минэкономразвития России от 27 июля 2006 г. № 206), Регламент Федерального агентства по государственным резервам, утвержден приказом Росрезерва от 26 января 2006 г. № 7, Регламент Министерства финансов РФ, утвержден приказом Минфина России от 23 марта 2005 г. № 45н.

¹⁴ Например, приняты такие регламенты:

1. Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации, утвержден 3 ноября 2006 г. приказами Министерства внутренних дел РФ № 879 и Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 746.

2. Регламент взаимодействия Министерства по налогам и сборам РФ (в данный момент полномочия переданы Федеральной налоговой службе и Министерству финансов РФ) и Центрального банка Российской Федерации по вопросам государственной регистрации кредитных организаций, утвержден 26 февраля 2002 г. приказами Министерства по налогам и сборам РФ № БГ-16-09/86 и Центрального банка РФ № 01-33/2202.

бенно для целей последующего ее контроля и организации взаимодействия с негосударственными субъектами.

Полномочиями по государственному управлению экономическим развитием в той или иной мере, помимо Правительства РФ, обладают многие министерства и иные органы исполнительной власти.

Это связано с тем, что система органов исполнительной власти построена по функционально-отраслевому принципу. Представляется правильным отделить все прямые полномочия по управлению различными аспектами экономического развития (установление и контроль основных параметров макроэкономического развития, основных параметров социального развития, пропорций регионального развития) от полномочий по формированию и реализации государственной политики в отдельных сферах (отраслях). Таким образом можно было бы на практике осуществить и наиболее эффективно организовать разделение функционального и отраслевого подходов к организации управления экономическим развитием. Очевидно при этом, что функциональный подход, а следовательно, и органы, его реализующие, должен превалировать над отраслевым, т. е. «министерства развития» должны определять и координировать работу кустов отраслевых министерств в своей сфере.

Контроль и надзор за государственным управлением экономическим развитием

Контроль — это вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан.

Государственный контроль в той или иной мере осуществляют все государственные органы. Для этого могут создаваться специальные государственные или смешанные государственно-общественные контрольные органы и контрольные подразделения в государственных органах.

Контроль в государственном управлении экономическим развитием сводится в основном к контролю расходованию бюд-

жетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, управления государственным имуществом, а также эффективностью деятельности исполнителей. Если нет планируемых показателей пропорций развитости, гуманитарных показателей, то и контролировать, кроме финансовых показателей, очевидно, нечего.

Надзор — это форма деятельности государственных органов по обеспечению законности. Основное отличие надзора от контроля состоит в том, что последний подразумевает подчинение контролируемого контролирующему, соответственно административную или имущественную, обязательность решений контролирующего для контролируемого. Надзор же подразумевает только возможность принудить поднадзорного к исполнению решений надзорного органа через суд или орган (должностное лицо), решения которого обязательны для поднадзорного.

Основным субъектом контроля в государственном управлении экономическим развитием является Президент Российской Федерации. Непосредственно контроль ведет Контрольное управление Администрации Президента РФ, которое контролирует и проверяет исполнение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ. Но здесь нет места контролю экономического развития, коль скоро даже не по всем показателям оно планируется.

Главным органом финансового контроля в бюджетной сфере Российской Федерации является Счетная палата Российской Федерации. Характерно опять же — только финансового контроля. Хотя надо заметить, что ее руководством предпринимаются усилия по развитию и так называемого конституционного аудита, который предполагает контроль, кроме финансовой дисциплины и исполнения законодательства, еще и по вопросам целесообразности производимых расходов. Пока, правда, легитимного закрепления эта функция не получила.

В пределах своих полномочий Правительство РФ осуществляет систематический контроль исполнения законов органами

исполнительной власти федерального уровня и субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации (п. 4 Регламента Правительства РФ). Контроль исполнения поручений, содержащихся в актах Президента Российской Федерации и Правительства РФ, протоколах заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, резолюциях Председателя Правительства РФ и Заместителя Председателя Правительства, организуется Аппаратом Правительства РФ (п. 14 Регламента).

Министерство экономического развития и торговли РФ контролирует деятельность подведомственных ему Федерального агентства по государственным резервам, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами (п. 2 Положения о Министерстве экономического развития и торговли РФ)¹⁵, осуществляет в установленном порядке контроль за ходом реализации инвестиционных проектов, для чего предоставляется государственная поддержка за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (п. 5.3 Положения).

Одной из главных проблем в деятельности Минэкономразвития России является перегруженность министерства контрольными полномочиями, негативно сказывающаяся на результативности основной деятельности — формировании политики экономического развития и контроля важнейших целевых параметров этого развития.

Министерство финансов РФ контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федерального казначейства, а также контролирует исполнение таможенными органами нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств (п. 2 Положения о Министерстве фи-

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 27 августа 2004 г. № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» // СЗ. 2004. № 36. Ст. 3670.

нансов РФ)¹⁶, определяет порядок контроля таможенной стоимости товаров совместно с Федеральной таможенной службой (п. 5.2.1.12 Положения), издает акты по вопросам контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений (п. 5.2.24 Положения).

Федеральная налоговая служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов (п. 1 Положения о Федеральной налоговой службе¹⁷). Федеральная служба финансово-бюджетного надзора ведет контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля (п. 1 Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора¹⁸).

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль ведения операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета (п. 1 Положения о Федеральном казначействе¹⁹). Федеральная служба страхового надзора осуществляет контроль и надзор в сфере страховой деятельности (страхового дела) (п. 1 Положения о Федеральной службе страхового надзора).

Федеральная таможенная служба осуществляет контроль и надзор в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля (п. 1 Положения о Федеральной таможенной службе²⁰).

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ. 2004. № 40. Ст. 3961.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // СЗ. 2004. № 25. Ст. 2561.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ. 2004. № 49. Ст. 4908.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» // СЗ. 2006. № 32. Ст. 3569.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа) (п. 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе²¹).

Федеральная служба государственной статистики осуществляет контроль в сфере государственной статистической деятельности (п. 1 Положения о Федеральной службе государственной статистики).

Федеральная служба по финансовым рынкам ведет контроль и надзор в сфере финансовых рынков, за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности (п. 1 Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам).

Центральный банк Российской Федерации имеет контрольные функции, а также функции банковского надзора²².

Прокуратура Российской Федерации осуществляет прокурорский надзор за соблюдением органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ), организациями и гражданами Конституции РФ и федеральных законов, в том числе в области экономики²³.

Основной формой ответственности при контроле и надзоре за исполнением в государственном управлении экономическим развитием является дисциплинарная ответственность. Она наступает вследствие нарушения дисциплины (трудовой, служебной, воинской и т. п.) и имеет место в отношении подчиненности лица, совершившего проступок, органу, применившему меру дисциплинарного воздействия.

²¹ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ. 2004. № 31. Ст. 3259.

²² Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ. 2002. № 28.

²³ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

Дисциплинарная ответственность в ее привычном понимании в отношении министров и иных руководителей федеральных органов исполнительной власти не всегда присутствует. Дисциплинарная ответственность подразумевает существование правонарушения, однако Президент РФ либо Правительство РФ могут отправить в отставку министра или иного руководителя органа исполнительной власти без объяснения причин. На практике чаще всего в качестве основания используется формулировка «...в связи с переходом на другую работу», однако это не означает, что они отправлены в отставку не из-за нарушения своих должностных обязанностей. Вместе с тем необходимо признать, что процесс освобождения от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, особенно в части причин такого освобождения, в настоящее время слабо формализован и открыт, что создает предпосылки для различных форм теневых неформальных практик.

Персональной «политической ответственности» в Российской Федерации не существует. «Политическая ответственность» министров и иных руководителей органов исполнительной власти перед парламентом (Федеральным Собранием — Советом Федерации и Государственной Думой) возможна только в коллективном виде — Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации.

Недоверие конкретному министру Государственная Дума выразить не может, она может только принять постановление, в котором обращается к Председателю Правительства РФ с требованием отправить в отставку министра, но такое требование не обязательно для исполнения, его можно расценивать только как пожелание. Право же Президента РФ отправить в отставку министра или иного руководителя органа исполнительной власти нельзя расценивать как форму «политической ответственности», потому что взаимоотношения между Президентом РФ и руководителями органов исполнительной власти не политические, а рабочие (служебные).

Более строгой формой ответственности является административная ответственность, которая назначается за административные правонарушения — противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях²⁴ (далее — КоАП) или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП). Административной ответственности подлежат и должностные лица в случае совершения ими административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП).

В основном административная ответственность в сфере государственного управления экономическим развитием установлена в следующих главах:

5. «Административные правонарушения, посягающие на права граждан»;
7. «Административные правонарушения в области охраны собственности»;
14. «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности»;
15. «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг»;
16. «Административные правонарушения в области таможенного дела (таможенных правил)»;
17. «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти»;
18. «Административные правонарушения против порядка управления» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Самой строгой формой ответственности является уголовная ответственность, она устанавливается за совершение преступления, как виновно совершенного общественно опасного деяния, запрещенного Уголовным кодексом РФ²⁵ под угрозой наказания (ст. 14). Уголовная ответственность в сфере государственного управления экономическим развитием установлена гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности», гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государ-

²⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

²⁵ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ// СЗ. 1996. № 25. Ст. 2954.

ственной службы и службы в органах местного самоуправления», гл. 32 «Преступления против порядка управления».

Подытожим все сказанное. Полномочия в сфере контроля и надзора в государственном управлении экономическим развитием, как и полномочия по исполнению, имеют многие органы власти. Это даже создает некоторые трудности в осуществлении управления экономикой — может создаться конфликт полномочий, либо же наоборот пробел в контроле. Большое количество контрольных и надзорных органов также создает чувство нестабильности в предпринимательской сфере, что плохо отражается на состоянии экономического развития.

В то же время функция контроля в рамках государственного управления экономическим развитием (на федеральном уровне) не является эффективной и прежде всего с точки зрения достижения подчиненными (подконтрольными) субъектами поставленных целей. Относительно более высоко развитым и системно организованным является финансовый контроль, хотя и ему присущи общие для системы контроля недостатки.

На практике контроль часто сводится к проверке достаточно формальных внешних параметров, проще говоря, проверяют чаще всего, «какой бумажкой закрыто какое поручение», не вдаваясь при этом в суть и содержание самого поручения и в качество совершенного подчиненным управленческого действия. Важным моментом является то, что на практике во властной вертикали контрольную функцию выполняет не сам непосредственный начальник в отношении своего подчиненного, а аппарат руководителя в отношении аппарата подчиненного (на верхних уровнях), или аппарат руководителя непосредственно в отношении подчиненного. Личное взаимодействие в процессе контроля на верхних уровнях исполнения происходит весьма редко и по наиболее важным вопросам. В результате качество контроля напрямую зависит от профессиональных способностей конкретного работника аппарата и от его включенности в реальный управленческий процесс или от осведомленности о нем.

Представляется целесообразным при организации контрольной деятельности в высших уровнях федеральной исполнительной власти (в иерархии «председатель правительства — заместитель», «председатель правительства — руководитель федерального ор-

гана исполнительной власти», «министр — руководитель подведомственного федерального органа исполнительной власти» использовать систему контроллинга, распространенную в организации управления в бизнес-структурах. Внедрение контроллинга позволяет организовать систему проверки соответствия полученных результатов поставленным изначально целям. При этом идет проверка большого взаимосвязанного комплекса проблем, а не частных поручений или отдельных управленческих задач, что позволяет получить осмысленную обратную связь и вовремя скорректировать управленческие процессы в случае изменения внешних обстоятельств.

Административная и уголовная ответственность в сфере государственного управления подробно регламентируется Кодексом об административных правонарушениях РФ и Уголовным кодексом РФ соответственно, а дисциплинарная ответственность — различными нормативными правовыми актами. В связи с этим было бы правильным развивать правовые институты дисциплинарной ответственности, в том числе их процессуальную составляющую, включающую административно-процессуальные нормы расследования должностных проступков, влекущих применение норм дисциплинарной ответственности.

Развитие в нормативно-правовом плане и в управленческой практике должен получить также институт политической ответственности федеральных министров прежде всего в форме персональной отставки. Занимая публичные должности, имея достаточно широкие полномочия и ресурсы для их исполнения, министры должны нести соответствующую ответственность за результат своих действий, которая в случае неэффективности министра как управленца высшего уровня должна навсегда поставить крест на его дальнейшей активной публично-политической деятельности.

***Мониторинг* в государственном управлении экономическим развитием**

Мониторинг (от лат. *monitor* — предостерегающий) — в широком смысле это специально организованное систематическое наблюдение за состоянием объектов, явлений, процессов с целью их оценки, контроля или прогноза.

Иначе говоря, мониторинг — это средство обратной связи, получения данных о результатах государственного управления экономическим развитием.

Мониторинг экономики является источником данных экономической статистики — данных об уровне производства и дохода в экономике, экспорте и импорте, уровне безработицы, темпах инфляции и т. п., обработанных специальными методами математической статистики.

В соответствии с п. 8 ст. 5 Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»²⁶ (далее — ФЗ «О прогнозировании»), Правительство РФ и Центральный банк РФ обеспечивают ежемесячный мониторинг состояния экономики Российской Федерации.

Мониторинг в Правительстве РФ осуществляет только Департамент регионального мониторинга Правительства РФ. В системе федеральных органов исполнительной власти эта функция принадлежит Минэкономразвития России.

Министерство экономического развития и торговли РФ проводит мониторинг социально-экономических процессов, сводных финансовых балансов по Российской Федерации, субъектам и регионам Российской Федерации, отраслям и секторам экономики (п. 5.3.1 Положения о Министерстве экономического развития и торговли РФ). Однако порядок осуществления этой деятельности не регламентирован, особенно в части мониторируемых показателей.

Иные направления мониторинга Минэкономразвития России: мониторинг хода реализации инвестиционных проектов, для реализации которых предоставляется государственная поддержка за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (п. 5.3 Положения).

Министерство финансов РФ осуществляет организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора (п. 5.3.12 Положения о Министерстве финансов РФ).

Министерство регионального развития РФ осуществляет мониторинг реализации государственной региональной политики в

²⁶ СЗ. 1995. № 30. Ст. 2871.

области социально-экономического состояния (п. 5.3.1 Положения о Министерстве регионального развития РФ), мониторинг социально-экономических процессов в регионах и субъектах Российской Федерации, а также муниципальных образованиях (п. 5.3.2 Положения), мониторинг эффективности использования средств государственной поддержки субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, в том числе анализ эффективности реализации и влияния федеральных целевых программ на социально-экономическое развитие субъектов и регионов Российской Федерации (п. 5.3.3 Положения).

При этом не понятно, как соотносится эта деятельность с деятельностью Минэкономразвития России и Департамента регионального мониторинга Правительства Российской Федерации.

Более детальной регламентации ведения мониторинга социально-экономического развития не разработано.

Мониторинг ведется на основе официальных государственных статистических данных, предоставляемых Федеральной службой государственной статистики, а также иных данных, самостоятельно собираемых органом, осуществляющим мониторинг. Эти данные обрабатываются соответствующим образом, анализируются и по ним принимается компетентное решение (решение состоит в публикации результатов, информировании вышестоящего или иного органа (должностного лица), либо внесении изменений и дополнений в нормативные и иные акты, регулирующие экономическое развитие), иногда самим органом, проводящим мониторинг, иногда иным органом.

В соответствии со ст. 5 ФЗ «О прогнозировании» Правительство РФ и Центральный банк РФ, осуществляя мониторинг состояния экономики Российской Федерации, ежемесячно публикуют информационно-статистические данные о социально-экономическом положении Российской Федерации.

Данная обязанность на практике реализуется только Центробанком России, да и то только в отношении показателей деятельности денежно-кредитной системы и финансовых показателей российской экономики.

Согласно положению от 19 марта 2002 г. № 186-П «О проведении мониторинга предприятий Банком России», в целях анализа и прогнозирования состояния экономики Российской Федера-

ции в целом и по регионам устанавливается порядок проведения мониторинга предприятий.

Мониторинг предприятий осуществляется в форме регулярного выборочного наблюдения путем анкетных опросов предприятий с использованием трех видов анкет:

- конъюнктурных анкет, предназначенных для получения информации, необходимой для оценки изменения экономической конъюнктуры, экономического положения предприятий, факторов, их определяющих, а также ожиданий предприятий;
- инвестиционных анкет, предназначенных для получения информации, необходимой для оценки мотивов и форм инвестиционной деятельности предприятий, используемых ими источников финансирования инвестиций и др.;
- финансовых анкет, предназначенных для получения информации, характеризующей финансовое положение предприятий (п. 3.1 Положения).

Согласно приказу Центрального Банка Российской Федерации от 14 октября 1994 г. № 02–154 «Об осуществлении анализа состояния денежной базы, чистых внутренних активов, чистых международных резервов и других показателей денежно-кредитной программы», Сводный экономический департамент ЦБ РФ на базе оперативной (пятидневной) и балансовой (ежемесячной) отчетности анализирует состояние денежной базы, чистых внутренних активов, чистых международных резервов и других показателей денежно-кредитной системы.

Департаменты организации исполнения Госбюджета и внебюджетных фондов, информатизации, эмиссионно-кассовых операций, иностранных инвестиций (управлению платежного баланса) сообщают Сводному экономическому департаменту соответствующие показатели по оперативной отчетности. Сводный экономический департамент докладывает результаты анализа руководству Центрального банка РФ для использования при принятии оперативных решений по реализации денежно-кредитной политики.

Подобного рода детализации ведения мониторинга общей социально-экономической ситуации, так же, как и самих результатов ежемесячного мониторинга, проводимого Правительством Российской Федерации, в ходе анализа выявлено не было.

Министерство экономического развития и торговли РФ, осуществляя мониторинг, разрабатывает годовые, ежеквартальные и ежемесячные доклады о состоянии экономики (п. 5.3.1 Положения о министерстве), на основании результатов мониторинга инвестиционных проектов, для реализации которых предоставляется государственная поддержка за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, вносит в Правительство Российской Федерации предложения о прекращении предоставления государственной поддержки (п. 5.3 Положения). Федеральное агентство по управлению экономическими зонами содействует Министерству экономического развития и торговли РФ при отборе, контроле и мониторинге инвестиционных проектов, реализуемых за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

На основании данных мониторинга Министерство регионального развития РФ разрабатывает годовые и ежеквартальные доклады о социально-экономическом состоянии субъектов Российской Федерации.

Итак, можно сделать некоторые промежуточные выводы в отношении организации функции мониторинга при управлении социально-экономическим развитием.

Системный мониторинг социально-экономического состояния и развития России, в целях государственного управления, не организован. Имеющиеся у федеральных исполнительных органов власти данные о социально-экономическом состоянии и развитии не позволяют им осуществлять управленческую деятельность как в части прогнозирования, так и в части корректировки управленческих решений и текущего контроля. Единых параметров, использование которых требуется для мониторинга и контроля в рамках деятельности федеральной исполнительной власти, не выработано. Наиболее яркой иллюстрацией является отсутствие на протяжении ряда лет (с начала 1990-х гг. по 2003 г.) в России системного статистического наблюдения за уровнем производительности труда — одного из ключевых показателей социально-экономического развития.

Относительно развит мониторинг только в финансовой сфере и лишь в той его части, в которой позволяет обеспечивать бюджетный процесс.

Последствием отсутствия мониторинга является информационная необеспеченность процесса управления, приводящая к ошибкам при принятии управленческих решений, неэффективному использованию ресурсов, бесконтрольности и безответственности.

За организацию мониторинга социально-экономического развития в России отвечает Министерство экономического развития и торговли РФ, которое в настоящее время с этой задачей справляется недостаточно эффективно.

Полномочиями по мониторингу обладает не так много органов (в отличие от планирования и исполнения), но было бы правильно создать орган исполнительной власти, подведомственный Правительству РФ, для которого мониторинг состояния экономики был бы основной функцией. Наиболее целесообразно, на взгляд авторов, было бы наделить такими полномочиями Росстат.

Таким образом, по результатам проведенного исследования функций управления социально-экономическим развитием в России можно сделать следующие основные выводы.

Функция *управления экономическим развитием* в качестве целевой функции в государственном управлении в явном виде не присутствует, что является изъяном существующей платформы управления экономическим развитием.

Предусмотренный действующим законодательством номинальный правовой инструментарий осуществления целенаправленного управления экономическим развитием в целом можно оценить как удовлетворительный. Однако, как показывает анализ, на практике он почти не используется вследствие определенных правовых пробелов и коллизий, а также вследствие явного и несбалансированного доминирования Минфина России и бюджетного процесса во всех видах экономического планирования, исполнения, мониторинга и контроля. Такой тип управления экономическим развитием можно охарактеризовать как исключительно финансово-фискальный.

Глава 2. Действующая фактически система государственного управления экономическим развитием в России

Государственное управление экономическим развитием представляет собой исключительно сложную область жизнедеятельности государства. В силу многомерности выполняемых при этом функций и решаемых правительствами задач, крайне трудно дать универсальную дефиницию системы государственного управления экономикой. Это особенно затруднительно сделать применительно к переходному состоянию экономики.

Исходя из задач настоящей работы дадим следующее определение.

Под системой государственного управления мы будем понимать государственные органы, их функции, процедуры управления (планирование, выработку решений, основополагающих доктринальных и иных управленческих документов, реализацию решений, контроль результатов, коррекцию), порядок взаимодействия государственных органов (субординация и координация), а также негосударственные акторы и процедуры их взаимодействия с государственными органами.

Практика экономических реформ в России, пройдя концептуальные метания, вызванные полным отрицанием на начальных этапах перехода к рыночным принципам хозяйствования конструктивной роли государства в экономическом развитии, вернулась на рубеже XX–XXI вв. к более спокойному, неполитизированному восприятию вопросов, касающихся взаимоотношений рынка как саморегулятора и государства как активного целенаправленного управленца и дирижера в экономических процессах. С удовлетворением можно констатировать, что возобновился и усилился поиск оптимальных механизмов государственного влияния на экономическое развитие.

Метания на первых этапах рыночных реформ были не только следствием поспешности в действиях и некомпетентности лиц, принимавших тогда решения, но явились и отражением общей недостаточной изученности вопроса о роли и функциях государства в современной экономике.

Длительное и весьма успешное господство рыночных принципов в экономике развитых стран устойчиво закрепило в теории представление о том, что минимизация вмешательства государства в поведение фирм, домохозяйств, продавцов и покупателей (соблюдение принципа *laissez-faire*²⁷) является неким «идеалом», позволяющим во всей полноте реализовать потенциал свободного предпринимательства. Регулирующее участие государства при таком подходе допускается лишь в качестве вынужденной меры, как компенсатор каких-то отклонений от идеальной рыночной модели.

Логика здесь обычно такова: если, мол, существует полный набор рынков и в экономике действует совершенная конкуренция и складывается равновесие между спросом и предложением, то достигается такое состояние, что никто не может повысить свое благосостояние без того, чтобы не ухудшить благосостояние кого-то другого. Это состояние означает, как известно, достижение т. н. «эффективности по Парето»²⁸.

Использование принципов *laissez-faire* и «эффективности по Парето» сыграло исключительно важную роль в становлении эффективно действующей рыночной экономики в развитом мире. Но, подчеркнем, рынок и рыночные механизмы изначально опирались на многие и иные базисные функции государств. «Есть мало оснований считать, — замечают американские ученые Э. Аткинсон и Дж. Стиглиц, — что рынок мог бы функционировать в ситуации, предполагающей негосударственную экономику»²⁹.

А со становлением качественно новых тенденций в мировой экономике, таких как усиление роли научно-инновационных факторов, усложнение и переплетение предпринимательских структур, всепронизывающий характер сетевых отношений в экономических, научно-технических и социально-политических связях, функции и возможности государств стали во многих отношениях совершенно иными, чем это описывалось ранее.

²⁷ «Либерализм» или «позволить делать» — дословный перевод с французского.

²⁸ Широко известное в экономической теории понятие, связываемое с именем итальянского экономиста Вильфредо Парето (1848–1923 гг.).

²⁹ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Пер. с англ. и под ред. Л.Л. Любимова. М.: Аспект Пресс, 1995. С. 18–23.

Скруплезный анализ современного мирового опыта показывает, что так называемый процесс разгосударствления экономики в последние годы и овладение методами либерально-рыночного регулирования ни в одной из высокоразвитых стран мира не привели к «уходу» государства из экономики. Отрезвляющее значение для определенной части мировой элиты, связывающих развитие с «разгосударствлением» экономических процессов любой ценой, оказали выводы фундаментального исследования, проведенного экспертами Всемирного банка в конце 90-х гг. XX в. на основе фактического материала по многим странам.

Ключевую мысль этого исследования выразил тогдашний президент Всемирного банка Дж. Вульфенсон: «Конечно, развитие, опирающееся на доминирующую роль государства, потерпело неудачу. Но аналогичный результат будет итогом развития без государства — этот вывод абсолютно следует из агонии, которую пережил народ при коллапсе таких государств, как Либерия и Сомали. История с настойчивостью повторяет, что хорошее правительство — это не роскошь, а жизненная необходимость. Без эффективного государства устойчивое развитие и экономическое, и социальное, невозможно»³⁰.

Более того, фактические материалы о масштабах участия различных государств в регулировании экономических процессов в своих странах показали, что в среднем именно высокоразвитые страны, т. е. страны с давней ориентацией на рыночные механизмы, характеризуются наиболее высокими масштабами расходов на государственное управление.

Проведенное Всемирным банком исследование зафиксировало серьезный водораздел в этом плане между развитыми и развивающимися странами. В целом в промышленно развитых странах государственные расходы в экономических и социальных процессах достигают, по данным Всемирного банка, почти половины их ВВП, а в развивающихся странах — примерно одной четверти (табл. 1). Указанная разница в уровнях затрат между странами с «более рыночной» и «менее рыночной» экономиками становится еще более разительной, если учесть несоизмеримо бóльшие ко-

³⁰ Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997: Пер. с англ. Всемирный банк: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС», 1997.

личественные масштабы ВВП в высокоразвитых странах относительно стран «развивающихся».

Таблица 1

Ранговая группировка стран ОЭСР по уровню расходов на государственные нужды

Ранг по абсолютному показателю	Объем госрасходов, млрд долл.	Ранг по относительному показателю	Доля госрасходов в ВВП, %
США	2376,2	Швеция	58,1
Германия	856,5	Дания	53,5
Франция	689,2	Франция	52,8
Великобритания	574,7	Австрия	51,9
Италия	499,0	Бельгия	49,9
Нидерланды	167,7	Финляндия	48,7
Швеция	133,0	Италия	46,5
Бельгия	114,1	Германия	45,9
Австрия	97,9	Нидерланды	45,4
Дания	85,7	Португалия	44,6
Финляндия	58,8	Великобритания	40,2
Португалия	47,2	Люксембург	40,1
Ирландия	30,5	Ирландия	32,0
Люксембург	7,5	США	31,0

Примечание: Данные приведены в расчете на 2001 г. с учетом внебюджетных фондов.

Из данных табл. 1, показывающей ранговые группировки ряда стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), по уровню расходов на государственные нужды, видно, что удельная величина этих расходов к ВВП в европейских странах, как правило, выше, чем в США. Особенно высокая квота характерна для скандинавских стран, таких как Швеция, Дания, что связано с традиционной для них «социализацией» управления.

Гораздо меньше удельная величина госрасходов в США, на что и ссылаются нередко у нас в России, избирая ориентир для подражания. Данный выбор ориентира, однако, крайне сомнителен по причине несопоставимости ситуаций в России и США.

Нельзя не заметить, что ранговая группировка выделенных стран ОЭСР по абсолютной величине расходов на государственные нужды показывает радикально иную картину против их группировки по удельному весу расходов. США здесь абсолютный чемпион. Абсолютная величина объема расходов на государственные нужды в США в 18 раз больше, чем в Швеции.

Об устойчивости масштабов государственных расходов на социально-управленческие цели в различных странах свидетельствуют данные табл. 2, в которой приводятся доли размеров расходов консолидированного бюджета стран в ВВП с 2000 по 2004 г.³¹

Таблица 2

Расходы консолидированного бюджета относительно объема ВВП по ряду стран мира, в %

Страна	2000 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Россия	26,8	31,6	29,9	27,5
Казахстан	23,2	22,1	23,0	22,6
Чехия	38,3	41,9	41,6	40,0
Аргентина	–	29,3	28,7	27,1
Великобритания	39,2	41,1	42,5	42,9
Германия	47,4	48,0	48,5	47,3
Дания	54,3	55,9	56,0	56,1
Финляндия	49,5	49,3	50,5	50,5
Франция	50,6	52,5	53,1	52,9
США	–	34,6	35,2	34,9
Канада	–	38,9	38,4	37,5
Австралия	34,4	35,7	35,0	35,1
ЮАР	32,1	32,0	32,4	33,5
Япония	–	35,5	35,0	–

Из данных табл. 2 видно, что в России уровень госрасходов существенно ниже, чем в любой из развитых стран. То же самое можно сказать о родственной нам («переходной») стране Казахстане и некоторых других странах, не входящих в ОЭСР.

В России неолиберальные предпочтения в реформах обернулись, с одной стороны, прямо-таки «бегством» государства из

³¹ Рассчитано по данным: Россия и страны мира — 2006 г.: Статистический сборник.

экономики. И, несмотря на то, что в конце XX в. уровень затрат на государственные нужды в России был значительно ниже уровня, характерного для большинства развитых стран (составляя порядка 27–29% к ВВП), в официальных проектировках нашего правительства тех лет (в трехлетних программах социально-экономического развития, подготавливаемых Минэкономразвития России) продолжали настойчиво выдвигаться задачи дальнейшего снижения соответствующих расходов государственного бюджета с доведением их до 22–23% к ВВП, т. е. ниже планки, характерной в среднем для слаборазвитых стран. И это было именно не экономически, а идеологически обусловленным «бегством» государства от функций управления экономическим развитием.

Но осуществленный «уход» государства из экономики у нас не стал на деле желаемой экономической либерализацией жизни предпринимательского сословия. Российские «разгосударствление» и приватизация выразились в своеобразном усилении диктатуры государственных органов по отношению к обществу в целом, поскольку при этом подавляющее большинство населения ускоренно лишалось не только всяческих прав на ключевые участки ранее общественного национального богатства, но и возможностей свободного равноправного бизнеса и деловой карьеры по способностям.

Таким образом, другая (печальная) сторона российской «либерализации» — фактическое усиление государственного насилия, хотя и в его избирательной форме. Этот парадокс был обусловлен эксклюзивным характером использования государственных институтов при переходе от «государственной» к частнокапиталистической экономике весьма узким кругом лиц. Были грубо нарушены принципы свободно-конкурентных отношений в течение наиболее ответственного периода становления базового слоя предпринимательских структур в стране, что и выразилось в доминировании олигархических и компрадорских форм частного предпринимательства.

Общий процесс экономического воспроизводства перестал быть управляемым. Расширенное воспроизводство быстро явочным порядком стало даже не простым, а суженным. Доминантой экономической жизни стали процессы ускоренного перебаривания новыми собственниками готовых к этому природных

богатств с использованием только тех частей ранее созданного производственного потенциала, которые были нужны в этой их функции и приносили немедленную прибыль. В итоге процессы «разгосударствления» не могли обернуться резким снижением общей конечной эффективности государственного управления экономическим развитием и невиданным для условий мирного времени экономическим спадом.

«Знаменитый» дефолт 1998 г. стал вехой, побудившей многих в политических кругах страны впервые всерьез задуматься «о беспорности» избранного пути реформ. Статистика фиксировала вопиющие данные. К началу XXI в. годовой объем ВВП в сопоставимых ценах был в 2 раза меньше, чем в предреформенном 1990 г., а инвестиции в основной капитал снизились почти в 5 раз.

И даже по прошествии непрерывного восьмилетнего периода политики экономического роста, обеспеченного изменениями в экономическом курсе в период президентства В.В. Путина, еще нет оснований говорить о преодолении последствий крайне неэффективного хозяйствования в 1991–1998 гг. В 2005 г. ВВП страны был ниже уровня 1990 г. на 16,7%, продукция промышленности — на 24,5, продукция сельского хозяйства — на 26,6, реальные располагаемые доходы населения — на 16,2, а инвестиции в основной капитал — на 58,8%.

В этих условиях российское руководство обязано было предпринять определенные меры, направленные на улучшение государственного влияния на экономические процессы, начать модернизацию структуры правительственных органов и механизмов государственного управления. Были развернуты во взаимодействии административная реформа, реформа государственной службы, бюджетная реформа. Предпринимаются другие реформационные действия.

Но сегодня нельзя с полной уверенностью сказать, что осуществляемые мероприятия дадут необходимые результаты — повышение эффективности функционирования государственного механизма и обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны.

Управление экономическим развитием России в настоящее время представляет собой достаточно хаотичное явление. В уп-

**Анализ функций и полномочий федеральных органов
государственной власти по управлению
экономическим развитием**

Функция управления экономическим развитием	Полномочия по реализации функций	Форма и метод реализации полномочий
Президент Российской Федерации		
<p>1. <i>Функция планирования</i> Определяет основные направления внутренней и внешней политики</p>	<p>1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 2. Принятие указов. 3. Назначение и отставка Правительства РФ, председательство на заседаниях Правительства РФ. 4. Принятие концептуальных и доктринальных документов (из практики, Конституцией РФ предусмотрена только военная доктрина)</p>	<p>1. Правовой статус посланий ФС не определен 2. Четких критериев для определения оснований для отставки Правительства или отдельных министров (применения «политической» ответственности) нет. 3. Правовой статус концептуальных и доктринальных документов не определен</p>
<p>2. <i>Функция исполнения</i> Не наделен такой функцией</p>	-	-
<p>3. <i>Функция контроля и надзора</i> Осуществляется контроль за исполнением посланий и нормативных актов Президента</p>	<p>Полномочия ничем не определены и никак не ограничены</p>	<p>1. Отмена противоречащих актов 2. Отставка Правительства 3. Отставка министра 4. Изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти</p>
<p>4. <i>Функция мониторинга</i> Присутствует в Администрации Президента (п. 5 положения об Администрации Президента РФ) — Администрация осуществляет «сбор, обработку и</p>	<p>Полномочия в настоящее время не определены</p>	<p>Формы реализации не определены</p>

Функция управления экономическим развитием	Полномочия по реализации функций	Форма и метод реализации полномочий
анализ информации о социально-экономических процессах в стране и за рубежом». Регламента исполнения этой функции и использования материалов для управления экономическим развитием нет		
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации		
1. <i>Функция планирования</i> Реализуется через законодательную деятельность, конкретно — через участие в принятии закона о бюджете	Законодательная деятельность	Законодательная деятельность
2. <i>Функция исполнения</i> Отсутствует	–	–
3. <i>Функция контроля и надзора</i> Одобрение отчета об исполнении федерального бюджета, реализация функций контроля через Счетную палату Российской Федерации	Одобрение отчета об исполнении федерального бюджета	Одобрение отчета об исполнении федерального бюджета
4. <i>Функция мониторинга</i> Может осуществляться по усмотрению членов Совета Федерации РФ	Запросы, подготовка аналитических материалов — в рамках деятельности членов Совета Федерации РФ и его структурных подразделений	Парламентские запросы, «правительственный час», парламентские слушания
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации		
1. <i>Функция планирования</i> Законодательная деятельность	Полномочия в рамках законодательной деятельности	Формы в рамках законодательной деятельности
2. <i>Функция исполнения</i>	–	–

Функция управления экономическим развитием	Полномочия по реализации функций	Форма и метод реализации полномочий
3. <i>Функция контроля и надзора</i> Принятие отчета об исполнении федерального бюджета, реализация функций контроля через Счетную палату Российской Федерации	Полномочия в рамках законодательной деятельности	Формы в рамках законодательной деятельности
4. <i>Функция мониторинга</i> Может осуществляться по усмотрению депутатов	Полномочия в рамках законодательной деятельности	Формы в рамках законодательной деятельности
Правительство Российской Федерации		
1. <i>Функция планирования</i> Прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации. Вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику. Разрабатывает государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества. Формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации	Совпадают с функциями	Формы реализации полномочий в явном виде в законодательстве не определены
2. <i>Функция исполнения</i> Функции и полномочия совпадают. В соответствии с ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ: — осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации регулирование экономических процессов;		Полномочия реализуются через деятельность федеральных органов исполнительной власти

Функция управления экономическим развитием	Полномочия по реализации функций	Форма и метод реализации полномочий
<p>— обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;</p> <p>— осуществляет управление федеральной собственностью;</p> <p>— осуществляет общее руководство таможенным делом;</p> <p>— принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;</p> <p>— осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;</p> <p>— вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;</p> <p>— реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества</p>		
<p>3. <i>Функция контроля и надзора</i> Явно не обозначена</p>	<p>Освобождать от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ</p>	<p>Формы реализации четко не установлены</p>
<p>4. <i>Функция мониторинга</i> В соответствии с ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики</p>	<p>Полномочия Правительства не определены</p>	<p>Формы реализации на уровне Правительства не определены</p>

равленческой риторике и практике как на уровне Президента РФ, так и на уровне Правительства РФ постоянно присутствуют утверждения о проводимых в России реформах. В то же время перспективы этих реформ и порядок управления ими остаются неясными. Реформы разрабатываются и реализуются разными людьми и разными органами, эффективность их осуществления не оценивается.

По итогам анализа фактической платформы государственно-го управления экономическим развитием можно сделать выводы о субъектах и функциях системы управления экономическим развитием.

При этом, как показано в гл. 1, целевым образом данная функция как функция управления в нормативных актах не обозначена. По итогам функционального анализа можно определить, что в эту систему входят:

1. Президент Российской Федерации.
2. Федеральное Собрание Российской Федерации.
3. Правительство Российской Федерации.

Следует отметить, что перечисленные федеральные органы определяют скорее верхний, политический уровень управления экономическим развитием. Собственно реализация, впрочем, как и детальное планирование экономического развития осуществляется конкретными федеральными органами исполнительной власти. Поэтому в рамках настоящего исследования предпринята следующая методология: федеральные органы государственной власти (Президент, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации) изучаются с точки зрения реализации ими всех четырех функций в рамках управления экономическим развитием (планирования, исполнения, контроля и мониторинга). Анализ соответствующих функций и полномочий применительно к каждому из перечисленных органов приведен в табл. 3.

Что касается федеральных органов исполнительной власти, то их деятельность должна быть направлена на реализацию функций Правительства Российской Федерации, а также на исполнение федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, т. е. должна быть полностью подчинена воле перечисленных выше федеральных органов государственной власти, быть сугубо исполнительной. В связи с этим явно доминирующей

в их деятельности будет функция исполнения, которая выражается через выполнение конкретных, закрепленных в соответствии с компетенцией, функциями и полномочиями федеральных органов исполнительной власти. Поэтому анализ применительно к ним производился с точки зрения закрепленных за ними функций и полномочий, направленных на управление экономическим развитием.

Существующая система управления экономическим развитием построена таким образом, что фактически исключает даже главу государства. Президент в настоящее время практически не имеет управленческих механизмов реализации своей политической воли в системе исполнительной власти. Набор его управленческих действий сейчас таков: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации и контроль его исполнения через Контрольное управление Администрации Президента РФ, назначение и отстранение от должностей федеральных министров и отставка Правительства РФ. К сожалению, в современной управленческой практике последние два способа используются очень редко, поэтому на практике остается один, практически не имеющий механизма реализации³².

Фактически стратегическим планированием и целеполаганием в сфере экономического развития в настоящее время в России не занимается ни один федеральный орган государственной власти, т. е. отсутствует высший центр разработки стратегии экономического развития России. Хотя, как показал анализ номинального, нормативно определенного распределения функций, этим должно заниматься Правительство Российской Федерации.

Это следует из ст. 3, 4 и 5 ФЗ «О прогнозировании». Правительство же является органом, ответственным за реализацию экономической политики, что прямо вытекает из ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ³³ (далее — ФКЗ «О Правительстве»).

В самом Правительстве, исходя из набора полномочий, общими проблемами экономического развития России должны заниматься:

³² См.: Вилисов М.В., Колесник И.Ю. Системные проблемы управления экономическим развитием в Российской Федерации // Власть. 2007. № 5. С. 50.

³³ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

- Председатель Правительства РФ, который может организовывать эту деятельность самостоятельно через Аппарат Правительства РФ, а также через соответствующие министерства в соответствии с положениями ст. 14, 24 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;
- Министерство экономического развития и торговли РФ (МЭРТ России), которое, даже исходя из названия, должно курировать экономическое развитие³⁴;
- отраслевые министерства, которые должны планировать государственную политику экономического развития в соответствующей отрасли;
- Министерство регионального развития, которое должно заниматься вопросами регионального экономического развития;
- Министерство здравоохранения и социального развития — в части формирования социальной политики.

Подобное разделение функций, хотя и не представляется совершенным, т. к. иногда неоправданно объединяет функциональный и отраслевой подходы к управлению, все же позволяет организовать систему управления, которая должна работать следующим образом.

1. Отраслевые министерства через систему подведомственных органов собирают необходимую социально-экономическую и статистическую информацию в соответствующих отраслях и вырабатывают проекты необходимых решений.
2. Проекты решений обобщаются и корректируются МЭРТ России и утверждаются Правительством РФ.
3. Реализация решений осуществляется министерствами и подведомственными им органами при координации МЭРТ России и контроле Аппарата Правительства РФ.

Таким образом, образуются два управленческих потока: восходящий — при разработке решения и нисходящий — при его реализации.

Важным моментом является установление процедур каждого из перечисленных видов деятельности, особенно порядка разре-

³⁴ Постановление Правительства РФ от 27 августа 2004 г. № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3670.

шения споров, возникающих при согласовании проектов решений.

На практике ситуация далека от описанной идеальной.

МЭРТ России не является носителем основной идеологии и содержания курса реформ. Его активность в управленческой сфере хаотична и часто дублирует деятельность отраслевых министерств, что приводит к управленческим конфликтам, формальных процедур разрешения которых нет, поэтому часто используются неформальные, при которых главную роль играет аппаратный вес министерства, который не в последнюю очередь зависит от контроля финансовых потоков и от иного распределения ресурсов.

Таким образом, в процессе разработки и отчасти реализации решений основным игроком становится Минфин России, который является органом, ответственным за планирование и исполнение бюджета. Минфин России оказывается основным органом, с которым нужно договориться отраслевому министерству при планировании мероприятий по экономическому развитию в своей отрасли. Подобное положение Минфина России имеет под собой совершенно определенную правовую основу.

Во-первых, в соответствии с ФКЗ «О Правительстве» бюджетная, финансовая, кредитная и денежная политика выделены в самостоятельный по отношению к экономической политике блок полномочий Правительства Российской Федерации. Очевидно, что в данном случае имеет место смешение ценностно-целевого и инструментального подходов к классификации полномочий Правительства Российской Федерации в данной сфере.

Представляется, что бюджетная, налоговая, кредитная и денежная политики не имеют самостоятельной ценности с точки зрения государственного управления, а являются не более, чем инструментами *экономического регулирования*, т. е. инструментами реализации экономической политики, такими же, какими в настоящее время являются инструменты тарифного и таможенного регулирования, лицензионно-разрешительная и регистрационная системы и т. п.

Формулировки ст. 15 ФКЗ «О Правительстве» фактически ставят бюджетную, налоговую, кредитную и денежную политики в один ряд с экономической и социальной политиками (послед-

няя в качестве самостоятельной сферы ответственности Правительства РФ определена ст. 16 ФКЗ «О Правительстве»).

Таким образом, средство превращается в цель, финансовая политика приобретает такую же ценность в рамках государственного управления, как и социально-экономическая политика, что на практике проявляется в «диктате монетаризма», когда монетарные показатели, и прежде всего уровень инфляции, являются основным критерием для формирования социально-экономической политики государства. Естественно, что при наличии такой правовой базы Минфин России становится одним из основных федеральных органов исполнительной власти, влияющих на формирование и реализацию экономической политики.

Во-вторых, серьезной правовой основой для полномочий Минфина России является Бюджетный кодекс Российской Федерации, который детально регламентирует бюджетный процесс, прямо наделяя Минфин России полномочиями в данной сфере, определяя сроки процедур и ответственность. В результате применения Бюджетного кодекса РФ существенно выросла бюджетная дисциплина, что во многом является заслугой Минфина России как правоприменительного органа.

В-третьих, ФЗ «О прогнозировании», который должен был бы стать законодательной базой для осуществления функции по государственному прогнозированию и планированию, вследствие неудачной формулировки ст. 5 по факту в краткосрочном планировании, подменяется Бюджетным кодексом РФ. Проблема заключается в том, что при формулировании ст. 5 была нарушена достаточно строгая логика ФЗ «О прогнозировании», в соответствии с которой четко определены периоды прогнозирования (кратко-, средне- и долгосрочный) и соответствующие им акты планирования (программирования): для долгосрочного периода — концепция социально-экономического развития, для среднесрочного — программа социально-экономического развития. Для краткосрочного периода единого акта планирования (программирования) не определено. Вместо него п. 3 ст. 5 устанавливает перечень документов, которые Правительство Российской Федерации должно предоставить в Государственную Думу одновременно с проектом бюджета на очередной год. Таким образом, в результате толкования данной нормы можно сделать вывод, что

актом краткосрочного планирования является федеральный закон о бюджете. Соответственно, органом, ответственным за формирование краткосрочного плана — Минфин России. Подобный подход и реализуется на практике.

Принимая во внимание, что в течение пяти лет с момента принятия ФЗ «О прогнозировании» его реализация происходила только в части краткосрочного планирования и только в рамках бюджетного процесса, а в части долгосрочного программирования не реализуется и до настоящего времени, планирование социально-экономического развития фактически сведено к бюджетному планированию.

Так возникает основное противоречие в реализации государственной экономической политики — главный орган, ответственный за планирование в этой сфере Минфин России, а не Минэкономразвития России.

Полномочия Минфина и Минэкономразвития установлены соответственно Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 и положением о Министерстве экономического развития и торговли РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 27 августа 2004 г. № 443.

Указанные положения не являются кодифицированными актами в части полномочий министерств. Министерства осуществляют также иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Таких функций предусмотрено значительное количество.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также самостоятельное правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

Но такая основная функция, как выработка государственной политики, не имеет должной правовой регламентации ни в

указах Президента Российской Федерации, ни в постановлениях Правительства Российской Федерации, ни в рассматриваемых положениях о министерствах. В них не закрепляется порядок и принципы реализации данной функции. Отсутствуют в указанных положениях и нормы об ответственности федеральных органов исполнительной власти.

Необходимость нормативной регламентации порядка и принципов реализации данной функции назрела. Особенно актуально это сегодня, когда осуществляется на практике переход к среднесрочному планированию.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 гг. Президентом Российской Федерации ставится задача «дальнейшего удлинения горизонта бюджетного планирования»: «Необходим практический опыт разработки и использования долгосрочных (на период до 10–15 лет и более) бюджетных прогнозов, включающих в том числе количественные критерии устойчивости бюджетной системы, приемлемости налоговой и долговой нагрузки, оценки рисков для бюджетной системы»³⁵.

Без должной правовой регламентации решение данной проблемы представляется достаточно сложным.

Минфин России и Минэкономразвития России осуществляют функции государственного управления в одной сфере деятельности — социально-экономической. Разграничение полномочий между органами государственного управления (министерствами), установленное вышеназванными положениями, нельзя признать достаточным для правового регулирования. Такая функция Минэкономразвития России, как выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, представляется более общей, включающей в себя функцию Минфина России по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, валютной деятельности, таможенных платежей.

³⁵ Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 годах от 9 марта 2007 г. // Справочная правовая система «Гарант».

Возможно, одним из механизмов разграничения полномочий может стать нормативное установление понятий «основной исполнитель» и «соисполнитель (соисполнители)», прав и обязанностей основного исполнителя и соисполнителей, а также регламентация их работы. Это позволило бы сильно сократить сроки согласования документов, а также исключить умышленное затягивание рассмотрения вопросов.

Надо сказать, что на практике это давно устоявшийся и понятный в государственном аппарате термин. Его принятие позволило бы уточнить функции Минфина России и Минэкономразвития России через внесение изменений и дополнений в федеральные законы и постановления Правительства Российской Федерации, регулирующих полномочия Минфина России и Минэкономразвития России.

Правовое регулирование взаимодействия министерств при подготовке проектов нормативных правовых актов осуществляется актами Правительства Российской Федерации путем создания различных совещательных и консультационных органов (например, Бюджетная комиссия при Правительстве РФ), не обладающих необходимыми механизмами и рычагами для разрешения противоречий.

Процесс нормотворчества, являющийся прерогативой различных органов государственного управления в одной сфере деятельности либо в смежных сферах, становится более эффективным при законодательном урегулировании правоустанавливающего процесса, предусматривающего как систему взаимной экспертной оценки проекта нормативного правового акта (внутренняя экспертиза), так и независимую экспертизу (внешняя экспертиза).

Представляется, что принципы создания и деятельности различных совещательных и консультационных органов при Правительстве РФ должны быть установлены нормативно. Сегодня эти нормы в самом общем виде содержатся в Регламенте Правительства Российской Федерации и не отражают порядка урегулирования разногласий.

Пока вопросы создания нормативных правовых актов в Правительстве РФ, в том числе проектов федеральных законов, регулируются Постановлением Правительства РФ от 13 августа

1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» и постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О регламенте Правительства РФ и Положении об аппарате Правительства РФ».

Исключение составляет проект федерального бюджета.

Порядок составления проекта федерального бюджета регулируется ст. 184 Бюджетного кодекса РФ. Согласно п. 1 этой статьи составление проекта федерального бюджета на очередной финансовый год осуществляется в соответствии с бюджетной политикой Российской Федерации, определенной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

Выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере бюджетной деятельности находится в ведении Минфина России. Степень участия Минэкономразвития России в составлении проекта федерального бюджета ограничивается организацией разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и уточнением параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, положенного в основу перспективного финансового плана. При этом отсутствуют нормы, обязывающие Минфин России руководствоваться данными прогнозами. Скорее прогноз социально-экономического развития Российской Федерации является исходной базой для разработки проекта федерального бюджета, но не его определяющей составляющей.

Вполне очевидно, что назрела необходимость повышения правового статуса прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, рассмотрения и утверждения такого документа на законодательном уровне.

Сам же порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством РФ. Правительством утверждено соответствующее положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год (Постановление Правительства Российской Феде-

рации от 6 марта 2005 г. № 118). Это постановление несколько конкретизирует полномочия Минфина России и Минэкономразвития России, но не уравнивает их. Отсутствуют в указанном постановлении и механизмы согласительных процедур, порядок выбора мнения при недостижении согласованности министерств. Исходя из практики, определяющее мнение имеет Минфин России.

Целесообразно было бы уравновесить полномочия Минфина России и Минэкономразвития России при подготовке проекта бюджета, а также в нормативном порядке закрепить механизмы согласительных процедур.

При разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете основным исполнителем является Минфин России. Минэкономразвития России готовит прогноз социально-экономического развития территории на очередной финансовый год (краткосрочное планирование), который является основой для составления бюджета. Среднесрочное планирование применяется в бюджетном процессе как основа перспективного финансового плана, который, однако, законодательно не утверждается. Долгосрочное планирование вообще отсутствует.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», порядок разработки прогноза социально-экономического развития и порядок разработки концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу должен был быть определен Правительством Российской Федерации. Однако о принятии такого решения Правительством РФ, и об организации такой работы министерствами пока ничего не известно. Но принятие такого документа необходимо.

Следует также определиться с правовым статусом программ долгосрочного развития, закрепить его в бюджетном, инвестиционном законодательстве, в нормотворческом процессе.

К сожалению, неоправданно исключительные полномочия Минфина России относятся не только к подготовке проекта федерального бюджета и иных проектов нормативных актов, но и к исполнению, и к реализации нормативных правовых актов.

Так, ст. 83 и 180 Бюджетного кодекса РФ установлено соотношение закона о бюджете и других законов, решений и предусмотр-

рено, что в случае, если расходы на реализацию законодательного или иного нормативного правового акта не предусмотрены законом о бюджете либо предусмотрены частично (не в полной мере), применяется закон о бюджете.

Мнение Минфина России здесь становится определяющим, нормативно установленный порядок рассмотрения разногласий отсутствует.

В соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации, проекты нормативных актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, одновременно направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Министерство финансов Российской Федерации.

В заключение Министерство финансов Российской Федерации дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов. Сегодня выводы этого заключения становятся определяющими для нормотворческого процесса.

Представляется, что итоговым документом оценки влияния проекта нормативного акта на доходы или расходы федерального бюджета проекта нормативного акта должно стать заключение как минимум Правительственной комиссии (сегодня это может быть Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу). Так можно было бы избежать узковедомственного подхода при рассмотрении проекта нормативного правового акта.

Определенные нормы об урегулировании противоречий содержатся в Регламенте Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением № 260 от 1 июня 2004 г., и основываются на поиске взаимоприемлемого решения. Но нормы Бюджетного кодекса РФ имеют большую юридическую силу и непосредственно применяются Минфином России.

Часть полномочий Минфина России и Минэкономразвития России должна быть осуществлена совместно. Однако правовое регулирование вопросов совместной реализации полномочий органами государственного управления отсутствует, что порождает

дает проблему неисполнения или «одностороннего» исполнения функции государственного управления.

Целесообразно было бы на основе нормативного акта установить порядок исполнения совместных полномочий различными органами государственного управления.

В рамках административной реформы предполагалось, что ключевой функцией федерального министерства будет выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, одновременно вводился запрет федеральному министерству выполнять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом.

Но наличие отсылочной нормы позволило закрепить за Минэкономразвития России и Минфином России многочисленные управленческие функции, осуществляемые министерствами непосредственно.

Так, Минэкономразвития России выдает лицензии и другие разрешительные документы на проведение экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров, паспортов бартерных сделок, а также формирование и ведение федерального банка выданных лицензий.

Минфин России осуществляет управление в установленном порядке средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации; утверждает прейскуранты как на закупаемые в Государственный фонд Российской Федерации драгоценные металлы и камни, так и на реализуемые из него. При такой разнообразной деятельности происходит снижение активности при исполнении функции выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности.

Уменьшение видов непосредственной управленческой деятельности, передача их в соответствующие службы и агентства позволили упорядочить деятельность министерств и аккумулировать силы и средства на выполнение главных задач, поставленных перед министерствами.

Минфин России и Минэкономразвития России осуществляют также функции по координации и контролю находящихся в их ведении служб и агентств.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральному министру присущ целый ряд функций, среди которых:

- утверждение ежегодного плана и показателей деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчетов об их исполнении;
- внесение в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении;
- во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации осуществление поручений федеральным службам и федеральным агентствам и контроль их исполнения;
- право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;
- координация деятельности государственных внебюджетных фондов, в том числе назначение проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом.

Между тем, насколько это известно, правительство не подвергало анализу результаты исполнения координирующей и контрольной деятельности министерств, в частности Минфина России и Минэкономразвития России. А они представляют особый интерес.

О результатах исполнения функций министерствами в открытом доступе практически вообще ничего не известно: отчеты министров по исполнению функций не предусмотрены ни в ФКЗ «О Правительстве», ни в указах Президента РФ, ни в нормативных актах Правительства РФ. В лучшем случае речь идет об отчетах об исполнении поручений, которые, как правило, не известны обществу.

Сегодня вопрос эффективности государственного управления поднимается на самом высоком уровне. В Бюджетном послании

Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 гг. Президент Российской Федерации касается этой проблемы, применительно к сотрудникам налоговых органов: «Неоправданно затянута работа, касающаяся внедрения оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов, а проверку правильности исчисления и уплаты налогов. Соответственно, не реализованы механизмы материального стимулирования сотрудников в зависимости от соответствия таким критериям».

Но деятельность государственных органов только тогда может быть эффективной, когда есть критерии их оценки по утвержденным ранее показателям. Поэтому важно установление понятных и доступных показателей оценки эффективности реализации функций министерств, в том числе контрольной и координирующей. Без надлежащей оценки этой деятельности реализацию функций нельзя назвать эффективной.

В частности, в соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в реализации которых участвует Российская Федерация (утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594) контроль за ходом реализации целевой программы может осуществляться в процессе комплексных проверок с участием представителей государственного заказчика, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации.

Однако информация о таких проверках и об их результатах отсутствует. Подобное положение вещей не может считаться допустимым.

Анализ полномочий МЭРТ России и Минфина России позволяет сделать несколько важных выводов.

Первое. В целом изначальное разграничение ответственности между ними было скорее разумным: МЭРТ России должен был отвечать за программирование и прогнозирование, Минфин России — за финансовое планирование в краткосрочном периоде и за финансовую дисциплину. Законодательную основу деятельности двух министерств должны были составлять соответственно два закона: Федеральный закон «О государственном прогнозирава-

нии и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ (далее — закон о прогнозировании) в одном случае, и Бюджетный кодекс РФ — в другом.

Проблемой стало разное качество юридической техники этих актов: Бюджетный кодекс РФ явился одним из первых законов прямого действия, содержащим конкретные процедуры деятельности государственных органов. Закон о прогнозировании — типичный пример декларативных законов 1990-х гг., который содержит в основном отсылочные нормы и реализация которого зависит от воли Правительства РФ. Никакими санкциями исполнение данного закона также не обеспечивается.

Второе. Изначально разнится потенциал двух министерств в контроле финансовых потоков. Минфин России, получив право оперативного планирования государственными финансами, неограниченное ничем и никем, кроме требований о финансовой стабилизации и финансовой дисциплине, объективно становится главным министерством, в то время как МЭРТ России, лишенный конкретной «подчиненной» отрасли и конкретной финансовой основы, вынужден был искать инструменты повышения своего аппаратного веса. В качестве таковых руководство министерства нашло целый ряд функций, позволяющих все-таки контролировать отдельные финансовые потоки: это администрирование инвестиционного фонда, управление особыми экономическими зонами, отдельные полномочия в сфере лицензирования. В борьбе за административный ресурс министерство не останавливалось ни перед какими «лакомыми кусочками», например, лицензирование туроператорской деятельности, которая как таковая имеет мало общего с основными задачами министерства экономического развития (с 1 января 2007 г. лицензирование этого вида деятельности было отменено).

Третье. Большую роль играет личность самого министра. В современных условиях федеральный министр наделен достаточно большими полномочиями для организации деятельности вверенного ему органа. В случае с МЭРТ России эти возможности заложены уже в самом положении о министерстве, а также в постановлении, которым оно утверждено. Этим постановлением, в частности, министерству в обязанность вменена в срок до 1 ок-

тября 2004 г. внести в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регламентирующих порядок подготовки прогнозов социально-экономического развития, а также, совместно с Минфином России — проект правового акта, регламентирующего порядок планирования государственных финансовых вложений и их финансирование за счет средств федерального бюджета. Эти документы не были приняты.

Соответственно, можно предположить, что они даже и не вносились в Правительство РФ. В любом случае речь идет о существовавшей ранее неспособности или о нежелании руководителя министерства организовывать деятельность по реализации отдельных функций министерства. Вместо реализации этих функций в то же самое время руководство министерства сконцентрировало свое внимание на других вопросах, таких, как продвижение проекта постановления по инвестиционному фонду, принятие федерального закона о концессионных соглашениях (осень 2004 г., как раз тогда, когда должно было реализовываться постановление Правительства РФ), а также создание особых экономических зон (2005–2006 гг.).

В результате сложившийся дисбаланс интереса руководства к отдельным сторонам деятельности министерства прямо отразился в положении о нем, в котором подробно расписаны полномочия, связанные с контролем инвестфонда (пять подпунктов в положении — 5.2.50 (1)–5.2.50 (5)), особых экономических зон (девять подпунктов в положении — 5.2.41–5.2.48), и другими «прибыльными» сторонами деятельности министерства.

Зато «неприбыльные» сферы деятельности оказались не так востребованы: полномочия по мониторингу и анализу социально-экономических процессов упомянуты всего в двух пунктах (5.3.1 и 5.3.2), порядок исполнения этих полномочий, исходя из содержания, остается неясным. Творческая деятельность министерства при этом почти полностью была передана на «аутсорсинг», отдана на откуп нескольким группам (связанным с Государственным университетом — Высшей школой экономики), осуществляющим работу в соответствии с государственными контрактами.

Вследствие недостаточного внимания к вопросам основной деятельности министерства со стороны его руководства, центр экономических реформ в России был сначала утрачен, а позд-

нее неформально перенесен в политизированные и лоббистские структуры, в том числе подверженные влиянию внешних идеологических центров.

Таким образом, в деятельности этих двух министерств существуют следующие проблемы.

Разный уровень и качество нормативно-правового регулирования исполнения функций по прогнозированию и программированию, а также функций по оперативному бюджетированию. Качество регулирования позволяет более эффективно осуществлять именно бюджетный процесс, во многом поэтому оперативное бюджетное планирование превалирует над стратегическим долгосрочным. Это приводит к тому, что на практике ограничителей деятельности Минфина России нет.

Для решения проблемы предлагается законодательно установить процедуры формирования и утверждения прогнозов и программ. Желательно включить соответствующие положения в Бюджетный кодекс РФ, чтобы оба процесса были согласованы.

Проблема недостатка аппаратного веса МЭРТ России отчасти решается путем установления законодательных процедур, отчасти — путем продвижения новой психологии в государственном управлении, ориентированной на долгосрочное развитие. Конкретные управленческие решения возможны через повышение уровня долгосрочных программ, которые должны утверждаться законом. В этом случае МЭРТ России станет штабом реформ и штабом долгосрочного развития, а Минфин России при разработке ежегодного бюджета вынужден будет соотносить свои планы с соответствующим законом и соответственно с позицией МЭРТ России, т. е. займет подчиненную позицию. Возможен также вариант с передачей всех функций планирования (как долгосрочного, так и краткосрочного бюджетного) одному федеральному органу исполнительной власти, как МЭРТ России, так и Минфину России.

Процесс «распыления» функции планирования экономического развития в настоящее время может только набрать обороты. В связи с изменениями в составе Правительства Российской Федерации, которые произошли в сентябре 2007 г., а также в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» произошло перераспределение некото-

рых функций в части формирования инвестиционной политики в ее региональном разрезе. В результате часть функций по формированию и реализации государственной политики в этой сфере перераспределена от Минэкономразвития России к Минрегионразвития России. В связи с этим важно отметить следующее.

В составе федеральных органов исполнительной власти в настоящее время существует три министерства, ответственных за развитие (согласно их названию): Минэкономразвития России, Минрегионразвития России, Минздравсоцразвития России. Подобные структурные решения представляются весьма логичными и в целом соответствуют основным направлениям социально-экономической политики государства: экономическому, социальному, а также региональному измерению социально-экономического развития.

Рассмотрим подробнее деятельность этих органов.

Министерство регионального развития РФ действует на основании положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 г. № 40³⁶. Указанное министерство было создано спустя полгода после формирования новой структуры федеральных органов исполнительной власти в ходе административной реформы 2004 г. Согласно положению, Министерство регионального развития Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики;
- административно-территориального устройства Российской Федерации;
- разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- осуществления приграничного сотрудничества;
- строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической

³⁶ СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390.

инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства;

- государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, а также защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Как видно, непосредственные отношения к управлению экономическим развитием имеют только функции по выработке государственной политики в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Остальные функции имеют косвенное отношение к экономическому развитию, в то же время достаточно сильно влияют на различные аспекты социального развития.

Сам факт создания подобного министерства представляется весьма важным, т. к. означает внимание федеральной власти к социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации. Это представляется особенно актуальным в свете фактически утраченной в ходе выстраивания «вертикали власти» системы вертикального (снизу вверх) транслирования интересов субъектов Российской Федерации в части формирования социально-экономической политики на федеральный уровень. Казалось бы, созданное министерство должно было взять на себя устранение этого пробела, однако никаких значительных успехов в этом плане достигнуто не было. Во многом это можно объяснить безынициативностью руководства министерства. Последние кадровые изменения в Правительстве РФ, а также перераспределение полномочий в инвестиционной и бюджетной сферах³⁷, видимо,

³⁷ Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. передает Министерству регионального развития и торговли Российской Федерации функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития, а также функции по осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также функции по разработке и согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти методик выделения средств государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям и вносит их в Прави-

призваны активизировать деятельность этого министерства. Однако без точного определения его места в системе органов, ответственных за социально-экономическую политику, все изменения могут привести лишь к перераспределению контроля финансовых потоков.

Еще одним «министерством развития» является Министерство здравоохранения и социального развития РФ, которое, в соответствии с положением³⁸, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- здравоохранения;
- социального развития;
- труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа;
- медицинской помощи и медицинской реабилитации;
- фармацевтической деятельности;
- качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;
- санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения;
- демографической политики;
- медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда;
- медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы;
- курортного дела;
- оплаты труда;
- пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения;
- социального страхования;

тельство Российской Федерации на утверждение и координацию деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

³⁸ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898.

- условий и охраны труда;
- социального партнерства и трудовых отношений;
- занятости населения и безработицы;
- трудовой миграции;
- альтернативной гражданской службы;
- государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда);
- социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей.

Полный перечень сфер деятельности министерства специально приведен для того, чтобы показать искусственность объединения функций управления в сфере здравоохранения и реализации социальной политики в рамках одного ведомства. Анализ полномочий министерства показывает их почти равное распределение на два блока (здравоохранение и социальная политика), которые практически не пересекаются. Очевидно также, что социальная политика, во многом взаимосвязанная и коррелирующая с экономической политикой, является определяющей для политики в сфере здравоохранения, которая является всего лишь одной из составляющих социального развития.

В целом анализ функций и полномочий рассмотренных министерств позволяет сделать вывод об отсутствии системно организованной деятельности по планированию и реализации социально-экономической политики на уровне федеральных органов исполнительной власти.

Существенным недостатком в работе федеральных органов исполнительной власти в целом следует признать отсутствие законодательно закреплённых показателей эффективности деятельности и ответственности за их недостижение. Такие показатели в сочетании с ответственностью позволили бы предметно и конкретно рассматривать и оценивать выполнение каждой функции органа исполнительной власти.

Одна из первых попыток установления таких показателей сделана в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ст. 26.3–2 введена Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ и вступила в силу с 1 января 2007).

В отношении органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации перечень показателей эффективности их деятельности утверждается Президентом Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей. Порядок и сроки представления докладов устанавливаются Президентом Российской Федерации.

Введенная норма предусматривает и относительно новый механизм поощрения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Так, может быть предусмотрено выделение за счет средств федерального бюджета грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и/или поощрения достижения наилучших значений показателей.

Введение такой же либо схожей системы оценки выполняемых Минфином России и Минэкономразвития России функций является насущно необходимым. Но, к сожалению, пока такие механизмы разрабатываются и реализуются только в Администрации Президента РФ, а Правительство РФ и его аппарат устранились от такой работы.

На основе проведенного анализа были выявлены основные проблемы функционирующей системы управления экономическим развитием.

1. Отсутствие концептуального видения политики экономического развития, отсутствие механизмов формирования концептуального и долгосрочного видения экономической политики, отсутствие центров разработки концепции социально-экономического развития России.
2. Отсутствие системы установления четких управленческих целей (параметров) в сфере управления экономическим развитием.
3. Отсутствие управления экономическим развитием как целевой функции государственного управления, несовершенство системы государственного управления экономическим развитием, неясность определения органа, ответственного

за экономическое развитие и наделенного для этого соответствующими функциями и полномочиями.

4. Проблемы в реализации функций планирования, исполнения, контроля и мониторинга в управлении экономическим развитием.
5. Проблемы взаимодействия отдельных органов государственной власти при управлении социально-экономическим развитием.
6. Неэффективное распределение управленческих функций, пробелы в реализации отдельных функций при управлении экономическим развитием.

Отталкиваясь именно от проведенной диагностики можно предложить целенаправленную корректировку системы государственного управления экономическим развитием страны, необходимую для более успешного экономического роста и развития в России.

Глава 3. Система государственного управления для предлагаемой экономической политики

Проведенный анализ функций и полномочий федеральных органов государственной власти показал, что функция управления экономическим развитием как целевая функция государственного управления в Российской Федерации должным образом не выстроена. Несмотря на номинальное наличие и нормативно определенный статус отдельных органов, ответственных за управление экономическим развитием, основными функциями управления являются планирование, исполнение, контроль и мониторинг, которые не выстроены должным образом, структура и распределение полномочий внутри федеральных органов исполнительной власти нуждаются в существенной корректировке. Детальный анализ фактического положения дел, приведенный в гл. 1 и 2 позволяет сделать системно выстроенное предложение такой корректировки.

Очевидно, что для реализации активного варианта экономической политики³⁹, требующей подчас фундаментальных преобразований в различных сферах экономической деятельности, необходима устойчивая и эффективная система государственного управления, способная обеспечить реализацию политики экономического развития. Именно это является основной ценностной целью разработки, т. к. позволяет обеспечить инструмент реализации экономической политики, обладающий функциями гибкой самонастройки и корректировки.

Для достижения поставленной цели необходимо решить систему проблем государственного управления экономическим развитием, существующую в настоящее время. Структурированно она выглядит следующим образом.

1. Отсутствие обязательных систем прогнозирования и планирования в государственном управлении.

³⁹ Речь идет о разработанной Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования Экономической доктрине Российской Федерации. www.rusrand.ru.

- 1.1. Отсутствие стратегического планирования и прогнозирования.
 - 1.2. Бессистемность мониторинга социально-экономического развития и целеполагания экономической политики.
 - 1.3. Недостаток социального компонента в планировании экономического развития.
 - 1.4. Отсутствие планирования регионального развития.
 - 1.5. Необязательность документов прогнозирования и планирования при осуществлении государственной экономической политики.
 2. Идеологический монополизм при формировании государственной экономической политики («либеральная ловушка»).
 3. Несоответствие структуры и функций органов власти и управления по управлению экономическим развитием задачам активного управления социально-экономическим развитием.
 4. Неэффективность исполнения программ социально-экономического развития.
 5. Неэффективность контроля и надзора органов власти и управления за реализацией программ социально-экономического развития.
- Остановимся на перечисленных проблемах более подробно.

Проблема прогнозирования и планирования в государственном управлении

В настоящее время функция прогнозирования фактически сведена к некоему достаточно формальному процессу: прогноз социально-экономического развития России является одним из документов, который подается в качестве приложения к проекту федерального бюджета. Никакой дальнейшей управленческой роли, никаких конкретных управленческих задач, механизмов его проверки и корректировки, никакой ответственности за качество его осуществления в настоящее время нет.

В самом общем виде в справочной литературе прогнозирование определяется как опережающее отражение будущего; вид познавательной деятельности, направленный на определение тенденций динамики конкретного объекта или события на осно-

ве анализа его состояния в прошлом и настоящем⁴⁰. Как видно даже из этого определения, это деятельность, которая должна быть должным образом организована и которая несет огромный смысл — предвидение будущего. При отсутствии этой функции государственное управление фактически лишается смысла. Без предвидения того, в каких условиях система окажется даже в ближайшее время сложно осуществлять какое-либо управление.

Чем больше глубина прогнозирования, чем на больший период в будущее сможет заглянуть управленец, тем лучше он сможет подготовиться к тому, что его там ожидает. Именно поэтому важнейшее значение имеет стратегическое планирование, осуществляемое по методу «стратегического телескопа». Стратегическое прогнозирование, равно как и осуществляемое на его основе стратегическое планирование, применительно к социально-экономическому развитию в России в настоящее время отсутствует. Разработанный недавно Министерством экономического развития и торговли РФ проект концепции долгосрочного социально-экономического развития России, спустя более десяти лет с момента принятия ФЗ «О прогнозировании», которым и предусмотрена была разработка концепции социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу, поставленных задач не решает и может рассматриваться лишь как первое приближение к постановке стратегических задач экономического развития.

Стратегический прогноз так же, как и стратегический план или программа, должен иметь обязательный характер, должен являться управленческим документом и в связи с этим обладать такими характеристиками, как:

- нормативность — он должен содержать определенные нормы, предписания для совершенно конкретных субъектов управления;
- обязательность исполнения, которая должна подкрепляться соответствующей ответственностью за неисполнение и ненадлежащее исполнение, а также процедурными нормами по ее применению;

⁴⁰ Глоссарий.ру: Словарь по экономике и финансам // <<http://slovari.yandex.ru/dict/glossary/>>.

- содержательность мер контроля и мониторинга, которые позволяли бы выявить нарушения и применить меры ответственности.

Таким образом, прогнозирование и планирование, особенно стратегические, должны стать полноценным видом управленческой деятельности, самостоятельной функцией управления, которая может иметь свои способы контроля и ответственности за неисполнение. В связи с этим акты прогнозирования и планирования, т. е. те документы, в которых непосредственно закреплён прогноз и составлен план действий, должны получить должный нормативно-правовой статус.

В отношении стратегического прогноза и стратегического плана, т. е. программы⁴¹ социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, важно ещё одно обстоятельство: они должны быть избавлены от излишней политической составляющей, должны содержать те целевые параметры социально-экономического развития, которые являются базовыми для устойчивого развития общества и государства, отвечают интересам всего населения и фактически являются предметом национального консенсуса.

Принятые и утверждённые однократно, они должны быть защищены от необоснованных изменений и корректировок в угоду политической конъюнктуры, особенно предвыборной. Следовательно, акты стратегического прогнозирования и планирования должны обладать следующими качествами:

- иметь демократичный и прозрачный механизм принятия и корректировки, обеспечивающий достижение максимальной открытости относительно источников для формирования прогноза и целей стратегического плана, обеспечивать максимальное согласование интересов различных ответственных групп относительно стратегических целей социально-экономического развития;

⁴¹ Представляется, что в управленческом смысле более уместно употреблять слово «программа», а не «концепция» применительно к управленческому акту планирования на долгосрочную перспективу, т. к. в соответствии со сложившейся практикой требования к программам более строгие и четкие, а сами эти документы более конкретны и применимы в управленческом плане по сравнению с концепциями.

- должны иметь обязательный и нормативный характер, т. е. иметь нормативно-правовое содержание;
- должны быть в максимальной степени надэлекторальны, т. е. механизм внесения изменений в них должен соответствовать механизму их принятия.

Очевидно, что наиболее приемлемой формой для утверждения программы социально-экономического развития на долгосрочную перспективу является федеральный закон. Вся процессуальная часть, регламентирующая порядок принятия, действия, внесения изменений в такой закон может быть установлена в ФЗ «О прогнозировании».

Формирование средне- и краткосрочных планов должно осуществляться с соблюдением программы социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

При этом методологически важно установить единую систему параметров, характеризующих важнейшие сферы социально-экономического развития, которые могут быть использованы как в качестве параметров для мониторинга социально-экономического развития, так и для прогнозирования, планирования, контроля и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти. Введение системы таких параметров целесообразно осуществить в федеральном законе «Об экономической доктрине Российской Федерации», который должен стать ядром нормативно-правовой базы, регламентирующей управление социально-экономическим развитием. Внедрение такой системы параметров на практике позволит сделать управленческую деятельность более осмысленной и предметной, более открытой и прозрачной для различных форм контроля, а также для применения мер ответственности.

Мониторинг социально-экономического развития в связи с этим приобретает чрезвычайно важное значение. Понятно, что качество прогнозирования и планирования напрямую зависит от полноты и достоверности информации, на которых они основываются. В то же время очевидны ошибки и неточности в прогнозах, которые должны своевременно корректироваться, т. е. государственное управление должно «владеть ситуацией», должно быть обеспечено объективной информацией по важнейшим социально-экономическим параметрам. Для целей контроля эта же

информация должна быть доступна достаточно широкому кругу органов государственной власти, а также представителям общест-венности.

Таким образом, значительно возрастает роль объективной, качественной, оперативной и доступной социально-экономической информации. Речь идет о создании национальной системы мониторинга социально-экономических процессов, выделении соответствующей управленческой функции и ее организации. Правовую же основу для ее организации должны составить законодательные нормы.

Как уже отмечалось, акты планирования, содержащие конкретные управленческие цели, должны иметь механизм реализации, заложенный непосредственно в них самих. Следовательно, необходимо формирование *нового вида нормативных правовых актов*, содержащих значительное количество распорядительных норм и предписаний, в том числе носящих индивидуальный характер. Подобный синтез нужен для того, чтобы обеспечить гарантированную реализацию этих документов после их принятия.

Основу подобных актов планирования в сфере экономического развития должна составить Экономическая доктрина Российской Федерации, утверждаемая федеральным законом, принимаемые для ее реализации программа социально-экономического развития на долгосрочную перспективу (также утверждаемая федеральным законом), программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, утверждаемые постановлением Правительства Российской Федерации. Правовую основу для функционирования программ социально-экономического развития составит также обновленный ФЗ «О прогнозировании», который будет содержать процедурные нормы, касающиеся порядка их принятия и внесения изменений.

Для систематизации нормативных правовых актов, повышения эффективности и прозрачности деятельности Федеральных органов исполнительной власти целесообразно принятие нового федерального закона «О правовых актах», который должен определить статус, порядок применения, коллизионные правила для различных видов нормативных правовых и правовых актов.

В качестве особого вида нормативных правовых актов в этом законе необходимо указать доктринальные акты, к которым от-

носится Экономическая доктрина, а также акты планирования, к которым относятся Концепция социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и федеральные законы о федеральном бюджете и о бюджете Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда⁴². Это позволит создать целостную и внутренне непротиворечивую систему правовых актов, упорядочить правила их принятия и применения.

Среди актов планирования важно отметить федеральные инвестиционные программы, которые должны стать инструментом реализации государственной инвестиционной политики и политики по восстановлению монетизации российской экономики. Эти программы принимаются в качестве составной части программ социально-экономического развития и являются правовой основой для формирования ежегодно утверждаемого федеральным законом бюджета Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда. Таким образом достигается увязка государственной инвестиционной политики с основными целями социально-экономического развития.

Идеологический монополизм при формировании государственной экономической политики (либеральная ловушка)

Значительная часть проблем управления экономическим развитием в настоящее время позиционирована на политическом уровне. Среди основных из них необходимо выделить идейную монополию в сфере управления экономическим развитием, которая обеспечивает господство определенных догматов неолиберализма в ущерб эффективности государственного управления.

Реализация этой монополии осуществлялась через несколько каналов, в основном через массированное обучение за рубежом и продвижение внутри российских органов исполнительной власти носителей этой идеологии, через фактически полное отрицание советского опыта управления экономическим развитием. Не пос-

⁴² Сулакшин С.С. Ссудный фонд промышленности — ключевое решение инвестиционных проблем России. М.: Научный эксперт, 2004. С. 12.

ледную роль в этом сыграло строительство «вертикали власти» и значительное сужение политического и регионального представительства в федеральных законодательных органах. В результате вся полнота практической власти по определению идеологии экономического развития оказалась в руках нескольких должностных лиц, которые получили возможность значительного влияния на позицию Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в этом вопросе.

В результате того, что идеологически иные мнения просто не допускались к обсуждению и рассмотрению высшими должностными лицами страны при формировании основ экономической политики, стало возможным формирование целого ряда экономических мифов, таких, как необходимость снижения государственных расходов, сдерживания роста заработных плат, снижения монетизации, которые оказались чрезвычайно губительными для российской экономики. При этом сами носители этой идеологии в настоящее время юридически не могут быть привлечены к ответственности за наступившие негативные последствия.

Для устранения впредь подобных ситуаций предлагается в решении важнейших вопросов определения приоритетов экономического развития страны более активно использовать парламентские механизмы, которые при доверии населения к парламенту являются одним из лучших способов согласования позиций и выработки национального консенсуса. В связи с этим важнейшие акты планирования в сфере социально-экономического развития, как описано выше, предлагается принимать на уровне федеральных законов.

Проблема несоответствия структуры и функций органов власти в сфере экономического развития задачам активного управления

Проблема структуры федеральных органов исполнительной власти, участвующих в управлении социально-экономическим развитием России, была подробно рассмотрена выше. Исходя из анализа проблем, возникающих в различных сферах экономической деятельности, из выявленных в ходе исследования запредельных диспропорций экономического развития современной Рос-

сии представляется целесообразным модернизировать структуру федеральных органов исполнительной власти, ответственных за управление социально-экономическим развитием.

Функция управления экономическим развитием должна даваться также и через функцию исполнения. В связи с этим должны быть конкретизированы полномочия Правительства Российской Федерации как в части планирования, так и в части исполнения программ социально-экономического развития. Правительство РФ, несомненно, должно быть основным разработчиком программ социально-экономического развития, а также основным их исполнителем. Причем исполнение этих программ, т. е. достижение поставленных в них целевых показателей, должно служить основным критерием оценки эффективности работы Правительства РФ, а недостижение должно являться основанием для его отставки.

Организация управления экономическим развитием внутри Правительства РФ также должна быть преобразована. Представляется, что основным органом, ответственным в Правительстве РФ за планирование и реализацию программ социально-экономического развития, должно стать Министерство экономического развития и торговли РФ, которое для повышения эффективности деятельности должно быть освобождено от излишних функций в сфере торговли, управления государственным имуществом, контроля за Инвестиционным фондом и особыми экономическими зонами — эти функции могут быть переданы иным федеральным органам исполнительной власти⁴³.

Министерство экономического развития и торговли РФ должно стать основным мозговым центром Правительства РФ в части планирования, мониторинга, прогноза и отчасти — управления экономическим развитием. Для повышения эффективности и системности этой деятельности соответствующими функциями

⁴³ В настоящее время уже наметилась подобная тенденция. Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» предусматривает передачу Министерству регионального развития Российской Федерации функций по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития.

должны быть наделены «министерства развития»: Министерство регионального развития РФ — в части планирования и реализации программ социально-экономического развития регионов, и Министерство социального развития РФ (будучи освобожденным от сферы здравоохранения) — в части проблем социальной сферы, а также проблем труда и его производительности.

Министерства отраслевого блока должны быть как можно более специализированы. Предлагается следующий их состав: Минздрав, Минобразования, Миннауки, Минсвязь, Минтранс, Минпром, Минэнерго России, Министерство по развитию потребительского рынка РФ. По своей роли и функциям в целеполагании, мониторинге и контроле они должны иметь подчиненную роль по отношению к «министерствам развития».

Для усиления регионального компонента в федеральной социально-экономической политике предлагается создать институт так называемых «министров по делам развития федерального округа», должностных лиц, являющихся по статусу федеральными министрами, членами Правительства Российской Федерации, но представляющими интересы субъектов федерации, входящих в один федеральный округ. В процедуре назначения и освобождения от должности этих должностных лиц (фактически делегирования их от регионов) целесообразно использовать региональные органы государственной власти, представителей Президента РФ в федеральных округах, а также межрегиональные ассоциации экономического развития.

Правовую основу для такого рода института создадут изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ, а также соответствующий указ Президента Российской Федерации.

Проблема неэффективности контроля и надзора органов власти и управления за реализацией программ социально-экономического развития

Как известно, в России строгость законов с лихвой компенсируется необязательностью их исполнения. Для предотвращения реализации этого афоризма на практике предлагается внести

существенные изменения в процедуры исполнения, контроля и надзора в сфере управления экономическим развитием. Для этого предлагается следующее.

Введение системы политической и дисциплинарной ответственности для Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, иных государственных служащих за неисполнение основных показателей программ социально-экономического развития. Дисциплинарная ответственность реализуется путем применения мер дисциплинарного взыскания к федеральным министрам со стороны Председателя Правительства РФ за неисполнение отдельных параметров социально-экономического развития. В качестве мер дисциплинарного воздействия могут применяться выговор и строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии. Несмотря на кажущуюся неприменимость данных мер к федеральным министрам, они могут иметь большое значение в случае, если об их применении будет сообщаться публично, ведь это будет серьезной политической и управленческой оценкой профессиональной деятельности того или иного государственного служащего.

Реализация политической ответственности возможна через установление права Государственной Думы выразить недоверие Правительству Российской Федерации в случае неисполнения наиболее важных параметров социально-экономического развития, установленных Экономической доктриной, программами социально-экономического развития. Подобное же полномочие может быть предоставлено Президенту РФ и Правительству РФ в отношении федеральных министров. Процедуры привлечения к политической ответственности должны быть установлены законодательно, например в ФЗ «О программировании».

Совершенствование административных процедур управления. Очевидно, что эта задача является перманентной, и, как показывает практика реализации административной реформы, достаточно трудно разрешимой. Несмотря на критику реализации административной реформы, важно отметить необходимость продолжения работы по принятию административных регламентов реализации функций федеральных органов исполнительной власти в сфере управления экономическим развитием.

Одновременно с этой должна решаться задача повышения информационной открытости исполнительной власти в сфере управления экономикой для общественного контроля. Все это достигается, во-первых, путем установления информационной открытости самих административных процедур на основании нового Федерального закона «Об административных процедурах», а во-вторых, путем установления показателей для оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Очевидно, что эти показатели должны быть увязаны с основными параметрами социально-экономического развития, закрепляемыми в актах планирования. Сам перечень показателей для оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления экономическим развитием может быть установлен по аналогии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Реализация такого подхода к оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти потребует точных и объективных данных о социально-экономических процессах.

В рамках настоящей главы уже упоминалось о необходимости выделения в качестве отдельной самостоятельной функции управления — функции мониторинга социально-экономического развития. По факту эта деятельность в настоящее время осуществляется Росстатом, однако ее цели, масштаб и качество не соответствуют требуемым для обеспечения новых потребностей управления. В связи с этим, помимо ряда законодательных решений, необходимых для организации исполнения этой функции, представляется необходимым принять и структурное решение, заключающееся в подчинении Росстата Президенту Российской Федерации.

Резюмируя, определим основные решения, обеспечивающие совершенствование системы государственного управления экономическим развитием.

Итак, предложения

Первое. Необходимо заново возродить систему долго — и среднесрочного экономического планирования. Ее основным

инструментом должны стать программы социально-экономического развития, которые для придания им соответствующего правового статуса должны утверждаться на уровне федеральных законов и иметь усложненный по сравнению с обычным федеральным законом порядок изменения. Центральным звеном в системе планирования должна стать программа социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу, которая должна определять приоритеты экономического развития и желаемые ориентиры на 15–20 лет вперед. Данная программа должна быть устойчивой относительно различных политических колебаний, поэтому должна иметь законодательный статус и приниматься квалифицированным большинством Федерального Собрания. Статус таких программ можно установить путем внесения изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития». Изменения потребует также Бюджетный кодекс Российской Федерации — федеральный бюджет может планироваться только на основании программ социально-экономического развития на долго — и среднесрочную перспективы. Учитывая переход на так называемый «трехлетний бюджет» процедуры утверждения среднесрочных программ социально-экономического развития и трехлетнего бюджета могут быть синхронизированы в рамках принятия одного федерального закона.

Идейно-идеологическую основу для формирования программ социально-экономического развития на среднесрочный период должны составлять послания Президента Российской Федерации, соответствующий статус которых также должен устанавливаться законодательно.

Основу для принятия всех решений в сфере экономического развития должна составлять Экономическая доктрина, утверждаемая федеральным законом.

Второе. Реализация экономической политики потребует ряда структурных преобразований в Правительстве Российской Федерации. В его составе должны быть четко определены три министерства, отвечающие за различные аспекты социально-экономического развития: Министерство экономического развития, отвечающее за основные макроэкономические параметры, Министерство социального развития, отвечающее за социальное

развитие и социальный компонент экономической политики, Министерство регионального развития, призванное обеспечивать сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, устранять существующие диспропорции развития и обеспечивать освоение территории Российской Федерации в целях реализации Экономической доктрины.

Указанные министерства являются основными органами, ответственными за разработку и реализацию программ социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, а также предложений по принятию и изменению Концепции социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу.

Остальные федеральные министерства целесообразно максимально специализировать по отраслевому принципу, для чего нужно разделить Минобрнауки, Минпромэнерго, Минздравсоцразвития. Схематичное изложение предлагаемой системы управления экономическим развитием представлено в приложении.

Росстат должен стать основным органом, ответственным за мониторинг социально-экономического развития, а также за контроль целевых параметров социально-экономического развития. Принимая во внимание его новую роль в обеспечении контроля, в этой части своей деятельности он должен быть подотчетен непосредственно Президенту Российской Федерации, что не должно, тем не менее, отразиться на доступности и открытости информации по результатам мониторинга социально-экономического развития. Открытость этой информации закрепляется путем законодательного установления ее особого статуса и порядка использования для целей государственного управления, науки, средств массовой информации и т. п.

Для восстановления вертикальных информационных потоков и более эффективной реализации регионального компонента социально-экономической политики предлагается ввести должность федерального министра по делам развития федерального округа. Кандидатуры на эту должность должны представляться от соответствующих федеральных округов путем выдвижения их органами государственной власти субъектов Российской Федерации и согласования единой кандидатуры от федерального округа на заседаниях ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, для чего потребуется принятие

соответствующего указа Президента Российской Федерации и внесение изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»

Третье. Для реализации возможностей целевого управления экономическими процессами, в том числе пропорциями развитости и структурой экономики, необходимо модернизировать систему мониторинга социально-экономического развития и статистического учета видов экономической деятельности. В связи с этим предлагается на подзаконном или на законодательном уровне установить порядок и процедуры мониторинга социально-экономического развития, а также обновить и унифицировать систему определения и идентификации видов экономической деятельности для целей статистического, налогового и бухгалтерского учета. Это позволит применять целевые методы управления (инвестиционного, налогового и т. п.) к наиболее приоритетным с точки зрения структурных преобразований видам деятельности.

Четвертое. Основным институтом, обеспечивающим реализацию государственной инвестиционной политики должен стать Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд, который будет исполнять функцию восстановления монетизации экономики и устранения структурных перекосов. Для его создания потребуются принятие нового Федерального закона «О государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде», а также внесение изменений в законодательство о Центральном банке Российской Федерации и в Бюджетный кодекс РФ.

Для преодоления выявленных выше проблем необходимым и возможным представляется следующая программа реализации предложенных мероприятий:

- в краткосрочном периоде требуется создание правовых основ для формирования концептуального и долгосрочного планирования экономического развития (внесение изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития», в Бюджетный кодекс Российской Федерации). Необходимый срок реализации этих мероприятий — 1–3 года;

- в среднесрочном периоде потребуется перераспределение управленческих функций, повышение качества их правовой регламентации и эффективности государственного управления. Создание механизмов реализации средне — и долгосрочных планов развития, отладка функций планирования, мониторинга и контроля. Ориентировочный срок реализации этих функций — 3–5 лет;
- в долгосрочном периоде должен быть реализован выход на уровень стабильной и эффективной работы, повышение роли парламента в стратегическом планировании и контроле, развитие мониторинга экономического развития как самостоятельной государственной и общественной функции.

Заключение

Проблема роли и места государства в рыночной экономике остается достаточно дискуссионной в теоретическом плане. Спектр мнений, определений, концептов достаточно широк, при этом каждая позиция имеет право на существование.

Однако практика государственного управления показывает совершенно определенно, что государство должно и может управлять развитием рыночной экономики.

Важно понимать разницу между управлением «развития», которое является процессом, и управлением «экономикой», которая в этом контексте является совокупностью хозяйствующих субъектов. Речь идет не о Госплане, а о государственной функции, заключающейся в формировании условий для экономической деятельности. Печальный пример того, что произойдет, если этого не будет вообще, являла собой Россия 1990-х гг.

В то же время сказать, что государство должно управлять социально-экономическим развитием – это не сказать ничего. В современных условиях глобализации экономических процессов, ускорения информационного обмена, резкого увеличения темпов научно-технического развития роль, функции и инструменты государственного управления в рыночной экономике должны быть разнообразными, гибкими, чутко реагирующими на изменения в социально-экономических процессах и улавливающими интересы общества, секторов экономики, хозяйствующих субъектов, населения.

Вместе с тем государство должно обеспечивать безусловную реализацию основных ценностей социально-экономического развития, таких, как обеспечение устойчивого экономического роста, социальный гуманизм, национальная безопасность. Эти ценности должны быть твердым скелетом, вокруг которого выстраивается институциональное и инструментальное содержание государственного управления социально-экономическим развитием, а также ограничителем при принятии тех или иных решений.

Идеальным вариантом обеспечения такого каркаса является его соответствующее нормативно-правовое закрепление, напри-

мер, на уровне федерального закона. В роли такого документа в рамках проекта, разрабатываемого Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, выступает Экономическая доктрина Российской Федерации, которая определяет основные ценности, принципы и направления социально-экономического развития и закладывает основу для системы управления в этой сфере. Сама система управления социально-экономическим развитием, основные принципы построения которой изложены в настоящей работе, достаточно подробно разработана для применения в рамках реального государственного управления.

Приложение 2

Проблемно-управленческая матрица «Система государственного управления для предлагаемой модернизации экономики и экономической политики»

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>1. Отсутствие обязательных систем прогнозирования и планирования в государственном управлении.</p> <p>1.1. Отсутствие стратегического планирования и прогнозирования.</p> <p>1.2. Бессистемность мониторинга социально-экономического развития и целеполагания экономической политики.</p> <p>1.3. Недостаток социального компонента в планировании экономического развития.</p> <p>1.4. Отсутствие планирования регионального развития.</p> <p>1.5. Необязательность документов прогнозирования и планирования при осуществлении государственной экономической политики</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Введение обязательных долго-, средне — и краткосрочных программ социально-экономического развития, утверждаемых на уровне федеральных законов и определяющих всю экономическую политику страны. • Повышение открытости процедур разработки программ социально-экономического развития. • Введение министров развития по федеральным округам. • Уточнение функций министерств социального блока, создание Министерства труда и социального развития РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства науки и инноваций и Министерства образования РФ. • Выведение Министерства труда и социального развития РФ на уровень одного из трех министерств, определяющих социально-экономическое развитие 	<ul style="list-style-type: none"> • ФЗ «Об экономической доктрине Российской Федерации». • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». • Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>2. Идеологический монополизм при формировании государственной экономической политики (либеральная ловушка)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Введение более открытой системы формирования государственной экономической политики. • Установление основания для выражения недовверия Государственной Думой Правительству РФ за недостижение отдельных параметров социально-экономического развития, установленных в программах социально-экономического развития. 	<ul style="list-style-type: none"> • Указ Президента Российской Федерации «О мерах по развитию экономики в сфере среднего и малого предпринимательства». • Решения в рамках субполитик «Региональная политика», «Политика в сфере доходов и оплаты труда», «Политика в сфере науки и инноваций» и «Образование как фактор экономического развития России (политика в сфере образования)» • ФЗ «Об Экономической доктрине Российской Федерации». • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». • Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти».

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
<p>3. Несоответствие структуры и функций органов власти и управления по управлению экономическим развитием задач активного управления социаль-но-экономическим развитием.</p>	<p>Идея (концепт) решения</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перераспределение функций управления в сферах экономики: создание Министерства торговли РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства труда и социального развития РФ, Министерства науки и инноваций и Министерства образования РФ, Министерства промышленности РФ, Министерства энергетики РФ и Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов. • Придание Министерству экономического развития РФ, Министерству регионального развития РФ и Министерству труда и социального развития РФ особого статуса органов, ответственных за прогнозирование и разработку программ социально-экономического развития. • Введение института министров развития по федеральным округам 	<ul style="list-style-type: none"> • Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» • ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». • Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти». • Указ Президента Российской Федерации «О министерствах экономического развития по делам федерального округа»

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
4. Неэффективность исполнения программ социально-экономического развития	<ul style="list-style-type: none"> • Введение системы конституционной и дисциплинарной ответственности для Председателя Правительства РФ, федеральных министров, государственных служащих федеральных органов исполнительной власти за невыполнение основных показателей программ социально-экономического развития. • Совершенствование административных процедур государственного управления. • Повышение информационной открытости органов исполнительной власти в сфере управления экономической для общественного контроля 	<ul style="list-style-type: none"> • Решения в рамках субполитики «Региональная политика», «Политика в сфере доходов и оплаты труда», «Политика в сфере науки и инноваций», «Образование как фактор экономического развития России (политика в сфере образования)», «Внешнеэкономическая политика», «Экологическая политика (экология как экономический фактор)», «Энергетическая и энергосберегающая политика» и «Политика в сфере производительности труда»
	<ul style="list-style-type: none"> • Введение системы конституционной и дисциплинарной ответственности для Председателя Правительства РФ, федеральных министров, государственных служащих федеральных органов исполнительной власти за невыполнение основных показателей программ социально-экономического развития. • Совершенствование административных процедур государственного управления. • Повышение информационной открытости органов исполнительной власти в сфере управления экономической для общественного контроля 	<ul style="list-style-type: none"> • ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». • ФЗ «Об административных процедурах». • Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти»

№ и наименование проблемы	Идея (концепт) решения	Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение
5. Неэффективность контроля и надзора органов власти и управления за реализацией программ социально-экономического развития	Привязка контроля и надзора к мониторинруемым показателям программ социально-экономического развития и контроль их достижения	Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти»

Приложение 3
Управленческий трехлетний план по проблеме
«Система государственного управления для предлагаемой модернизации экономики
и экономической политики»

Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение	Содержание мер, решений, действий
<p>ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»</p> <p>Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»</p>	<p>Краткосрочные меры (1–3 года)*</p> <p>Введение министров развития по федеральным округам</p>
<p>Уточнение функций министерств социального блока, создание Министерства труда и социального развития РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства науки и инноваций и Министерства образования РФ.</p> <p>Выведение Министерства труда и социального развития РФ на уровень одного из трех министерств, определяющих социально-экономическое развитие.</p> <p>Перераспределение функций управления в сферах экономики: создание Министерства торговли РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства труда и социального развития РФ, Министерства науки и инноваций и Министерства образования РФ, Министерства промышленности РФ, Министерства энергетики РФ и Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов.</p>	

Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение	Содержание мер, решений, действий
<p>Указ Президента Российской Федерации «О министрах экономического развития по делам федерального округа»</p> <p>Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Придание Министерству экономического развития РФ, Министерству регионального развития РФ и Министерству труда и социального развития РФ особого статуса органов, ответственных за прогнозирование и разработку программ социально-экономического развития <p>Введение министров развития по федеральным округам</p>
<p>Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти»</p>	<p>Совершенствование административных процедур государственного управления.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Повышение информационной открытости органов исполнительной власти в сфере управления экономикой для общественного контроля. • Привязка контроля и надзора к мониторируемым показателям программ социально-экономического развития и контроль их достижения
	<p>Среднесрочные меры (4–10 лет)</p>
<p>ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»</p>	<p>Введение системы конституционной и дисциплинарной ответственности для Председателя Правительства РФ, федеральных министров, государственных служащих федеральных органов исполнительной власти за невыполнение основных показателей программ социально-экономического развития</p>
<p>ФЗ «Об Экономической доктрине Российской Федерации»</p>	<p>Введение обязательных долго-, средне- и краткосрочных программ социально-экономического развития, утверждаемых на уровне федеральных законов и определяющих всю экономическую политику страны.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Повышение открытости процедур разработки программ социально-экономического развития. • Установление основания для выражения недоверия Государственной Думой Правительству РФ за недостижение отдельных параметров социально-экономического развития, установленных в программах социально-экономического развития.

Нормативно-правовой акт, организационно-управленческое решение	Содержание мер, решений, действий
	<ul style="list-style-type: none"> • Введение системы конституционной и дисциплинарной ответственности для Председателя Правительства РФ, федеральных министров, государственных служащих федеральных органов исполнительной власти за невыполнение основных показателей программ социально-экономического развития. • Привязка контроля и надзора к мониторируемым показателям программ социально-экономического развития и контроль их достижения
ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»	<ul style="list-style-type: none"> • Введение обязательных долго-, средне- и краткосрочных программ социально-экономического развития, утверждаемых на уровне федеральных законов и определяющих всю экономическую политику страны. • Повышение открытости процедур разработки программ социально-экономического развития. • Введение системы конституционной и дисциплинарной ответственности для Председателя Правительства РФ, федеральных министров, государственных служащих федеральных органов исполнительной власти за невыполнение основных показателей программ социально-экономического развития. • Привязка контроля и надзора к мониторируемым показателям программ социально-экономического развития и контроль их достижения
ФЗ «Об административных процедурах»	<ul style="list-style-type: none"> • Совершенствование административных процедур государственного управления. • Повышение информационной открытости органов исполнительной власти в сфере управления экономикой для общественного контроля
Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	Установление основания для выражения недоверия Государственной Думой Правительству РФ за недостижение отдельных параметров социально-экономического развития, установленных в программах социально-экономического развития

* Период для классификации определяется по моменту достижения поставленной цели. За точку отсчета взят момент принятия ФЗ «Об экономической доктрине Российской Федерации».

Приглашаем к сотрудничеству!

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования — современная динамично развивающаяся научно-экспертная и проектная организация. В Центре накоплен существенный практический опыт, кадровый потенциал и осуществляются не только фундаментальные разработки. Специалисты Центра успешно организуют и проводят научно-прикладные исследования и оказывают консалтинговые услуги в следующих сферах:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе концептуального, доктринального и программного характера, федерального, регионального и местного уровня.
2. Актуальное и проблемное информационно-аналитическое обеспечение деятельности руководства органов государственной власти, коммерческих организаций.
3. Управленческое и правовое консультирование по вопросам технического регулирования, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере технического регулирования.
4. Управленческое и правовое консультирование по вопросам интеллектуальной собственности, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере охраны интеллектуальной собственности.
5. Прикладные научные исследования в сфере экономики, права, управления.

Работы выполняются на основе собственных оригинальных методологий, пользуются спросом более чем в 20 странах мира.

Научный руководитель Центра — доктор политических наук В.И. Якунин.

Возглавляет Центр доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор С.С. Сулакшин.

Центр заинтересован в творческих заказах, приглашает к сотрудничеству и партнерству.

Наш адрес:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, 5 этаж).

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-03, 981-57-09,

e-mail: frpc@cea.ru; <http://www.rusrand.ru>

**В ЦЕНТРЕ ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ
ВЫХОДИТ ИЗ ПЕЧАТИ:**



Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. М.: Научный эксперт, 2008.

В не имеющем аналогов пятитомном труде большого авторского коллектива предлагается фундаментальная государственно-управленческая платформа модернизации состояния экономики и экономической политики России. В целенаправленном научно-экспертном исследовании были впервые соединены методы и знания фундаментальных наук (философии, истории, права, физики и математики), прикладных (экономики, политологии, социологии, психологии, демографии, экологии, менеджмента), отраслевых наук (по видам экономической деятельности и иным сегментам экономики) и специально разработанные методы проектирования государственно-управленческих практик. Специальные методы анализа, верификации результатов, прогнозирования последствий предлагаемых управленческих решений повышают практическую значимость работы. Ее главным итогом является пригодная для реализации программа действий, дающая практикующим властям своеобразную «дорожную карту» для дальнейшего социально-экономического развития страны.

Значимый вывод о неприемлемости сформировавшейся в 1990-е гг. и начале XXI в. (по состоянию на 2007 г.) российской экономической политики сделан в работе на основании четких и системных ценностных критериев, которые указывают на расходящийся характер процессов развития, ведущий к критическим рискам и угрозам. Предложены конкретные меры по исправлению экономической политики в каждом ее сегменте. Системообразующими принципами конструктивной части работы выступили: переход от институционального к ценностному целеполаганию в государственном управлении, введение понятия «социальный гуманизм», соединяющего экономическую и социальную политики, принцип трехпериодного планирования, связывающий текущее, средне- и долгосрочное управление и принцип устойчивости развития.

Работа адресована прежде всего российским властям всех уровней и может быть полезна специалистам в сфере экономики и государственного управления.

ВЫШЛИ ИЗ ПЕЧАТИ:

- **С.С. Сулакшин**
Российская экономика: от сырья к знаниям (технология перехода). — М.: Научный эксперт, 2008. — 128 с.
- **С.С. Сулакшин, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов и др.**
Региональное измерение государственной экономической политики России. М.: Научный эксперт, 2008. — 200 с.
- **И.Б. Орлов, С.С. Сулакшин, И.Ю. Колесник, М.В. Вилисов**
Государство социального гуманизма — от теории к практике. М.: Научный эксперт, 2008. — 224 с.
- **С.С. Сулакшин, Б.Б. Рубцов, М.А. Абрамова и др.**
Финансовые рынки и экономическая политика России. М.: Научный эксперт, 2008. — 136 с.
- **С.С. Сулакшин, С.В. Максимов, И.Р. Ахметзянова и др.**
Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. — 464 с.
- **В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, Н.Е. Фонарева, К.Ю. Тотьев и др.**
Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. — 416 с.

ГОТОВЯТСЯ К ПУБЛИКАЦИИ:

- **А.В. Кашепов, С.С., Сулакшин, А.С. Малчинов**
Рынок труда: проблемы и решения
- **В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, М.В. Вилисов, В.И. Кушлин**
О модернизации государственной системы управления экономическим развитием в России
- **В.И. Якунин, В.Э. Багдасарян, С.С. Сулакшин**
Идеология экономической политики: проблема российского выбора

Научное издание

**Владимир Иванович Якунин,
Степан Степанович Сулакшин
Максим Владимирович Вилисов
Валерий Иванович Кушлин**

**О модернизации государственной системы
управления экономическим развитием
в России**

Редакторы: *О.А. Плетнева*
Технический редактор *О.А. Середкина*
Художник *С.Г. Абелин*
Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*
Корректор: *М.Б. Почаева*

**Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования**

107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.

Адрес сайта: www.rusrand.ru

E-mail: frpc@cea.ru

Сдано в набор 27.06.2008 г.

Подписано в печать 7.07.2008 г.

Формат 60x90 ¹/₁₆. Бумага офсетная № 1.

Гарнитура Minion. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 6,5. Тираж 500 экз. Заказ № 742