

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

С.Н. Максимов

Рассмотрено эффективное управление экономикой как основы экономической безопасности государства.

Ключевые слова: принципы; государственное управление; экономическая безопасность; национальная безопасность; системный подход.

Без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной как во внутригосударственном, так и в международном плане. В основе обеспечения экономической безопасности лежит, прежде всего, эффективное управление экономикой.

Система управления экономикой представляет собой иерархическую структуру, разделенную на уровни. В ней существуют территориальные и отраслевые подсистемы второго уровня, которые в свою очередь включают локальные системы управления предприятиями, организациями, фирмами. В функциональном отношении система управления любого уровня включает в качестве составных частей системы прогнозирования, экономического анализа, планирования, организации, оперативного регулирования, учета, контроля¹.

При системном подходе суть управления экономикой заключается в переработке социально-экономической информации и принятии на этой основе решений о воздействии на экономическую систему и в реализации этих решений с целью

¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг и др. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.

эффективного экономического развития страны². Однако обеспечение экономической безопасности не сводится только к эффективному управлению экономикой, это – задача государственного управления в целом.

Профессор Г.В. Атаманчук определяет государственное управление как сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования. С этой точки зрения государственное управление представляет собой целенаправленное, системно-организованное, практически-преобразующее воздействие на процессы, отношения и явления в обществе, на сознание, поведение и деятельность людей, придающее объекту управления необходимую динамику и социально ориентированный характер³.

Профессор В.Е. Чиркин трактует государственное управление как “процесс регулирования

² Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. М., 2004. С. 293.

и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти¹.

Институт Всемирного банка государственное управление определяет как применение-использование политической власти для контроля-регулирования внутригосударственных дел, как способ осуществления власти в регулировании экономических и социальных ресурсов общества для их развития². Суть государственного управления видится в реализации потребностей и интересов общества, решении задач по обеспечению целостности, суверенитета и безопасности страны, упорядочению повседневной жизни людей.

По мнению известного специалиста в области государственного управления И.А. Василенко, административно-государственное управление – это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. Государственное администрирование – это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики³.

Понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

- *государственная управленческая деятельность*, которая реализуется различными звеньями государственного механизма в ходе выполнения функций государства;
- *область государственного управления*, обозначающая сгруппированные по различным сферам общественной жизни отрасли государственного управления (управление экономической сферой, управление в социально-культурной и административно-политической областях);
- *отрасль государственного управления*, включающая в себя органы управления, объединенные общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной,

связью, железными дорогами, лесным хозяйством). Разнообразие функций государственного управления обуславливает разнообразие отраслей и сфер государственного управления;

- *сфера государственного управления* – комплекс общественных отношений, возникающих при осуществлении межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). Речь идет о реализации в сфере государственного управления контрольно-надзорных полномочий, установленных законом;
- *орган государственного управления (исполнительной власти)* – это субъект исполнительной власти, наделенный соответствующей компетенцией, имеющий определенную структуру и управленческий персонал, который непосредственно осуществляет функции государственного управления⁴.

С.С. Бородин, С.С. Громыко выделяют в государственном управлении ряд следующих признаков:

- исполнительно-распорядительная деятельность;
- подзаконная деятельность, осуществляемая во исполнение закона;
- правотворческая деятельность, предполагающая, что органы исполнительной власти принимают нормативно-правовые акты, направленные на исполнение законов;
- подконтрольная деятельность со стороны Президента РФ и законодательных (представительных) органов в центре и на уровне субъектов Федерации;
- конкретная деятельность по осуществлению исполнительной власти, отличающаяся от деятельности иных видов власти по своим функциям, формам и методам реализации государственной власти;
- организующая деятельность⁵.

Объединяет все эти категории система принципов государственного управления. Принцип (лат. *principium* – основа, первоначало) трактуется как основное исходное положение какой-нибудь

¹ Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е. Чиркин. М., 2004. С. 11.

² World Bank. 1989. From crisis to Sustainable Growth. Wash. P. 60.

³ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко. М., 1998. С. 5.

⁴ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах и др. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2007. С. 32–34.

⁵ См.: Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право. Общая и Особенная части: курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко; ГУАП. СПб., 2007. С. 7–8.

теории, учения, науки¹, руководящая идея, основное правило поведения².

По своей природе, как отмечает Е.В. Охотский, принципы объективны, познаваемы и функциональны, включают в себя три взаимосвязанные и взаимо-обуславливающие друг друга аспекта:

- *онтологический*, который раскрывает объективные основания формирования принципов и их реализации в повседневной практике, диалектику взаимодействия и взаимообусловленности с другими принципами и закономерностями функционирования государства;
- *гносеологический* связан с языком, логикой и структуризацией принципов, их научной интерпретацией. Это результат научного осмысления отношений, явлений и процессов;
- *методологический* аспект определяет роль принципов в научно-аналитической и практической государственно-управленческой деятельности³.

В отличие от закономерностей, которые действуют независимо от воли, сознания и желаний отдельных людей, принципы устанавливаются и реализуются в результате сознательно-познавательной и интеллектуально-конструктивной деятельности людей. В силу всего этого, считает Е.В. Охотский, принципы достаточно серьезно отягощены элементами субъективизма. Однако данное обстоятельство не дает оснований считать принципы чисто субъективными. По форме они действительно субъективны, но по содержанию объективны. По мнению А.В. Охотского принципы государственного управления – это научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления как система. Это те фундаментальные идеи и положения, которые:

а) отражают наиболее существенные, главные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи властвования и государственного управления;

б) характеризуют лишь наиболее устойчивые отношения и связи;

в) носят общий, а не частный характер, охватывают преимущественно те отношения и взаимосвязи, которые присущи управлению как целостному социальному явлению. Именно поэтому

к отличительным свойствам принципов государственного управления относятся их диалектичность и системность⁴.

В науке существуют различные подходы к классификации и характеристике принципов. Первая классификация принципов государственного управления принадлежит М. Веберу:

- административные учреждения организованы иерархически;
- каждое учреждение имеет свою собственную область компетенции;
- гражданские служащие назначаются, а не выбираются на основе профессиональной квалификации, как указано в дипломах или по результатам экзаменов;
- гражданские служащие получают заработную плату в соответствии с рангом;
- для гражданского служащего эта работа представляет профессию или, по крайней мере, является основным занятием;
- служащий не владеет учреждением, в котором работает;
- служащий подчиняется дисциплине и находится под контролем;
- смещение с должности основывается на решении вышестоящих инстанций⁵.

В отличие от “идеальной модели” бюрократии по М. Веберу современная модель административно-государственной деятельности включает очень сложные характеристики. Это обусловлено тем, что значительное влияние на управленческий процесс в XXI в. оказывает научно-техническая революция, и в частности новые информационные технологии. Такие технологии используются как оперативное средство рационализации управленческой деятельности, без чего представить современную систему административно-государственного управления уже невозможно⁶.

Профессор А.П. Корнев, с позицией которого согласны многие современные специалисты по административному праву, разделяет все принципы государственного управления на две группы: общие (социально-правовые) и организационные.⁷ К *общим* он относит принципы объективности, конкретности, эффективности, сочетания центра-

⁴ Там же. С.115–116

⁵ *Weber M.* The Theory of Social and Economic Organization / M. Weber. N.Y.: Oxford Univ. Press, 1946. P. 333–334.

⁶ *Остерло М.* Влияние новой информационной технологии на управленческий процесс // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 6. С. 48–49

⁷ См.: *Корнев А.П.* Административное право России: в 3 ч. / А.П. Корнев. М., 1996. Ч. 1. С. 16.

¹ *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / С.И. Ожегов. М., 1968. С. 568.

² *Философский словарь.* М., 1972. С. 329.

³ *Охотский Е.В.* Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. М.: МГИМО(У), 2008 С. 115

лизации и децентрализации, законности и дисциплины.

Объективность означает изучение закономерностей общественного развития и на их основе научное определение путей и способов дальнейшего совершенствования процесса государственного управления. Этот принцип противопоставляется субъективизму и волюнтаризму.

Конкретность предполагает осуществление государственного управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления действий объективных законов общественного развития на основе достоверной информации о истинном состоянии объекта управления.

Эффективность – это стремление к достижению целей государственного управления с применением минимальных затрат сил, средств и времени.

Сочетание централизации и децентрализации представляет собой разграничение предметов ведения между федеральными органами государственного управления и органами власти субъектов Российской Федерации, осуществляемого на основе Конституции (статьи 71 и 72), актов о разграничении компетенции между указанными субъектами.

Законность и дисциплина предполагают строгое и неуклонное соблюдение и исполнение всеми субъектами и объектами государственного управления действующих на территории России правовых предписаний¹.

Организационные принципы управления условно делятся на две подгруппы: принципы построения органов исполнительной власти – отраслевой, территориальный, линейный, функциональный; принципы деятельности органов исполнительной власти – рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности, сочетание коллегиальности и единоначалия, ответственности².

А.С. Четвериков дает свою классификацию организационных принципов. Он выделяет плановость и прогнозирование, объективность, дифференциацию и фиксацию функций, научность, рациональность, ответственность, сочетание единоначалия с коллегиальностью, линейный принцип, двойное подчинение, единство и централизация³.

Профессор Д.М. Овсянко выделяет следующие принципы органов исполнительной власти, составляющих стержень госуправления: народовластие (ст. 3 Конституции РФ); верховенство закона (ст. ст. 4, 15); разделение и взаимосдерживание властей (ст. ст. 10, 11); разграничение полномочий федеральных и региональных органов (ст. ст. 11, 78); законность (ст. 15); гласность (ст. 15); приоритет и гарантированность прав личности (ст. ст. 2, 7); федеративного устройства государства (ст. 5); централизация (ст. 74) плановости; дифференциация (разделение) и фиксирование функций и полномочий органов и должностных лиц⁴.

Профессор Е.В. Охотский предлагает классифицировать принципы на общие, специальные и частные. Первые раскрывают сущностно-содержательную, общецелевую направленность государственного управления, вторые – ее организационно-технологическую сторону, третьи – особенности руководства деятельностью отдельных участников управленческого процесса.

К общим принципам Е.В. Охотский относит принципы системности, объективности, демократизма, оптимальности, информационной достаточности, стимулирования и др. Их в свою очередь можно подразделить на социально-ценностные и социально-функциональные. К первой подгруппе относятся демократизм; законность; федерализм; социальная ориентированность; гуманизм (нравственность). Вторую подгруппу образуют принципы научной обоснованности; правовой упорядоченности; разделения власти; информационной достаточности⁵.

К специальным принципам Е.В. Охотский относит принципы иерархичности, оптимального сочетания централизации и децентрализации, единоначалия, сочетания федерального, регионального и местного управления, конкретности, единства распорядительства, делегирования полномочий, персональной ответственности и т.д.

Наконец к частным принципам относятся применяемые в различных подсистемах государственного управления (политике, сфере регулирования рыночных отношений, системе государственной службы, дипломатии и др.)⁶.

В целом оценивая принципы, сформулированные в науке государственного управления

¹ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций / А.В. Мелехин. М.: Система «КонсультантПлюс», 2009. 617 с.

² Там же.

³ Четвериков В.С. Административное право: учебн. пособие / В.С. Четвериков. Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 18

⁴ См.: Овсянко Д.М. Административное право: учебн. пособие / Д.М. Овсянко. М., 1996. С. 17–22.

⁵ Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. М.: МГИМО(У), 2008. С. 117.

⁶ Там же.

в России, нельзя не согласиться с позицией проф. Ю.М. Козлова, который отмечал, что в современной России еще не решен вопрос о принципах исполнительной власти и с определенной долей условности можно вести речь о таких принципах, как разделение властей, федерализм, законность, демократизм, обеспечение прав и свобод граждан, сочетание единоначалия и коллегиальности, гласности, функционально-отраслевой специализации¹. Однако, по его мнению, главное состоит в том, что отсутствие должной продуманности и взвешенности при критическом анализе старой системы управления привело к тому, что вместе с негативными ее элементами фактически были полностью утрачены и те, без которых никакая система управления не в состоянии выполнить свою социальную миссию².

В сфере экономической безопасности, как справедливо подчеркивают С.С. Бородин и С.С. Громыко, ее обеспечение достигается проведением единой государственной политики в этой области, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства³. Вся эта деятельность основана на рассмотренной выше системе принципов государственного управления.

Основными элементами системы безопасности являются органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Деятельность по обеспечению экономической безопасности осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, который является конституционным органом (п. "ж" ст. 83 Конституции РФ), осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, орга-

ны местного самоуправления⁴. Правительство РФ в пределах своей компетенции руководит федеральными органами обеспечения безопасности, организует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности министерствами, государственными комитетами и другими подведомственными ему органами, а также исполнительными органами субъектов Федерации.

Деятельность государства в целом по обеспечению экономической безопасности включает:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- 4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;
- 7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- 8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- 9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- 10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- 11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации⁵.

Стратегическое управление в сфере экономической безопасности строится на основе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., одобренной Указом Президента от 12 мая 2009 г. № 537, которая предполагает долгосрочную

¹ См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин и др. М., 1996 С. 22.

² Там же.

³ *Бородин С.С., Громыко С.С.* Административное право. Общая и Особенная части: курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко; ГУАП. СПб., 2007. С. 366

⁴ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ "О безопасности" // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

⁵ Там же.

ориентацию развития общества по отдельным направлениям. Стратегия задает основной вектор деятельности каждому звену управления. В основе

стратегического управления лежат цели, ориентированные на качественное изменение социума, сравнимое с лучшими мировыми достижениями.