

## УБЕЖДЕНИЕ КАК МЕТОД ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

**Аннотация:** Автор рассматривает убеждение как необходимый метод государственного управления экономикой. Реализация правовых норм более эффективна при позитивной поддержке субъектами правоотношений и понимания их необходимости. Принуждение имеет более низкую результативность. В качестве убеждения рассматривается целевая ориентация государства в экономике, систематизация правовых норм, регулирующих экономическую сферу. Положительный пример правоприменительной практики также оказывает убеждающее воздействие. Формирование добровольного исполнения норм права зависит и от информационного обеспечения государственного управления сферой экономики. Методологической основой исследования послужили как общенаучные методы: дедукция, индукция, анализ, синтез, – так и частно-научные методы исследования: сравнительно-правовой, юридико-догматический, логический в сочетании с системным анализом исследуемых явлений, метод анализа нормативной базы и обобщение практики ее применения. В современной теории административного права уделяется недостаточно внимания использованию метода убеждения в государственном управлении. Новым является анализ программных механизмов в качестве убеждения субъектов экономической сферы. В рамках исследования были сделаны следующие выводы. Во-первых, метод убеждения характерен для демократических систем управления. Во-вторых, применение метода убеждения для управления сферой экономики в Российской Федерации затрудняется отсутствием государственных ориентиров в экономической политике. В-третьих, правовые нормы выступают информационной составляющей убеждения в государственном управлении экономикой. В-четвертых, правовые нормы должны быть логичны и понятны для общества, активная часть которого готова заниматься предпринимательской деятельностью. В-пятых, систематизация законодательства, пересмотр действующих норм с учетом их взаимодействия будет служить одним из средств социального убеждения в ориентации государственного управления на общественные интересы. В-шестых, в качестве средства убеждения активно должна применяться информация о положительной практике применения и исполнения права.

**Ключевые слова:** административное право, государственное управление, метод государственного управления, убеждение, экономика, правоприменение, программно-целевой метод, эффективность правовых норм, способ воздействия, экономическая политика.

Экономическое развитие является важнейшей стороной жизни общества. И государство, как выразитель интересов общества, проживающего на определенной территории, должно содействовать этому развитию.

Право является одним из регуляторов общественных процессов, который позволяет развиваться или затухать отдельным сферам. И, в отношении экономики, срабатывает взаимобратная связь: нормы права должны быть экономически обусловлены, просчитаны, а затем, такие нормы должны воздействовать на экономику.

Особенности российской действительности заключаются в том, что вопросы экономического обоснования сталкиваются с политической волей, базирующейся на данный момент на взглядах либеральных экономистов, государственным аппаратом, доставшимся в наследие от СССР и, проблемным вопросом собственности, которая является локомотивом экономики.

В административном праве по способу воздействия выделяют два метода государственного управления: убеждение и принуждение. Первый способ характерен для демократических правовых

систем и позволяет получить устойчивый позитивный результат. Второй способ характерен для авторитарных систем и предполагает выполнение правовых предписаний под страхом наказания. Проблема российской правовой науки заключается в нормативистском подходе, в рамках которого описать и показать прикладное значение убеждения достаточно проблематично. Для применения данного метода нет возможности определить конкретный состав участников правоотношений, отсутствуют юридические факты. Это воздействие массовое, дающее долгосрочный эффект в виде массового правосознания.

Убеждение не ограничивается информацией и разъяснением, требует доказательства их правильности, логического обоснования. С учетом этого должны быть выстроены нормы права. При этом право должно быть объективным, понятным и открытым.

В рамках существующего информационного поля массовое экономическое правосознание базируется на следующих постулатах:

- правовой нигилизм;
- неразвитость института собственника, его незащищенность;
- необходимость административного ресурса для развития деятельности;
- разрешается делать все;
- все вопросы «решаются» (коррупционная составляющая);
- ни за что, ни перед кем не отвечаю.

Анализ правового нигилизма следует начать с того, что субъекты предпринимательской деятельности должны понимать экономические ориентиры государства и рассчитывать на стабильность процессов.

Следует отметить отсутствие у государства четкой экономической политики, которая позволяла бы говорить о развитии экономики как комплексной сферы, а не сырьевого сегмента. Собственно говоря, политика, а также политические документы не имеют легального закрепления. Поэтому нормативно-правовые акты Российской Федерации отводят ей разное место. В одном случае, это система мероприятий и инструментов государственной политики, в другом – определение приоритетов политики, в третьем – система приоритетов и целей политики. Невозможно говорить и о составляющих экономики, проводя анализ законодательства. Если исходить из того, что экономика – это производственные отношения, то есть процесс создания, обмена и распределения материальных

благ<sup>1</sup>, тогда следует искать политических ориентиров для промышленности и сельского хозяйства, а затем для рынка услуг (обмен и распределение).

Нормативно-правовые акты являются формальным выражением деятельности государства. Попытаемся сформировать для субъектов предпринимательской деятельности целевые государственные ориентиры в экономике.

Итак, «российская экономика не только останется мировым лидером в энергетическом секторе, добыче и переработке сырья, но и создаст конкурентоспособную экономику знаний и высоких технологий»<sup>2</sup>. Лидерство сырьевого сектора закрепляется как долгосрочный ориентир. Правда, предполагается «переход от лидирующей роли топливно-энергетического комплекса в экономике страны к естественной функции эффективного и стабильного поставщика топливно-энергетических ресурсов для нужд экономики и населения»<sup>3</sup>.

Следом можно показать «пищевую и перерабатывающую промышленность, которая сохраняет свое лидирующее положение в структуре промышленного производства России, занимая долю в 11,5 процента»<sup>4</sup>, а также фармацевтическую и медицинскую промышленность<sup>5</sup>.

В сегменте машиностроения принята Концепция разработки программы «Создание и организация производства в Российской Федерации в 2011–2015 годах дизельных двигателей и их компонентов нового поколения»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М: Азъ, 1995. С.601, 895.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. ст. 5489.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. ст. 5836.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 18. ст. 2246.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2010 № 1660-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. № 41 (2 ч.). ст. 5266.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. ст. 2515.

Конечно, количество политических документов намного больше представленных в исследовании, однако, большая их часть носит социальный характер, либо инфраструктурный (то есть обеспечивательный).

Ориентиры в сельском хозяйстве представлены Федеральным законом РФ от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»<sup>7</sup>, Концепцией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года<sup>8</sup>, а также Концепцией развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года<sup>9</sup>.

Даже не вдаваясь в смысл представленных актов, сложно предположить многосегментность российской промышленной экономики. Узкая ориентированность экономики делает государство зависимым от внешних производителей, а это уже вопросы национальной безопасности.

Следует задать вопрос: для кого принимаются политико-правовые документы? Здесь есть два варианта ответа. Первый вариант вытекает из определения государственного управления через организационно-распорядительную деятельность исполнительной власти. И, тогда, само наличие таких документов, их разработка, закрепление функций является самодостаточным. Второй вариант предполагает воздействие на управляемые отношения, то есть получение обратной связи, позитивного изменения самих отношений. Приходится признать, что предлагаемые целевые ориентиры не предполагают второго решения. Это означает, что в государственном управлении отсутствуют стратегические представления о развитии государственной экономики, нет воли на изменение ситуации. В качестве примера можно привести сельское хозяйство, где решением проблемы предлагается диверсификация сельской экономики, что означает переход на другие виды деятельности.

Кроме того, вывод базируется еще и на том основании, что сами политические документы принимаются в форме индивидуальных актов – распоряжений.

Теоретически считаем, что разработка и принятие концепций и программ развития должны включать такую важную составляющую, как обновление законодательства. Практическую реализацию можно представить на примере Концепции

устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, которая в качестве механизмов реализации политики закрепляет и правовое обеспечение.

В текстовой части политики предлагается изменить нормы Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», внести изменения в земельное, лесное, водное, градостроительное, жилищное законодательство Российской Федерации и иные сферы законодательства Российской Федерации в части регулирования устойчивого сельского развития; усилить административную, уголовную и имущественную ответственность за причиненный ущерб окружающей среде; изменить законодательство Российской Федерации, регулирующее деятельность субъектов естественных монополий в сфере связи, транспорта, энергосбережения и иных сферах. Однако, план мероприятий по реализации концепции предполагает только подготовку проекта закона о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства».

Целесообразно говорить о том, что уже при разработке ориентирных документов необходимо проанализировать действующее законодательство, либо закладывать в качестве обязательной норму о проведении анализа в сам документ (с обязательным включением в план мероприятия анализ действующего законодательства).

Формирование убеждения о возможности заниматься экономической деятельностью основывается на поддержке обществом правовых норм. Какое же законодательство может поддерживаться обществом? Требования здесь общие: законы должны быть понятными, доступными и исполнимыми.

Для сферы экономики можно выделить четыре блока законодательства:

- общие для любой экономической деятельности создание, реорганизация, ликвидация субъектов предпринимательской деятельности; установление требований к ним, организационные нормы; ответственность субъектов экономической деятельности.
- институт собственности;
- отраслевое законодательство, устанавливающее особенности для конкретных видов экономической деятельности; межотраслевое законодательство (экологическое);
- налоги и общеобязательные платежи.

Формирование каждого из блоков происходило не равномерно, без выстраивания системных связей. При этом использовался зарубежный опыт

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). ст. 27.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. ст. 6748.

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 36. ст. 3557.

и нормы, сформировавшиеся в авторитарной системе. В научной среде были сформулированы понятия предпринимательского и промышленного права, однако, в общем, необходимо говорить об экономическом праве.

Идеи, закладываемые в правовые нормы, можно сформулировать из сложившихся общественных экономических отношений с учетом блоков законодательства.

Первый блок. Доступность правовых норм – организационная (нахождение нормативно-правовых актов в открытом доступе, обязательность опубликования, возможность получения консультаций) и функциональная (понятная система норм, связи между нормами разных отраслей права, отсутствие противоречий) – базируется на отсутствии у субъектов экономической деятельности профильного юридического образования. Процедуры создания, реорганизации и ликвидации субъектов предпринимательской деятельности должны быть простыми, но при этом выстроен институт защиты кредиторов и трудовых коллективов, базирующийся на институте ответственности субъектов экономической деятельности. Сам институт ответственности должен быть комплексным, и не ограничиваться в большинстве своем нормами административного и уголовного права. Внутриорганизационные связи должны позволить определить положение учредителей (участников, акционеров) в деятельности субъектов и их ответственность за принятие решений.

Второй блок. Основой института собственности не могут выступать незаконные действия (в экономике, прежде всего). Собственность, приобретенная на законных основаниях, защищается всеми способами, в том числе и государством. Баланс между публичным интересом общества (не государства, не исполнительной власти, не узкой группы лиц) и частным интересом собственника.

Третий блок. Определение законно закрепленных требований к процессу деятельности, а не к результату. Качественный процесс производства дает качественный результат. Ориентация государственного контроля на процесс, а не на соответствие конечного продукта требованиям. Четкость законно установленных требований, не позволяющая трактовать их в зависимости от обстановки.

Четвертый блок. Соотносимость налогового бремени и объемов производства. Простота налогового учета и отчетности. Развитость института налогового консультирования на начальном этапе деятельности. Использование налоговых механизмов

для развития отдельных отраслей экономики, для социальной ориентации субъектов экономической деятельности. Невозможность уклоняться от уплаты налогов, в том числе через оффшорные зоны.

Взаимосвязанность разных отраслевых норм позволит формировать желание у хозяйствующих субъектов выполнять законно установленные правила поведения.

Однако, правовая система это только один из элементов убеждения. Законы еще нужно реализовать, и, здесь встают вопросы о выстраивании управленческих связей. И, пока не будет меняться система государственного управления, экономика государства развиваться не будет. В качестве отрицательного воздействия можно показать централизацию власти, отсутствие связи между органами исполнительной власти как на одном уровне, так и между органами власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; очевидную конкуренцию между органами исполнительной власти между собой, а также между органами исполнительной власти и правоохранительными органами.

К сожалению, крайне неумело реализуется принцип гласности деятельности органов государственной власти. Исходим из того, что государство для связи с обществом имеет свои печатные издания, свое телевидение. Информация должна убеждать в том, что государство функционирует в интересах общества. Однако, доля позитивной информации ничтожно мала и представлена освещением принятия законов. Отсутствует информация о положительной практике применения и исполнения права.

Следует сказать, что вскрываемые факты коррупции и воровства государственных средств, активно освещаемые СМИ, не создают массового общественного убеждения в позитивной деятельности государства. Формируется устойчивое представление о том, что:

- усиленное сращивание бизнес-сообщества со сферой государственного управления, субъективное перераспределение бюджетных средств через заинтересованных хозяйствующих субъектов;
- коррупция есть (в огромных размерах) и государство бессильно в предотвращении таких негативных явлений;
- не освещаются положительные результаты по выявленным фактам – «привлекли к ответственности...», «вернули в казну...».

На основании вышесказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, метод убеждения характерен для демократических систем управления.

Во-вторых, применение метода убеждения для управления сферой экономики в Российской Федерации затрудняется отсутствием государственных ориентиров в экономической политике.

В-третьих, правовые нормы выступают информационной составляющей убеждения в государственном управлении экономикой.

В-четвертых, правовые нормы должны быть логичны и понятны для общества, активная часть

которого готова заниматься предпринимательской деятельностью.

В-пятых, систематизация законодательства, пересмотр действующих норм с учетом их взаимодействия будет служить одним из средств социального убеждения в ориентации государственного управления на общественные интересы.

В-шестых, в качестве средства убеждения активно должна применяться информация о положительной практике применения и исполнения права.

#### Библиография:

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М: Азъ, 1995. С.601, 895.
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. ст. 5489.
3. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. ст. 5836.
4. Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 18. ст. 2246.
5. Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2010 № 1660-р
6. Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. ст. 2515.
7. О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон РФ от 29.12.2006 № 264-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). ст. 27.
8. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, одобр. Распоряжением Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. ст. 6748.
9. Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, одобр. Распоряжением Правительства РФ от 02.09.2003 № 1265-р // Собрание законодательства РФ. 2003. № 36. ст. 3557.
10. Чуряев А.В. К вопросу о системе административно-правовых методов государственного управления // Административное и муниципальное право. – 2011. – 11. – С. 70 – 75.
11. Мартынов А.В. Современное право и публичное управление: проблемы методологии и соотношения // NB: Экономика, тренды и управление. – 2013. – 4. – С. 1 – 15. DOI: 10.7256/2306-4595.2013.4.924. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_924.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_924.html)

#### References (transliterated):

1. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka. – M: Az', 1995. S.601, 895.
2. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r (red. ot 08.08.2009) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 47. st. 5489.
3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 13.11.2009 № 1715-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2009. № 48. st. 5836.
4. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.04.2012 № 559-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2012. № 18. st. 2246.
5. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.10.2010 № 1660-r
6. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 17. st. 2515.
7. O razvitii sel'skogo khozyaistva: Federal'nyi zakon RF ot 29.12.2006 № 264-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2007. № 1 (1 ch.). st. 27.
8. Kontseptsiya ustoichivogo razvitiya sel'skikh territorii Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda, odobr. Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 30.11.2010 № 2136-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. № 50. st. 6748.
9. Kontseptsiya razvitiya rybnogo khozyaistva Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda, odobr. Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 02.09.2003 № 1265-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 36. st. 3557.
10. Churyaev A.V. K voprosu o sisteme administrativno-pravovykh metodov gosudarstvennogo upravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – 11. – С. 70 – 75.
11. Martynov A.V. Sovremennoe pravo i publichnoe upravlenie: problemy metodologii i sootnosheniya // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie. – 2013. – 4. – С. 1 – 15. DOI: 10.7256/2306-4595.2013.4.924. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_924.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_924.html)