

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

© 2024

УДК: 338.2

Сергей Черных

доктор экономических наук, профессор,

главный научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН (г. Москва, Российская Федерация)

(e-mail: serge-chernn@yandex.ru)

О СООТНОШЕНИИ ПРОЦЕССОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ: ТЕОРИЯ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

В статье рассматриваются ключевые теоретические подходы к решению вопроса о соотношении процессов государственного управления и государственного регулирования. Исследуется их специфика, связанная в зависимости от отношений собственности или ведомственной подчиненности либо с прямым управляющим воздействием, либо с нормативным установлением порядка деятельности и осуществлением контроля за его соблюдением. Показана практика управляющего / регулирующего воздействия на примере ряда государственных структур. Предложены приоритетные направления повышения эффективности государственного управления и регулирования.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, контроль и надзор, административно-командная и публичная парадигмы, «ручное» управление, органы исполнительной власти, гражданское общество.

DOI: 10.31857/S0207367624050025

Введение. Как известно, в настоящее время идет поиск более эффективной модели государственного управления, нацеленной не столько на решение текущих тактических задач, сколько на реализацию стратегических трендов общественного развития. Указанная модель может, например, строиться на включении в процесс управления новых субъектов для достижения компромисса при принятии решений и сбалансированности общественных интересов. Речь идет о постепенном переходе с учетом стратегических подходов, обозначенных президентом страны, на так называемую публичную парадигму государственного управления, предполагающую «формирование модели государственного управления с участием широкого круга заинтересованных сторон (*“стейкхолдеров”*), системой кооперации государственных, муниципальных, некоммерческих и бизнес-структур, обеспечивающей согласование интересов и решение общественных проблем» [1. С. 13].

Любая трансформация институтов государственного управления не может не затронуть и систему государственного регулирования, осуществляемого главным образом путем установления наиболее общих норм и правил, которыми должны руководствоваться все субъекты и объекты управленческой деятельности. Но насколько сопряжены и соподчинены процессы государственного управления и государственного регулирования? На наш взгляд, консенсус по этому вопросу еще не достигнут. Некоторые авторы, как будет показано далее, прямо не включают

государственное регулирование в число функций, этапов или принципов государственного управления. С другой стороны, например, авторы учебника «Национальная экономика» [2], выдержавшего пять изданий, делают акцент на государственном регулировании и лишь вскользь говорят о государственном управлении (см. раздел VI «Регулирование национальной экономики»). Между тем правильное соотнесение данных процессов очень важно для развития науки государственного управления. Как отмечают В. Тамбовцев и И. Рождественская, дискуссия о составе и содержании этой науки идет с конца XIX в. и актуальной задачей можно считать расширение данной дискуссии, включение в нее новых сюжетов [3. С. 8—9]. Таким относительно новым сюжетом является исследуемый нами вопрос. В качестве «отправной точки» для дискурса отметим статью А. Худяковой, где делается справедливая ремарка, что данная проблема должна рассматриваться не изолированно, а комплексно — в единстве связей со средой окружения, с изучением сущности каждой связи и всех отдельных элементов, проведением ассоциации между частными и общими целями [4. С. 201].

Теория. Термин «государственное управление» не получил в российском законодательстве широкого распространения. Лишь в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ-172) даны определения понятий государственного и муниципального управления (статья 3): под государственным управлением понимается деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны; под муниципальным управлением понимается деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. Согласно ФЗ-172, цели и задачи государственного и муниципального управления находят свое отражение в документах стратегического планирования разных уровней власти. В связи с этим понятия государственного и муниципального управления встречаются именно в документах стратегического планирования, в частности в государственных программах РФ [5. С. 65—66].

Большой юридический словарь трактует государственное управление как «организованный процесс руководства, государственного регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием экономики и культуры, иных сфер общественной жизни; высшая форма сознательного регулирования процессов функционирования и развития системы». То же издание определяет государственное регулирование как «целенаправленное воздействие государства на организацию определенной сферы жизнедеятельности общества путем издания законов и других нормативных правовых актов, определяющих предлагаемые государством правила деятельности в соответствующей сфере» [6]. Отметим, что если в трактовке термина «государственное управление» регулирование упоминается два раза (как государственное и сознательное), то в трактовке термина «государственное регулирование» какие-либо определения, связанных с управлением, отсутствуют. Здесь уместно привести и цитату из монографии С. Шишкина: «В условиях рыночной экономики, когда значительная часть средств производства находится в частной собственности, говорить можно именно о принципах государственного регулирования экономики,

а никак не о принципах управления или, более того, — руководства хозяйством. Руководить и управлять государством может лишь тот, что находится в его собственности, а регулировать государство может тот, что находится в его ведении» [7. С. 73]. При этом, как мы уже отмечали ранее, содержательного определения понятия «государственное регулирование» вообще нет в российском законодательстве [5. С. 66].

В научной литературе, посвященной теории управления, и в частности теории государственного управления, особое внимание уделяется функциям управления. В их числе, как правило, обозначаются следующие: прогнозирование и планирование, организация, руководство, координация, контроль, регулирование. О последнем, например, А. Худякова пишет: «регулирование является частью управления, т.е. его функцией... Регулирование наиболее ярко формулирует тот комплекс действий, которые совершаются в процессе управленческой деятельности» [4. С. 203—204].

Вместе с тем не все авторы акцентируют внимание на функции регулирования. Например, А. Городецкий с позиций менеджмента выделяет следующие функции государственного управления [8. С. 429]:

- определение целей и задач;
- планирование и принятие решений;
- организация выполнения решений;
- обеспечение мотивации работников и коммуникаций;
- оценка и мониторинг результатов;
- развитие персонала;
- разработка бюджета.

В свою очередь, эксперты из Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ говорят не о функциях, а об этапах, присущих государственному управлению, а именно таких, как сбор и обработка информации; анализ, систематизация, синтез; постановка на этой основе целей, выбор метода управления, прогнозирование; внедрение выбранного метода управления; оценка эффективности выбранного метода управления [9. С. 85—86].

Отметим также, что в 1916 г. были опубликованы 14 универсальных принципов управления А. Файоля, среди которых — разделение труда, полномочия и ответственность, дисциплина, единоначалие, стабильность персонала и т.д. (см.: [10. С. 6—7]). Регулирование здесь не упоминается, однако можно предположить, что оно подразумевается как «пронизывающее» все принципы, этапы и функции управления, в том числе осуществляемого государством.

Следует согласиться с точкой зрения, что «каждым органом исполнительной власти осуществляется государственное управление, в механизме которого в меньшем или большем объеме представлены элементы государственного регулирования. В этом смысле государственное управление по своему объему шире, чем государственное регулирование» [4. С. 205]. Регулирование притягивает к себе иные управленческие функции, занимает в их системе центральное место. Оно является наиболее общей функцией государственного управления, т.е. процесса практической реализации исполнительной власти. Соответственно, в административно-правовом аспекте оно проявляется как нормативное регулирование, осуществляемое

полномочными субъектами исполнительной власти в определенных для них сферах деятельности.

Здесь, на наш взгляд, следует обратить внимание и на достаточно критичный подход к исследуемой проблеме А. Бузгалина и А. Колганова. Они считают, что в постсоветской российской экономике «сформировался своеобразный переходный вариант, интегрирующий (1) черты имманентно свойственного позднему капитализму косвенного государственного регулирования и (2) элементы директивного централизованного управления, свойственного советской системе». И первое, и второе претерпели на российской почве серьезные мутации: регулирование осуществляется либо вне формально установленных норм, либо с их нарушением; управление же стало преимущественно «ручным», что выражается в централизованном воздействии государства на экономику вне связи с рыночными стимулами. Далее авторы делают вывод, «что отношения теневого государственного регулирования и “ручного” управления в реальной хозяйственной практике тесно взаимосвязаны, в ряде случаев — интегрированы — в рамках единой [отчасти] *теневой системы прямого (“ручного”) государственного управления* экономическими процессами и проектами» [11. С. 57—58].

Россия — специфическая страна, даже особая цивилизация, которой на протяжении многих веков было свойственно «ручное» управление. Такое управление в современной российской практике во многом связано, по нашему мнению, с использованием модели государственного капитализма, «предполагающей в первую очередь примат государственного бизнеса над частным (при этом инвестиции госкомпаний рассматриваются как один из основных источников роста экономики) ...» [12. С. 5]. Особенно это характерно для корпоративной формы отечественного госкапитализма, когда государство в экономической сфере опирается на государственные корпорации, в широком смысле слова (имеются в виду не только структуры, имеющие законодательно закрепленный статус госкорпораций, но и компании с государственным участием, выступающие в организационно-правовой форме публичных акционерных обществ). «Ручное» управление здесь объективно необходимо, поскольку значительные финансовые потоки государственных корпораций стали в определенной степени собственностью властных структур, выступающих гарантом их деятельности независимо от полученных результатов.

Использование административно-командного ресурса, включая «ручное» управление, необходимо и сегодня при решении задач, связанных с адекватными ответами на внешние и внутренние вызовы. Но это, конечно, не исключает необходимости борьбы с различными проявлениями теневого государственного регулирования.

В нынешнее непростое время важно, чтобы работа институтов государственного управления и регулирования, во-первых, основывалась на достаточной обеспеченности объективной информацией для правильной оценки вероятности возможных событий и их последствий, а во-вторых, не подменялась, как правильно отмечают А. Бузгалин и А. Колганов, действием неформальных институтов, замещающих функции нормативно-правовых (формальных) государственных институтов. Такие полутеневые, и даже криминальные «антисоциальные», институты действительно создаются доминирующими в государстве и обществе

группами на основе их собственных интересов и ценностей, подменяя деятельность действующих или бездействующих государственных институтов. Нельзя исключать и перерождение институтов управления в процессе их функционирования, в итоге которого неформальные институты управления становятся формальными, и наоборот, что не может не влиять на качество государственного управления, под которым понимается «достижение целей в установленные сроки с минимальными затратами общественных ресурсов на основе сочетания эффективности и демократичности, обеспечивающих соответствие деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления» [13. С. 18]. В свою очередь, эти ценности принимают разное содержательное наполнение в зависимости от того, какая модель государственного управления в данное время претворяется в жизнь. Желательно, чтобы данная модель только в кратко- и среднесрочной перспективе строилась на основе административно-командной парадигмы (с необходимыми сейчас мобилизационными элементами), в долгосрочной же (стратегической) перспективе — на публичной (общественной) парадигме.

В целом мы поддерживаем тезис о том, что «руководить и управлять государством может лишь тем, что находится в его собственности, а регулировать государство может то, что находится в его ведении» [7. С. 73]. Покажем это на практических примерах деятельности некоторых российских государственных управленческих структур.

Практика. Представляется, что в начале данного раздела нельзя не дать краткую характеристику *Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом (Росимуществом)* — федеральному органу исполнительной власти, к функциям которого относятся: управление федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, оказание государственных услуг и правоприменение в сфере имущественных отношений. Росимущество выступает специализированным органом, посредством которого государство осуществляет руководство и управление тем, что находится в его собственности.

Агентство, согласно Постановлению Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом», наделено (за некоторыми исключениями) полномочиями собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочиями по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества.

Анализ проблем управления государственным имуществом на федеральном и региональном уровнях, компаниями с государственным участием в аспекте необходимости разработки новых базовых концептуальных положений в данных сферах достаточно полно представлен в публикациях сотрудников Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН (см., напр.: [13—15]).

Далее в качестве объектов анализа будут представлены три разноплановые структуры, являющиеся институтами государственного управления, осуществляющими регулирующие функции по отношению к определенному кругу

объектов — юридических лиц, имеющих или не имеющих соответствующую ведомственную подчиненность. Это Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (Минобрнауки), Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) и Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти, наделенный функциями по выработке и реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в научной сфере и сфере высшего образования. Обладает полномочиями учредителя подведомственных организаций и собственника федерального имущества, закрепленного за этими организациями. На 1 января 2023 г. это 219 высших учебных заведений, 446 научных организаций и 7 домов ученых¹. В отношении подведомственных организаций министерством осуществляется разработка и утверждение государственных заданий на выполнение работ и/или услуг, что подразумевает и соответствующее выделение бюджетных средств, а контроль качественного выполнения работ (услуг) производится посредством оценки результативности их деятельности на основе разрабатываемых показателей и нормативов².

В Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» говорится, что управление научной и/или научно-технической деятельностью осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления (статья 7). Последнее трактуется следующим образом: «Органы государственной власти Российской Федерации гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок» (статья 3, п. 2). Это означает, с одной стороны, что Минобрнауки РФ как федеральный орган исполнительной власти только оформляет в виде государственного задания разработанные подведомственными организациями планы НИР. С другой стороны, это не умаляет преобладающей роли государственно-регулятивных начал в управлении научной сферой и элементы самоуправления здесь играют скорее вспомогательную роль. Некоторые критические аспекты регулирования министерством деятельности подведомственных научных организаций, в том числе связанные с выполнением государственного задания, нашли отражение в статье [16].

Регулирующая деятельность Минобрнауки, как и других министерств и ведомств, имеющих подведомственные организации, строится на принципах *государственного патернализма*, «который можно определить как активность

¹ Минобрнауки РФ. Подведомственные организации. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/about/podvedomstvennye-organizatsii/>

² Среди этих показателей, например, по научным организациям следующие: число публикаций, индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования; совокупная цитируемость публикаций, индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования; численность аспирантов и докторантов; численность защитивших диссертационные работы (Минобрнауки РФ. Оценка результативности деятельности подведомственных организаций. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/action/effevaluation/>).

государства, направленную на реализацию его интересов посредством использования имеющихся у него ресурсов, власти принуждения и установления соответствующих норм и правил, ограничивающих свободу индивидуумов» [17. С. 184]. Под «индивидуумами» в нашем случае подразумеваются подведомственные организации, которые получают от вышестоящего руководства не только «кнул», но и «пряник». Так, Минобрнауки озабочено ходом выполнения президентского указа 2012 г. о доведении средних зарплат ученых до 200% от среднерегиональных. В 2023 г. средства на выполнение «зарплатного» указа составили 14,2 млрд руб. Всего дополнительное финансирование получили 168 вузов и 309 научных организаций. При этом министерство напомнило руководителям учреждений, что они несут персональную ответственность за выполнение данного указа, а оно (министерство) им «лишь по мере сил помогает» [18. С. 6—7].

Федеральная антимонопольная служба — федеральный орган исполнительной власти, контролирующий соблюдение антимонопольного законодательства, соблюдение законов в сферах естественных монополий, рекламы, иностранных инвестиций в стратегически значимые компании, государственного оборонного заказа, госзакупок. Согласно Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (статья 22), к функциям антимонопольного органа, в частности, относятся: обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства всеми органами исполнительной власти, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами; осуществление государственного контроля за экономической концентрацией, в том числе в сфере использования земли, недр, водных объектов и других природных ресурсов, а также при проведении торгов в случаях, предусмотренных федеральными законами. Под экономической концентрацией подразумеваются сделки или иные действия, осуществление которых оказывает влияние на состояние конкуренции³.

Антимонопольное регулирование, осуществляемое ФАС России, в целом направлено на поддержку рыночных правил игры, способствующих мобильности ресурсов и устранению входных барьеров в ту или иную сферу хозяйственной деятельности, т.е. созданию условий для свободного проникновения новых финансовых и трудовых ресурсов в любые отрасли и регионы. При этом новые вызовы для такого регулирования возникают в условиях стремительного развития цифровой экономики. Сейчас антимонопольное законодательство содержит большое количество категоричных и трудноизменяемых норм, не позволяющих принимать оперативные решения. С одной стороны, такая строгость способствует правовой определенности, но с другой — это означает, что новые подходы, отражающие специфику цифровизации (в некоторых случаях негативную с точки зрения развития конкуренции), далеко не всегда могут быстро учтены в базовом законе [20. С. 115].

Мы уже отмечали ранее, что цифровые технологии увеличивают возможности приведения роли государства в соответствие с глобальными вызовами и одновременно

³ Нарушениями правил о согласовании сделок экономической концентрации, в частности, признаются: осуществление сделки без получения предварительного согласия ФАС и нарушение порядка ее уведомления об осуществлении сделок. Последствиями данных нарушений могут быть принудительная ликвидация или реорганизация коммерческой организации (см.: [19. С. 360—364, 520]).

создают определенные стратегические риски для государственного управления, в первую очередь институциональные и технологические [21]. Эти риски связаны в том числе и с указанной консервативной проблемой в антимонопольном регулировании, когда нет возможности оперативно реагировать, например на усиление контроля иностранных компаний над российским цифровым рынком с угрозами внешнего управления (так называемая «цифровая колонизация»), на возможности цифровых платформ получать несоразмерно высокие доходы, по сравнению с произведенными расходами. К сожалению, среди задач Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции на 2021—2025 гг., утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2021 г. № 2424-р⁴, значится лишь цифровизация антимонопольного и тарифного регулирования, что представляется недостаточным.

Что касается тарифного регулирования, то здесь деятельность ФАС России связана в основном с установлением государственных цен и тарифов на тот или иной вид продукции или услуг, которые оказывают естественные монополии. Вообще антимонопольная политика у нас в стране направлена большей частью на регулирование поведения естественных монополий. Остальные направления пока существенно отстают, что связано в том числе с недостаточным опытом выявления и реагирования по соответствующим сигналам на факты сговора на товарных рынках (можно вспомнить ценовой «яичный» кризис конца 2023 — начала 2024 г.).

И наконец, *Центральный банк Российской Федерации*, представляющий собой особый институт, сочетающий банковскую деятельность с функциями государственного регулирования, в орбиту которого входят коммерческие банки, небанковские кредитные организации, микрофинансовые организации, другие финансовые учреждения, а также эмитенты ценных бумаг. Общее количество организаций, подпадающих под юрисдикцию Банка России, весьма значительно и трудно поддается точному подсчету. По данным на 25 января 2024 г., только банков и небанковских кредитных организаций — 678, микрофинансовых организаций — 1009, кредитных потребительских кооперативов — 909⁵.

Банк России как государственный орган денежно-кредитного регулирования призван стимулировать и контролировать денежные и кредитные потоки в экономике с помощью инструментов и методов, закрепленных за ним Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Одним из важнейших таких инструментов является банковское регулирование, включающее в себя регистрацию кредитных организаций, лицензирование банковских операций и пруденциальный надзор (англ. prudential — благоразумный, осторожный). Последний осуществляется с целью обеспечения надежности банков и предусматривает целостный и непрерывный контроль над осуществлением ими своей деятельности в соответствии с действующим законодательством и подзаконными актами. Такой надзор, основанный

⁴ Гарант. Информационно-правовое обеспечение. URL: <https://base.garant.ru/402708842/>

⁵ Банк России. URL: https://cbr.ru/banking_sector/credit/FullCoList/; URL: <https://cbr.ru/microfinance/registry/> (дата обращения: 26.01.2024)

на системе обязательных нормативов⁶, объективно необходим, поскольку банковская деятельность по своей природе носит общественный характер: банки работают в основном за счет привлеченных, а не собственных средств, их устойчивость зависит от способности сохранять доверие как физических, так и юридических лиц.

В 2013 г. полномочия Банка России в области регулирования и надзора существенно расширились — он фактически поглотил Федеральную службу по финансовым рынкам с ее функциями проведения государственной регистрации выпусков ценных бумаг и осуществления контроля и надзора в отношении эмитентов, профессиональных участников фондового рынка и их саморегулируемых организаций. Таким образом, Центральный банк РФ в результате этой организационной оптимизации стал мегарегулятором всех финансовых рынков.

Банк России выступает смежником Федеральной антимонопольной службы в части контроля над экономической концентрацией, осуществляемой на финансовых рынках: он уполномочен давать предварительное согласие на совершение ряда сделок кредитных организаций. Однако получение предварительного согласия ЦБ РФ не отменяет необходимости согласия ФАС России на совершение сделки, если существуют соответствующие основания [19. С. 362].

В 2017 г. был внедрен механизм финансового оздоровления (санации) банков с участием Банка России, предусматривающий оказание финансовой помощи проблемным кредитным организациям, в том числе посредством приобретения ЦБ РФ акций (долей в уставном капитале), предоставления кредитов, размещения депозитов. От имени Банка России мероприятия по финансовому оздоровлению осуществляет специально созданное ООО «Управляющая компания Фонда консолидации банковского сектора». По окончании финансового оздоровления банка предполагается продажа его акций (долей в уставном капитале), принадлежащих Банку России, новому инвестору. В данном случае имеет место не просто регулирование, а полноценное управление saniруемым банком через временную администрацию. Пока такую практику мы видим только в отношении двух кредитных организаций: Промсвязьбанка (2017—2018 гг.) и Национального банка ТРАСТ (с 2018 г. по настоящее время). В основном работой по финансовому оздоровлению банков занимается государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов».

Следует также отметить, что до сравнительно недавнего времени Банк России совмещал роли главного акционера (50% плюс 1 акция), регулятора и надзорного органа для крупнейшей российской кредитной организации — Сбербанка, то есть не только регулировал, но и непосредственно управлял его деятельностью, в том числе через своих представителей в Наблюдательном совете, что приводило к определенному конфликту интересов. Весной 2020 г. Правительство РФ выкупило у Банка России контрольный пакет акций Сбербанка, номинальным

⁶ Среди этих нормативов следующие: достаточность собственных средств (капитала) банка; максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков; максимальный размер крупных кредитных рисков; норматив обязательных резервов банка (Инструкция Банка России от 16.01.2004 N110-И (ред. от 28.04.2012) «Об обязательных нормативах банков») URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46534/03a2be231a770df1c965eed2cf766d4b6d4b50e3/

владельцем которого стал Фонд национального благосостояния России. В результате этой сделки Сбербанк стал классической компанией с государственным участием, наряду с Газпромом, Роснефтью, Ростелекомом и т.д. [22. С. 105].

Заключение. Итак, несмотря на то, что процесс государственного регулирования является важнейшей составной частью государственного управления, оно обладает некоторой автономностью, связанной с отсутствием у государства прав собственности в отношении объекта, находящегося в сфере влияния той или иной государственной структуры. Полноправно управлять (или участвовать в управлении) можно только тем объектом, который находится в полной или частичной собственности субъекта управления. Если та или иная организация находится только в ведомственном подчинении, то здесь управление ограничивается регулированием и контролем. Указанная выше автономность проявляется, на наш взгляд, даже в терминологии на английском языке: *public administration* — государственное управление, *state regulation* — государственное регулирование.

С точки зрения перспектив развития публичной парадигмы государственного управления наиболее приемлемой альтернативой ряду направлений государственного регулирования является развитие организаций саморегулирования. Существующая слабость и неэффективность саморегулируемых организаций, которым был делегирован целый ряд избыточных для государства исполнительных функций, является одной из причин дисфункций государственного управления [8. С. 429]. В основу саморегулирования должна быть положена система взаимоотношений хозяйствующих субъектов друг с другом и с государством, основанная на создании альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства. Проводимая государством политика должна быть ориентирована на последовательное распределение в пользу таких организаций полномочий органов исполнительной власти по регулированию и контролю предпринимательской и профессиональной деятельности в тех секторах экономики, функционирование которых не связано с обеспечением национальной безопасности.

Необходимо определить механизмы, позволяющие гражданскому обществу активно участвовать в процессах выработки социально-экономической политики, принятия и реализации управленческих решений государства. Одним из шагов на пути участия институтов гражданского общества в работе органов государственной власти должно стать достижение прозрачности в деятельности государственных организаций; среди прочего важна публичность процедуры разработки и принятия нормативных актов любого уровня. Эта публичность во многом обеспечивается качественной и независимой экспертизой, основанной на использовании прогрессивных критериев и подходов к оценке принимаемых решений. В данной связи вызывает озабоченность предложение перейти в госуправлении от «экспертного принятия решений» к принятию их «на основе достоверных данных» от первоисточников [23].

Представляется целесообразным, чтобы приоритетными направлениями повышения эффективности государственного управления и регулирования в ближайшее время стали:

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- развитие системы саморегулируемых организаций;
- четкое определение целей и сфер государственного вмешательства в экономические процессы, ограничение такого вмешательства оптимумом, необходимым для целей регулирования;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, оптимизация деятельности территориальных структур федеральных органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества в процессе принятия управленческих решений, а также повышение прозрачности деятельности государственных структур.

Литература

1. *Смотрицкая И.* Государственное управление: от адаптации к развитию // Общество и экономика. 2023. № 10. С. 8–21.
2. Национальная экономика: Учебник / Под ред. П.В. Савченко. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2018. 806 с.
3. *Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А.* Экономическая теория в составе научных оснований государственного управления // Terra Economicus. 2022. Т. 20. № 2. С. 6–20.
4. *Худякова А.С.* Государственное управление и государственное регулирование: проблемы взаимосвязи // Управленческое консультирование. 2014. № 12. С. 201–206.
5. *Смотрицкая И.И., Черных С.И., Сазонова Е.С.* Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник Института экономики РАН. 2022. № 4. С. 60–76.
6. Большой юридический словарь. Academic.ru. 2010. URL: https://jurisprudence.academic.ru/8331/Государственное_управление
7. *Шишкин С.Н.* Предпринимательно-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2011. 319 с.
8. *Городецкий А.Е.* Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 6. С. 426–436.
9. Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ. Монография под ред. акад. Т.Я. Хабриевой. М., СПб: Нестор-История. 2014. 476 с.
10. Управление современной компанией: Учебник / Под ред. Б. Мильнера и Ф. Лииса. М.: ИНФРА-М, 2001 – XVIII. 586 с.
11. Экономическая система России. Анатомия настоящего и стратегии будущего (реиндустриализация и/или опережающее развитие) / Под ред. А.В. Бузгалина. М.: ЛЕНАНД, 2014. 200с.
12. *Черных С.* Государственный капитализм в России: теория, практика и современные тенденции // Общество и экономика. 2021. № 2. С.5–17.
13. Институты государственного управления в контексте стратегических вызовов российской экономики / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. СПб.: Алетейя. 2020. 270 с.
14. *Грибанова О.* Управление государственным имуществом: новые реалии и «старые» проблемы // Общество и экономика. 2023. № 10. С. 55–63.

15. *Смотрицкая И.И., Фролова Н.Д.* Инсайдерская собственность и эффективность деятельности российских публичных компаний: эконометрические оценки // *Управленец*. 2023. Т. 14. № 3. С. 2–16.
16. *Черных С.* Институты управления российской наукой: проблемы и решения // *Общество и экономика*. 2023. № 12. С. 29–38.
17. *Экономическая теория государства: новая парадигма патернализма* / Под ред. А.Я. Рубинштейна, А.Е. Городецкого, Р.С. Гринберга. М.: АЛТЕЙЯ. 2020. 424 с.
18. *Волчкова Н.* Задание на год. Минобрнауки отлаживает работу финансово-экономического блока научных институтов и вузов // *Поиск*. 12 января 2024. № 1–2.
19. *Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции»* / Отв. ред. И.Ю. Артемьев. М.: Статут. 2015. 718 с.
20. *Антимонопольное регулирование в цифровую эпоху. Как защищать конкуренцию в условиях глобализации и четвертой промышленной революции* / Под ред. А.Ю. Цариковского, А.Ю. Иванова и Е.А. Войникас. М.: Изд. дом ВШЭ. 2018. 312 с.
21. *Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С.* Стратегические риски государственного управления в условиях цифровой экономики // *Проблемы анализа риска*. 2019. № 6. С. 38–49.
22. *Черных С.И.* Процесс принятия и реализации управленческих решений государства: теория и практика // *ЭТАП. Экономическая Теория, Анализ, Практика*. 2022. № 2. С. 94–110.
23. *Эксперты оценили анонсированную Мишустиним новую модель госуправления* // *Ведомости*. 26 апреля 2023. URL: <https://vedomosti.ru.turbopages.org/vedomosti.ru/s/politics/articles/2023/04/26/972717-eksperti-otsenili-mishustinim-model-gosupravleniya>

Sergey Chernykh (e-mail: serge-chernn@yandex.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Professor,

Chief Scientific Associate, Institute of Economics (RAS),

(Moscow, Russian Federation)

ON THE CORRELATION BETWEEN THE PROCESSES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND STATE REGULATION: THEORY AND RUSSIAN PRACTICE

The article discusses the key theoretical approaches to solving the issue of the correlation between the processes of public administration and state regulation. Their specificity is investigated, which, depending on the relations of ownership or departmental subordination, is either with direct control influence, or with the normative establishment of the order of activity and the implementation of control over its observance. The practice of administrative / regulatory influence is shown on the example of a number of state structures. Priority areas for improving the efficiency of public administration and regulation are proposed.

Keywords: public administration, state regulation, control and supervision, administrative-command and public paradigms, “manual” management, executive institutes, civil society.

DOI: 10.31857/S0207367624050025