Органы государственного управления в экономике.

Государственное управление экономикой — это управление промышленностью, сельским хозяйством, строительством, транспортом, финансами и некоторыми другими отношениями, примыкающими по ряду вопросов к экономике (например, экология). Главная задача государственного управления в экономической сфере — обеспечение роста материального производства, продукции. В конечном счете, это делается для обеспечения потребностей людей, хотя распределение общественного продукта между ними и их группами может быть самым разным: есть богатые и бедные граждане. Процесс управления экономикой предполагает решение многих вопросов (обеспечение пропорциональности хозяйства, повышение эффективности производства и услуг при меньших затратах и т.д.). Это достигается различными методами, в том числе экономическими (например, создание государством льгот для некоторых отраслей, в результате чего капитал перетекает туда, в этих отраслях растет производство) и административными (властными) методами (выдача и отказ в выдаче лицензий, требования к производителям, например сертификация продукции). Властные методы неодинаковы по отношению к подчиненным и неподчиненным объектам управления (предприятиям и др.).

В Российской Федерации управление экономикой это - управление собственностью разделены в предметном и функциональном плане. В предметном плане федеральной собственностью (предприятиями, учреждениями, участками земли, принадлежащими Федерации) управляют федеральные органы1, собственностью субъектов РФ — их органы. Муниципальной собственностью (она не является государственной) управляют органы муниципальных образований. В функциональном плане управление экономикой связано с профилем деятельности различных федеральных министерств функционального характера (например, министерство финансов), функциональных департаментов в субъектах федерации, специализированных отделов администрации в муниципальных образованиях. Такие отделы также имеют предметный и функциональный характер (например, отделы, ведающие муниципальными предприятиями или муниципальным планированием).

Высшими федеральными органами государственного управления в сфере экономики в Российской Федерации являются парламент, Президент РФ, Правительство РФ, центральными органами отраслевого управления – министерства2 и ведомства (Государственный комитет по рыболовству,

1. например, федеральные министерства, в чьем прямом подчинении находятся предприятия, другое федеральное имущество.
2. например, министерства промышленности, науки и технологий, сельского хозяйства, финансов.

Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, Российское агентство по патентам и товарным знакам, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности и др.).

Парламент осуществляет управление прежде всего путем целеполагания. Он определяет общую стратегию экономического развития и устанавливает параметры экономической деятельности на год, принимая ежегодный государственный бюджет (роспись доходов и расходов государства) и отчет о его исполнении. Главным способом управления является принятие законов (гражданский, земельный, водный, налоговый кодексы, законы о порядке разрешения коллективных трудовых конфликтов на предприятиях, о недрах, о животном и растительном мире, о континентальном шельфе и его использовании, о морских экономических зонах и т.д.). В законах, которые не относятся непосредственно к экономике, также имеются нормы экономического характера (например, ответственность в уголовном праве за хищение или порчу имущества). Законы, за редчайшими исключениями, имеют общенормативный характер, но издаются и частные законы1.

С экономическими вопросами связаны многие другие формы деятельности парламента. Парламентарии заслушивают отчеты (в России — информацию) соответствующих министров на пленарных заседаниях и на заседаниях постоянных комитетов, вправе задавать им вопросы. Комитеты парламента организуют парламентские слушания, в том числе по вопросам экономики, с целью привлечь внимание общества к проблемам, имеющим важное общественное значение, Счетная палата, создаваемая парламентом, проверяет расходы государственного бюджета и т.д.

Глава государства (особенно если он обладает реальными полномочиями, а это монарх в абсолютных и дуалистических монархиях, президент в президентской и полупрезидентской республиках) тоже участвует в управлении экономикой. В России Президент создает министерства и ведомства, в том числе занимающиеся вопросами экономики, осуществляет дополнительное регулирование экономических отношений. Глава государства своим указом утверждает положения о министерствах и ведомствах, руководители которых входят в состав Правительства РФ, заслушивает доклады министров, дает им указания и советы

1. Например, Федеральный закон от 2 января 2000 г. «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции на Ванкорском газонефтяном месторождении» (в Красноярском крае). Аналогичные законы в последующем принимались в отношении Тасеевского месторождения золота, Штокмановского газокон-денсатного месторождения и др.

(в том числе по экономическим вопросам), издает множество распоряжений частного характера (например, о передаче тех или иных предприятий из федерального подчинения в подчинение субъектов Федерации). Президент РФ посещает с инспекционными поездками различные районы страны, знакомится с экономическим положением и иногда на месте принимает необходимые решения. По результатам таких поездок принимаются и решения Правительства.

Правительство РФ вносит на заседание парламента основные законопроекты экономического характера (проект государственного бюджета может предлагать только Правительство). Законопроекты, касающиеся доходов или законности расходов государственного бюджета, внесенные парламентариями, обязательно до их обсуждения в парламенте должны иметь заключение Правительства. Оно утверждает положения о большинстве ведомств, в том числе экономических (тех, руководители которых не входят в состав Правительства).

Органы федерального центрального отраслевого управления — министерства и ведомства. Они занимаются оперативным управлением подчиненными им предприятиями и учреждениями, регулируют деятельность в соответствующей сфере, иногда независимо от подчиненности (например, устанавливают правила производства некоторых товаров, нормы труда).

Местные органы государства — отделы и управления соответствующих министерств на местах участвуют в управлении экономикой данной административно-территориальной единицы, но только в отношении подчиненных им объектов или только в функциональном плане. В государственном управлении экономикой могут участвовать органы муниципальных образований, если им предоставлены определенные государственные полномочия (с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств).

Министерство РФ по атомной энергии проводит государственную политику в данной сфере, осуществляет государственное управление по использованию ядерной энергии, занимается вопросами утилизации ядерных резервов и боеприпасов, ядерных отходов. В число его задач входит обеспечение безопасности предприятий ядерного комплекса, оно формирует и размещает заказы на покупку продукции Министерства для федеральных государственных нужд, контролирует меры по гражданской обороне предприятий ядерного комплекса. В его подчинении находятся специальные воинские формирования.

Министерство энергетики РФ осуществляет руководство топливно-энергетическим комплексом. Оно координирует деятельность предприятий электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, торфяной промышленности, снабжение газом, обеспечивает деятельность магистральных продуктопроводов энергетического сырья, потребности народного хозяйства и населения в различных видах энергии, следит за их рациональным использованием, осуществляет надзор по предупреждению загрязнений среды топливом и его отходами, заботится об охране недр и природных богатств. Минэнерго взаимодействует с Федеральной энергетической комиссией, регулирующей деятельность естественных монополий (Газпром, Росуголь, РАО ЕЭС и др.) в топливно-энергетическом комплексе. Электроэнергетика относилась к числу естественных монополий, она и поныне сохраняет эти черты, но в 2003 г. начата реформа электроэнергетического комплекса. В частности, генерирующие установки отделены от сетевых передающих электричество линий, созда­ются акционерные общества.

Важную роль в управлении экономикой в России играет Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

В сфере промышленности действуют государственные контрольные и надзорные органы. К их числу относится Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор), который осуществляет надзор за безопасным ведением работ, безопасной эксплуатацией оборудования. Он имеет право беспрепятственной проверки поднадзорных предприятий, дает предписания об устранении выявленных нарушений, вправе приостановить работы, ведущиеся с нарушением техники безопасности, может вносить предложения об освобождении от занимаемой должности лиц, систематически нарушающих правила безопасности работ, привлекать таких лиц к административной ответственности (налагать штраф согласно Кодексу об административных правонарушениях). Надзор за ядерной и радиационной безопасностью осуществляет Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, непосредственно подчиненный Президенту РФ. Органы Главного управления энергетического надзора вправе давать указания о ликвидации нарушений, об отстранении от работы нарушителей, требовать от руководителей предприятий, организаций, учреждений немедленного отключения энергетических и тепловых установок при обнаружении нарушений (но не вправе сами отключать их).

Основную роль в механизме государственного управления агропромышленным комплексом в России играет Министерство сельского хозяйства. Оно должно проводить государственную политику в агропромышленном комплексе, в продовольственном обеспечении страны и координировать в этой сфере деятельность других органов власти. Министерство разрабатывает государственную политику в области сельского хозяйства в сфере аграрных преобразований, заботится о продовольственных ресурсах, создает организационно-технические условия для функционирования в сельском хозяйстве разных секторов и их интеграции, развивает предпринимательство, заботится об охране окружающей среды в связи с деятельностью предприятий агропромышленного комплекса. Министерство участвует в разработке ценового регулирования в своей отрасли, оказывает поддержку сельскохозяйственным производителям.

Регулирование и лицензирование промышленного рыболовства, контроль над ним, общее руководство деятельностью государственных администраций морских и речных рыбных портов, контроль над ними осуществляет Государственный комитет РФ по рыболовству. Государственным регулированием использования земель, их охраной, ведением земельного кадастра занимается Федеральная служба земельного кадастра России, а также Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Специальными органами контроля и надзора в агропромышленном комплексе являются Государственная хлебная инспекция при Правительстве РФ, органы государственного ветеринарного надзора.

Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу выполняет координационные задачи в сфере строительства, проводит экспертизу проектов по строительству и дает заключения, осуществляет государственный контроль в архитектурно-строительной области, утверждает уставы федеральных государственных предприятий, занимающихся строительством, осуществляет лицензирование в области производства строительных материалов и архитектурной деятельности, а также инспекционный надзор за качеством строительства, за соответствием стандартам. Он отвечает также за проведение государственной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве, разрабатывает стандарты строительства, капитального ремонта, реконструкции жилищ­но-коммунального комплекса, контролирует соблюдение жилищного законодательства и сохранность жилого фонда, инспектирует качество жилищно-коммунального обслуживания, занимается межотраслевой координацией по вопросам теплоснабжения, снабжения энергией, водой, благоустройства, дорожного строительства, он координирует деятельность органов, занимающихся муниципальным жилищным хозяйством.

Государственный контроль и надзор в этой сфере осуществляет Государственная жилищная инспекция РФ. В составе Комитета действует также Инспекция государственного архитектурного надзора. Она осуществляет контроль при выдаче лицензий на архитектурную деятельность.

Транспортный комплекс включает железнодорожный, авиационный, морской, речной, автомобильный транспорт. Транспортные службы, их руководители обычно вправе в соответствии с законом возбуждать административные дела о транспортных нарушениях, совершенных физическими и юридическими лицами, а иногда рассматривать их и налагать штрафы.

Железнодорожный транспорт относится к числу естественных монополий РФ и, хотя он управляется Министерством путей сообщения РФ, на него распространяется особое регулирование1. Охрана железнодорожного транспорта осуществляется Федеральной службой железнодорожных войск. В результате реформы управления железнодорожным транспортом 2002—2003 гг. управление железными дорогами (путями) и предприятиями разделено, в него введены начала гражданско-правовых отношений (вместо административных), создано акционерное общество «Российские железные дороги», принят новый устав железнодорожного транспорта, на железнодорожном транспорте возможны и уже действуют частные предприятия, допускается создание железно­дорожных путей, находящихся в различных формах собственности.

Управление авиационным транспортом возложено на специальные органы Федерации (Авиационно-космическое агентство и др.), которые обладают исполнительными, контрольными, разрешительными, регулирующими функциями по отношению к гражданской авиации (военная авиация вне их ведения).

Государственное управление морским, речным, автомобильным транспортом входит в ведение Министерства транспорта РФ. Оперативным звеном системы управления водным транспортом являются морские и речные пароходства и порты.

Центральным органом государственного управления связью является Министерство РФ по связи и информатизации2. На них распространяется централизованное управление независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности. Доставка документов особой важности и секретности осуществляется Государственной фельдъегерской службой при Правительстве РФ. Государственный контроль и надзор в области связи возложен на Департамент российской транспортной инспекции. Он действует в составе Министерства транспорта РФ, но занимается и вопросами связи, в субъектах действуют его отделения. Должностные лица

1. действует Федеральная служба РФ по регулированию естественных монополий на транспорте.
2. Сеть связи — это комплекс технологически объединенных линий связи общего пользования (почта, телефон, телеграф и др.) и ведомственных сетей электросвязи (кроме связи внутри предприятий и учреждений).

инспекции вправе составлять протоколы об административных правонарушениях (они являются основанием) для административной ответственности (в соответствии с КоАП РФ). Надзорные функции осуществляются также федеральными службами по регулированию естественных монополий на транспорте и связи.

Управление в сфере экологии рассредоточено, многие функции в этой области берут на себя субъекты РФ. Исключительная сфера ведения Федерации — установление основ федеральной политики и федеральных программ экологического развития России. На федеральном уровне управленческие функции в области использования природных ресурсов (добыча, переработка и др.) осуществляет Министерство природных ресурсов РФ. Специфическими приемами экологического контроля являются государственная экологическая экспертиза и мониторинг. Создан и специальный орган, занимающийся мониторингом загрязнения атмосферы, вод, почвы, — Федеральная служба РФ по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Единую финансовую политику во всех странах определяет парламент, проводит ее правительство, а регулированием конкретных отношений занимаются различные государственные органы.

В России к исключительному ведению Федерации относятся финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. В совместном ведении находится установление общих принципов налогообложения и сборов в стране1. Проведение единой финансовой и кредитной политики обеспечивает Правительство РФ, а основной объем управленческих функций в этой сфере выполняет Министерство финансов. В субъектах Федерации существуют министерства финансов (в республиках) или финансовые управления Министерства финансов РФ (в других субъектах РФ).

Министерство финансов является по существу межотраслевым, координирующим органом государственного управления, через него проходят финансовые потоки. Правовая основа его деятельности — Бюджетный кодекс РФ. Министерство разрабатывает проект феде­рального бюджета, координирует деятельность федеральных исполнительных органов по обеспечению платежей в бюджет, осуществляет государственный финансовый контроль, участвует в формировании единой политики цен. Оно регистрирует выпуск ценных бумаг, выдает лицензии страховым компаниям,

1. ст. 71 и 72 Конституции РФ.

контролирует сделки с драгоценными материалами и камнями, устанавливает

порядок ведения бухгалтерского учета, по заявкам Центрального банка РФ (Банка России) организует изготовление денежных знаков, орденов и медалей, а также выполняет некоторые другие функции, связанные с денежным обращением. Нормативные правовые акты Министерства финансов, зарегистрированные в Министерстве юстиции, обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации.

В составе Министерства финансов действует Федеральное казначейство. Его территориальные органы в субъектах Федерации, городах, районах составляют централизованную систему.

Казначейство призвано направлять бюджетные финансовые потоки государству, предотвращая их длительную задержку в частных банках.

Важнейшими кредитными учреждениями во всех странах являются банки. Они обладают исключительным правом на привлечение вкладов, открытие счетов юридических и физических лиц, аккумуляцию средств и размещение их в различных сферах общества. Главное кредитное учреждение в России — Банк России — находится в федеральной собственности. Он регулирует денежное обращение: выпуск, эмиссию денежных знаков, изъятие их из обращения, покупку и продажу иностранной валюты, государственных ценных бумаг, установление курса рубля. Банк выдает и отзывает лицензии на совершение банковских операций, осуществляет надзор за деятельностью кредитных учреждений, устанавливает документацию банков, осуществляет контроль над ними, при невыполнении его предписаний об устранении нарушений вправе требовать реорганизации коммерческих банков, замены их руководителей. Банк России возглавляет его председатель, назначаемый по представлению Президента РФ Государственной Думой. Председатель руководит коллегиальным органом — Советом директоров.

Важнейшей частью финансовых потоков являются налоги. Это основной источник доходной части бюджета. Поступление налогов, других обязательных платежей в бюджет государства обеспечивает Министерство РФ по налогам и сборам. Министерство и его территориальные органы ведут учет налогоплательщиков (предприниматели обязаны подавать ежегодные декларации о своих доходах, на основе которых исчисляются налоги). Органы Министерства по налогам и сборам вправе проверять денежные документы в организациях, учреждениях, предприятиях независимо от их формы собственности, давать обязательные указания об устранении выявленных нарушений1.

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе".

До 2003 г. существовала Федеральная служба налоговой полиции. В 2003 г. она была упразднена, ее функции переданы МВД.

Финансовый контроль осуществляется также Счетной палатой1, образуемой Федеральным Собранием РФ (осуществляет контроль за своевременным исполнением федерального бюджета). Применяется, кроме того, независимый вневедомственный аудиторский контроль. Для аудиторской проверки иногда привлекают зарубежные специализированные фирмы. Подобная практика имеет место и в других странах.

1. Счётная палата Российской Федерации — парламентский орган финансового контроля в Российской Федерации.