

Колобова Гузель Анисовна

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В статье анализируются основные проблемы, свойственные современному состоянию политико-правовых механизмов регулирования экономики, раскрывается зависимость политико-правового регулирования от государственного целеполагания. Автором предложены первоочередные государственные меры, позволяющие создать политически выверенную и обоснованную модель нормативно-правового регулирования экономических отношений.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/1-2/20.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 1 (15): в 2-х ч. Ч. II. С. 80-84. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/1-2/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

SERVICE CLASS TATARS AS RUSSIAN STATE POPULATION SOCIAL CATEGORY OF THE XVITH–XVIITH CENTURIES

Ramil' Vasil'evich Kadyrov

*Department of Fashion and Technologies
Kazan' National Research Technological University
Kind2002@mail.ru*

Rashid Gabdel'fartovich Gallyam, Ph. D. in History

*Department of Medieval History
Institute of History named after Sh. Mardzhani
Academy of Sciences of Republic of Tatarstan
dubrava11@mail.ru*

The authors consider the theoretical-methodological foundations of “service class Tatars” analysis as the social category of the Russian state population at the late Middle Ages. Chronologically the ethnic-estate groups of service class Tatars were formed in the middle of the XVIth century, on the eve of Kazan' Khanate capture. But the process of their formation began in the XIVth century, and the system and order of service were largely borrowed from the Golden Horde.

Key words and phrases: Tatars; service class Tatars; ethnic-estate groups; Cossacks; Meshchera.

УДК 338.2

В статье анализируются основные проблемы, свойственные современному состоянию политико-правовых механизмов регулирования экономики, раскрывается зависимость политико-правового регулирования от государственного целеполагания. Автором предложены первоочередные государственные меры, позволяющие создать политически выверенную и обоснованную модель нормативно-правового регулирования экономических отношений.

Ключевые слова и фразы: законодательство; инновации; интересы государства; концепция; политико-правовые механизмы; стратегия государства; экономика.

Гузель Анисовна Колобова, к.ю.н., доцент

Кафедра гражданского права и процесса

*Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан,
г. Уфа*

guzel_kolobova@mail.ru

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ[©]

Настоящий этап развития российского общества характеризуется необходимостью перевода российской экономики на инновационный путь развития.

Первый стратегический документ – Стратегия социально-экономического развития России до 2020 года (далее – Стратегия-2020) – был представлен в начале 2008 года на заседании Государственного Совета Президентом РФ В. В. Путиным. С позиций сегодняшнего дня очевидно, что он имел декларативный характер, хотя бы на том основании, что до настоящего времени он находится в доработке [11]. На основе Стратегии была разработана и утверждена Правительством Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее Концепция-2020) [8].

Политическая ценность Стратегии-2020, на наш взгляд, заключается в трезвой оценке сложного положения российской экономики, теряющей конкурентоспособность и стремительно опускающейся на сырьевую периферию мирового рынка, лишаясь внутреннего потенциала самостоятельного развития [3], признании необходимости изменения политики государства в экономической сфере и применения ранее не использованных политико-государственных механизмов, в том числе и в праве.

Однако реализация Стратегии-2020 не смогла стать эффективной. Финансовый кризис 2008-2009 годов фактически перевел государственное регулирование экономики в режим «ручного управления». Как отмечено в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (далее – Доклад 2009 года), «заявленные цели и приоритеты инновационного развития страны на практике были отложены на несколько лет и заменены целями и мерами антикризисными. Это говорит как об отсутствии эффективной системы планирования национального развития,

исходя из реальных условий, так и отсутствии системы ключевых национальных показателей, определяющих качество жизни населения страны как системный показатель качества власти» [19].

Невозможность реализации Концепции-2020 в ближайшие годы была объявлена Правительством Российской Федерации в 2010 году, по оценкам которого «продолжение восстановительного роста в сложившейся экономической парадигме, во-первых, будет неустойчивым, поскольку внутренние риски российской экономики в краткосрочном периоде не устранены, во-вторых, будет более медленным, поскольку будет жестко «завязано» на восстановление мировой экономики, и, в-третьих, будет воспроизводить ту модель экономики, уход от которой был обозначен в качестве главного приоритета докризисной повестки дня Правительства Российской Федерации. Такой путь не обеспечивает модернизации экономики...» [10]. Тем самым правительство РФ признало, что первый этап Концепции (2009–2012 годы) вместо создания основы для инновационного роста будет в значительной степени потрачен на восстановление докризисных позиций.

Но основной политической проблемой воплощения в жизнь Стратегии-2020, на наш взгляд, является отсутствие действенных механизмов её реализации, в том числе – политико-правовых.

В. Мау отмечал, что «назрела необходимость искать структурные решения, для многих из которых нет аналогов в нашем предыдущем опыте. Наше законодательство написано для индустриальной экономики, тогда как более половины ВВП производится в секторе услуг, главные вызовы нашего развития связаны с инновационными секторами, с высокой долей труда, а не с высокой долей металла, чугуна и стали. Это все требует перестройки правил – тонкой и аккуратной» [9].

Инновационная экономика требует соответствующей направленности политико-правового регулирования и в этой сфере была предпринята попытка инновационного подхода. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации предложен интегральный правовой механизм – Оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ), представление о котором было озвучено в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года (далее – Доклад 2008 года) [18]. По мнению разработчиков, предметом инновационного правового регулирования должна стать институционализация регулирующего воздействия и правотворчество является социально-нравственным, интеллектуальным, гуманитарно-политическим источником регулирующего воздействия. К основным функциям ОРВ относятся: определение необходимости государственного вмешательства для решения соответствующих проблем; оценка вероятности достижения поставленных целей госрегулирования; определение эффективности альтернативных методов регулирования; расчёт издержек государственного вмешательства. Внедрение такого механизма в практику государственного регулирования предполагает его встраивание в процедуру принятия регуляторного нормативно-правового акта. Законодатели отмечают, что инновационность содержания ОРВ основана на трёхуровневой системе объектов регулирования, включающей в себя: качество жизни населения, качество закона, качество власти. В Докладе 2008 года отмечается, что институционализация политико-правового регулирования является стратегической гуманитарно-правовой задачей, соответствующей реалиям новой экономики знаний, государства развития и культуры мира.

Однако современные политико-правовые механизмы по-прежнему не восприимчивы к инновациям. Упоминания об инновациях в современном политико-правовом пространстве «носят эпизодический и разрозненный характер – либо как декларация некой цели, задачи или принципа деятельности, либо в связи с названиями соответствующих органов государственной власти...» [19]. С момента опубликования этой фразы прошло несколько лет, а ситуация не изменилась.

Докладом 2008 года были предусмотрены первоочередные меры реализации в законотворчестве инновационной политики государства (в числе первых обозначена разработка специального закона об инновационной деятельности, а также модельного закона для субъектов Российской Федерации по этому предмету регулирования), однако базовый Федеральный закон до сих пор не принят.

Весьма тревожной тенденцией, на наш взгляд, является отсутствие заинтересованного отношения политической элиты к модернизации политико-правового пространства нашего государства. В Посланиях Президента РФ и политических выступлениях последних лет практически не звучит тема совершенствования законодательства, обеспечивающего преобразование экономики. Означает ли это, что созданные в РФ политико-правовые механизмы удовлетворяют требованиям инновационной экономики? Конечно, нет.

Исследователи отмечают целый комплекс проблем, связанных с недостаточным количеством и плохим качеством политико-правовых механизмов регулирования экономики. Так, например, М. В. Вилисов к наиболее значительным правовым проблемам, препятствующим развитию рыночных основ экономики, относит:

- охрану и защиту прав собственности предпринимателей в части как установления правовых норм, так и их применения на практике;
- экономическую обоснованность и справедливость налогообложения;
- несовершенство лицензионно-разрешительной системы и системы технического регулирования;
- отсутствие обратной связи при разработке, принятии и реализации решений в экономике;
- оторванность управленческой практики от реальных потребностей предпринимателей и другие [1, с. 47].

В научной литературе преобладает точка зрения об отсутствии надлежащей правовой основы государственного регулирования экономики [4, с. 119]. Практика законотворческой деятельности в основном пошла по пути разработки и принятия законов, посвященных государственному регулированию отдельных сфер экономической деятельности. При этом в значительной степени отсутствует политико-правовая база, обеспечивающая

применение средств, инструментов государственного регулирования экономики, создание которой ученые рассматривают в качестве приоритетного направления развития законодательства [15, с. 134].

В политической литературе присутствуют и очень категоричные мнения о состоянии российских политико-правовых механизмов в целом и регулирования экономики в частности. Так, например, В. Б. Пастухов считает, что право в России сохранилось как видимость и существует лишь формально [12].

В качестве одной из причин такого явления В. Б. Пастухов отмечает сложившуюся правоприменительную практику. «Начальным звеном ее является, как правило, закон, формулирующий некоторые вполне корректные общие принципы. А дальше на закон нанизываются дополнительные законы, подзаконные акты, инструкции, разъясняющие письма, сводящие на нет содержание данного закона. При отсутствии четких правил толкования закона, при блокировании механизмов прямого его действия реальным правом становится административный акт, порой уже не имеющий с законом никакой связи. Это зачастую создает курьезные ситуации. Так, в течение последних десяти лет все законодательные меры, направленные на упрощение процедур финансового контроля, приводили каждый раз к прямо противоположному результату, увеличивая в два, а то и в три раза количество документов, предоставляемых для отчета» [Там же]. В связи с этим автор отмечает, что системный кризис права выходит далеко за рамки собственно правовой сферы. На существующий разрыв между формальными и неформальными институтами указывает и исследователь Н. И. Шварцман [16, с. 88].

Проведённое нами исследование даёт основание выделить два уровня проблем, характеризующих современное состояние политико-правовых механизмов регулирования экономических отношений.

Наиболее очевидная и объёмно отражённая в научной литературе проблематика обусловлена тем, что политико-правовая основа регулирования экономических отношений в Российской Федерации сформировалась, но как любое развивающееся явление, она несовершенна и наделена целым рядом недостатков, которые определяют необходимость ее совершенствования.

Усилия юристов сконцентрированы в основном на разрешении проблем этого уровня. Подавляющее большинство исследованных нами научных работ отмечают непоследовательность и внутреннюю противоречивость экономического законодательства, нецелостность и несистемность его содержания, множественность нормативно-правовых актов, пробелы законодательного регулирования конкретных видов правоотношений, низкое качество законодательной базы и др. Очевидно, что перечень недостатков нормативно-правового регулирования экономических отношений не является закрытым, каждый исследователь может обозначить не отмеченные ранее вопросы, требующие оперативного правового разрешения.

Среди проблем этого уровня наиболее значимыми нам представляются следующие:

- неадекватность публично-правовых механизмов государства рыночным условиям, что характеризует неспособность государства отказаться от привычных административно-регулятивных манипуляций в экономике и подчеркивает декларативность политических лозунгов о необходимости дерегулирования предпринимательской деятельности, либерализации предпринимательского пространства и др.;
- отсутствие действенных механизмов поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, не защищённых от антирыночных действий представителей государства и не способных в российских условиях лоббировать принятие защищающих их интересы нормативно-правовых актов (в отличие от представителей крупного бизнеса);
- неэффективность антимонопольного регулирования экономических отношений, неразвитость конкурентных принципов экономического развития и др.

На наш взгляд, эти проблемы являются ключевыми, поскольку рыночная экономика строится прежде всего на уважении к основным её субъектам – предпринимателям и приоритетам – частной инициативе и частной собственности. Представляется, что все политико-правовые механизмы должны оцениваться именно через эту призму.

Не реализованные правовыми средствами возможности ведения полноценной предпринимательской деятельности не позволяют сформировать массовый средний класс, являющийся в экономически развитых странах локомотивом развития рыночных отношений. Неразрешённость этих проблем не позволит в будущем модернизировать экономику, так как основными модернизаторами являются предприниматели, а не государство. Авторитарная модернизация, инициированная государством, но не поддерживаемая усилиями движущей силы развития экономики – предпринимателями, не даёт результатов. Новую динамику развития экономических рыночных отношений, на наш взгляд, может обеспечить только демократическая модернизация. Поэтому в политико-правовых механизмах регулирования экономики первоочередной целью государства должно стать укрепление правовых позиций предпринимательства.

Однако, несмотря на значимость отдельных рассмотренных проблем, только их разрешение не приведёт к формированию политико-правового пространства, соответствующего новейшим требованиям экономической конъюнктуры.

Указанные проблемы, на наш взгляд, являются производными. Основная причина несовершенства современного российского политико-правового пространства заключается в неспособности государства обозначить актуальные крупные цели и задачи, требующие отражения в правовом регулировании экономики. Так, по мнению директора Института исследования предприятий и рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководителя экспертной группы № 4 «Укрепление рыночных институтов» по доработке Стратегии–2020 А. А. Яковлева, центральной проблемой является неэффективное государство, которое не в состоянии обеспечить нормальные условия для ведения бизнеса [17].

Ориентация на возрождение России в качестве передовой научно-технической державы, опирающейся на собственное производство научных знаний и инноваций, активную экспертную политику в отношении технологий и готовой промышленной продукции [13, с. 150-151], должна быть подкреплена модернизацией существующих политико-государственных механизмов регулирования экономики, в первую очередь – политико-правовых, и формированием новых эффективных инструментов реализации государственной стратегии. В противном случае благоприятные предпосылки к переходу России на инновационный путь развития, наличие которых отмечается некоторыми авторами [5, с. 255], останутся нереализованными.

Нам представляется, что первоначальные проблемы несовершенства российских политико-правовых механизмов регулирования экономических отношений имеют политическую природу, которые, к сожалению, пока не стали предметом широкого научного внимания. Лишь в отдельных научных работах предпринята попытка рассмотрения политико-правовой базы регулирования экономических отношений с точки зрения её соответствия государственной стратегии Российской Федерации, интересам Российского государства, государственной экономической политике, долгосрочным целям и задачам государства.

Ученые совершенно справедливо отмечают системный порок российского политико-правового пространства: в правовой действительности не отражены стратегические интересы государства. На практике это приводит к отсутствию системности в принятии важнейших решений в сфере государственного управления, необоснованной смене приоритетов в осуществлении управленческой деятельности и невозможности объективно оценивать эффективность принимаемых государством решений [2, с. 3-9].

Некоторые ученые видят главную причину несовершенства политико-правовых механизмов в отсутствии правовой доктрины, которая производна от государственного стратегического целеполагания. По мнению Н. В. Мишиной, необходимо критически переоценить правовую систему источников права с точки зрения возможности включения в нее правовой доктрины [6, с. 22].

С ней солидарны сотрудники Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (г. Москва), ими предлагается следующее включение доктрины в правовое поле: «Доктринальный правовой акт – специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование целей, приоритетов, содержания и способов реализации государственной политики Российской Федерации, политики субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в сфере общественного, политического, государственного, социально-экономического и культурного развития, основанный на системе государственного планирования и прогнозирования на долгосрочную, среднесрочную или краткосрочную перспективы» [14, с. 34].

Ученые обозначают проблему реализации ключевых идей политико-программных государственных документов, так как они не носят нормативного характера и не являются обязательными для исполнения, что порождает их неработоспособность и неэффективность. В действующем законодательстве не закреплён их статус, в том числе порядок и система принятия подобных документов [Там же, с. 14]. Поэтому в политической литературе последних лет звучат призывы придать нормативный правовой характер наиболее важным из них, например, посланиям Президента Российской Федерации [6; 14].

Весьма категорично оценивая современное российское политико-правовое пространство, В. Б. Пастухов отмечает, что «вопросы права продолжают находиться преимущественно в поле зрения юристов. Парадокс же ситуации состоит в том, что сегодня юридическими проблемами должны озаботиться не правоведа, а обществоведы» [12].

Мы солидарны с В. Б. Пастуховым в том, что на текущий момент вопрос о праве – один из главных в политической повестке дня. Качественная политико-правовая основа – это не одно из условий, а предварительное условие, создающее предпосылки для разрешения экономических, социальных и политических проблем.

В качестве наиболее перспективных направлений модернизации политико-правового регулирования экономических отношений мы выделяем следующие.

Во-первых, необходима реализация системного долгосрочного планирования развития экономики Российской Федерации, что, безусловно, может быть осуществлено только при наличии политической воли государства. Правовые основы стратегического целеполагания в экономике были заложены в Федеральном законе от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [7], однако в нарушение требований данного закона концепция социально-экономического развития на долгосрочный период длительное время не разрабатывалась и не утверждалась [14, с. 18]. Разработка Концепции-2020 – первого долгосрочного государственного ориентира, как мы отмечали ранее, не разрешила обозначенных проблем. Отсутствие государственной стратегии не позволяет говорить о приоритетах и задачах государства в экономике, и, как следствие, о возможности отразить эти направления в политико-правовых механизмах регулирования экономической сферы.

Во-вторых, политически обоснована необходимость проведения комплексных политико-правовых научных исследований в целях разрешения теоретико-методологических вопросов отражения политических приоритетов в нормативно-правовой системе и выработки предложений по формированию мотивированной правовой политики, отвечающей государственным интересам в долгосрочной перспективе. Такая работа, к примеру, ведется Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования под научным руководством доктора политических наук В. И. Якунина (г. Москва), однако она носит инициативный характер и отражает, прежде всего, озабоченность экспертного сообщества существующими российскими проблемами. Мы полагаем, что исследования такого рода особо актуализируются необходимостью

защиты государственных политико-экономических интересов в условиях глобальной экономики, поэтому они должны быть инициированы и востребованы политическим руководством государства.

В-третьих, назрела необходимость комплексной ревизии законодательства, регулирующего экономические процессы, на предмет соответствия правовым основам и государственным интересам Российской Федерации. Данная процедура позволит провести оценку как правовой, так и политической направленности политико-правовых механизмов (как публичного, так и частного характера), выявить несоответствующие интересам государства и несовершенные с юридической точки зрения нормативно-правовые акты. Оценка фактического состояния политико-правовой базы регулирования экономики в дальнейшем должна стать основой формирования правовой доктрины государства в экономической сфере.

Мы полагаем, что предложенные нами государственные мероприятия будут способствовать созданию политически выверенной и обоснованной модели нормативно-правового регулирования экономических отношений, обеспечению системности, предсказуемости и стабильности политико-правового регулирования экономики.

Список литературы

1. Вилисов М. Концептуальные проблемы формирования правовых основ рыночной экономики в России // Власть. 2007. № 7. С. 46-50.
2. Вилисов М. Реализация и защита стратегических интересов России в сфере государственного управления // Власть. 2007. № 9. С. 3-9.
3. Глазьев С. Стратегия и Концепция социально-экономического развития России до 2020 года: экономический анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusk.ru/st.php?idar=112564> (дата обращения: 04.11.2011).
4. Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2005. 305 с.
5. Козлова А. В. Политические механизмы обеспечения безопасности государства в экономической сфере: дисс. ... д. полит. н.: 23.00.02. М., 2009. 357 с.
6. Мишина Н. В. Государственная политика России и механизмы взаимодействия ветвей власти в сфере управления развитием железнодорожного транспорта: политологический анализ: автореф. дисс. ... д. полит. н.: 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2011. 50 с.
7. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 1995. № 30. Ст. 2871.
8. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р // СЗРФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
9. Обращение ректора РАНХиГС В. Мау [Электронный ресурс]. URL: <http://strategy2020.rian.ru/news/20110221/336922595.html> (дата обращения: 04.11.2011).
10. Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год [Электронный ресурс]. URL: <http://premier.gov.ru/anticrisis/3.html> (дата обращения: 04.11.2011).
11. Официальный сайт экспертных групп по обновлению Стратегии-2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://strategy2020.rian.ru> (дата обращения: 04.11.2011).
12. Пастухов В. Б. Темный век: посткоммунизм как «черная дыра» русской истории [Электронный ресурс]. URL: www.politstudies.ru/fulltext/2007/3/3.htm (дата обращения: 04.11.2011).
13. Попова Е. В. Об инновационной промышленной стратегии Российской Федерации // Научные проблемы безопасности Российской Федерации. М.: Известия, 2007. Вып. 4. К 15-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации.
14. Сулакшин С. С., Погорелко М. Ю., Репин И. В. Источники и основания государственных политик в России: монография. М.: Научный эксперт, 2010. 224 с.
15. Фетисова В. А. Правовое регулирование экономики постсоциалистических государств: дисс. ... к.ю.н.: 12.00.01. М., 2008. 195 с.
16. Шварцман Н. И. Формирование политического механизма взаимодействия государственной и муниципальной экономической политики в условиях рыночных отношений: дисс. ... д. полит. н.: 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2006. 394 с.
17. <http://strategy2020.rian.ru/news/20110907/366140082.html> (дата обращения: 04.11.2011).
18. http://www.council.gov.ru/inf_sl/report (дата обращения: 04.11.2011).
19. <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report> (дата обращения: 04.11.2011).

STRATEGIC DIRECTIONS OF RUSSIAN ECONOMY POLITICAL-LEGAL REGULATION MECHANISMS MODERNIZATION

Guzel' Anisovna Kolobova, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of Civil Law and Process

Bashkir Academy of State Service and Administration under the President of the Republic of Bashkortostan in Ufa
guzel_kolobova@mail.ru

The author analyzes the main problems inherent in the current state of the political-legal mechanisms of economy regulation, reveals political-legal regulation dependence on government goal-setting, and suggests high-priority government measures for the creation of the politically correct and reasonable model of economic relations normative-legal regulation.

Key words and phrases: legislation; innovations; government interests; conception; political-legal mechanisms; government strategy; economy.