

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

© 2012 г. Сергей Николаевич Шишкин¹

Краткая аннотация: в статье отстаивается идея о том, что государственное регулирование экономики должно осуществляться на основе предпринимательского (хозяйственного) права. Автор определяет общую (главную) цель государственного регулирования экономики и рассматривает пути совершенствования правового обеспечения такого регулирования.

Annotation: In the article is defended the idea that the state regulation of economy should be carried out on the basis of entrepreneurial (economic) law. The author defines the general (main) purpose of state regulation of the economy and considers ways of improvement of legal support of such regulation.

Ключевые слова: государственное регулирование экономики, цель государственного регулирования, рациональное хозяйствование, правовое обеспечение государственного регулирования экономики.

Key words: state regulation of economy, purpose of state regulation, rational managing, legal support of state regulation of economy.

Без точного определения и законодательного закрепления цели государственного регулирования экономики невозможно надлежащее правовое обеспечение такого регулирования. Представляется, что **общая (главная) цель** государственного регулирования экономики – обеспечение рационального хозяйствования, реализация и защита публичных интересов (интересов общества), таких как оборона страны и безопасность государства, защита прав и свобод человека и гражданина, охрана окружающей среды, надлежащее осуществление функций социального государства, в том числе защита социально уязвимых слоев населения.

Обеспечение рационального хозяйствования, реализация и защита публичных интересов будут необходимы и в будущем, причем потребность в этом будет возрастать в обществе, претендующем на жизнь в условиях глобализации, продовольственных и финансовых кризисов, пропасти между богатством и бедностью, дефицита энергоресурсов, природных катаклизмов, загрязнения окружающей среды и т.п.

Именно обеспечение рационального хозяйствования как составляющая общей цели государственного регулирования экономики и должно служить в качестве универсальной правовой категории и главного ориентира для совершенствования правового обеспечения государственного регулирования экономики.

К существенным признакам (элементам) рационального хозяйствования можно отнести та-

кие, как развитие производства (производственная составляющая), максимальное использование достижений научно-технического прогресса (инновационная составляющая), эффективное и оптимальное использование природных ресурсов при минимизации вредного воздействия на окружающую среду, энергосбережение (экологическая составляющая), социальная направленность (социальная составляющая), нравственная направленность (нравственная составляющая).

Рациональное хозяйствование можно представить как эффективное и оптимальное осуществление хозяйственной деятельности в условиях глобальных проблем, стоящих перед человечеством, направленное на максимальное удовлетворение общественных потребностей при минимальных затратах.

Приведенное определение рационального хозяйствования основано на удовлетворении общественных потребностей, и здесь можно условно говорить **о рациональном хозяйствовании в объективном смысле**.

Рациональное хозяйствование в субъективном смысле предопределяется потребностями отдельных хозяйствующих субъектов, в первую очередь субъектов предпринимательской деятельности – разновидности хозяйственной деятельности. Разумеется, что, осуществляя предпринимательскую деятельность, ее субъекты удовлетворяют и общественные потребности, но это не является основной ее целью. Систематическое извлечение прибыли субъектами предпринимательской деятельности как цель и фундаментальная детерминанта такой деятельности обуславливает специфику призна-

¹ Советник судьи Конституционного Суда РФ, кандидат юридических наук.

ков **рационального хозяйствования в субъективном смысле**. Таким признаком является, например, минимизация налогов, в том числе путем разработки и применения всевозможных схем.

Стремление к выгоде – главный движущий мотив современной рыночной экономики. Выгода – это сбережение собственных сил и времени для достижения определенного уровня личного благосостояния. Однако стремление к выгоде может нанести ущерб духовному развитию человека, привести к столкновению с интересами общества. В связи с этим огромное значение имеет сопоставление приоритетов, упорядочение индивидуальных, коллективных и общественных интересов².

Рациональное хозяйствование в объективном смысле как раз и позволит сопоставить приоритеты и упорядочить интересы.

О том, что **обеспечение рационального хозяйствования является целью хозяйственного права**, сторонники хозяйственно-правовой концепции (точнее – ее основоположники) утверждали еще во второй половине XX в.³ Вполне актуально и в настоящее время говорить об обеспечении рационального хозяйствования как о цели предпринимательского (хозяйственного) права. Переход к современной рыночной экономике не умаляет эту цель, а с учетом вышеприведенных проблем, стоящих перед человечеством, делает ее еще более насущной.

Академик В.В. Лаптев обоснованно отмечает, что сравнение и учет опыта регулирования хозяйственной деятельности в условиях плановой экономики вполне допустимы и полезны, когда речь идет не об административно-командной или рыночной основе экономических мероприятий, а о вопросах профессионального и эффективного ведения хозяйства, производительности труда, рационального хозяйствования⁴.

Если общей целью государственного регулирования экономики является обеспечение рационального хозяйствования, реализация и защита публичных интересов, то в рамках этой общей цели могут ставиться **специальные цели государственного регулирования экономики** в целом и ее конкретных сфер, видов предпринимательской деятельности. Так, провозглашенная модернизация экономики России является специальной це-

лью, способствующей реализации общей цели государственного регулирования экономики. В свою очередь, перевод экономики на инновационный путь развития охватывается целью ее модернизации. В подобных случаях можно говорить о подцелях государственного регулирования экономики.

Методы и формы государственного регулирования экономики должны быть адекватными средствами достижения вышеназванной общей (главной) цели такого регулирования.

В условиях глобальных проблем, стоящих перед человечеством, правоведов, занимающихся регулированием экономики, должно беспокоить в первую очередь не то, как эффективнее перераспределить собственность (ибо подобного рода механизмам не одна тысяча лет), но как обеспечить рациональное хозяйствование в объективном смысле для достижения всеобщего блага и самосохранения человечества.

Для целей модернизации экономики и перевода ее на инновационный путь развития институт собственности должен изменяться.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к таким правам, которые в соответствии со ст. 56 (ч. 3) Конституции РФ не подлежат ограничению ни при каких условиях. Следовательно, по замыслу ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ оно может быть ограничено федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁵.

Еще в 20-е годы XX в. немецкий проф. Ю.В. Гедеман отмечал, что решающее значение остается за осуществлением хозяйственных функций, входящих в содержание права собственности. С юридической точки зрения совершенно безразлично, кто осуществляет право собственности. Можно допустить, что право собственности подчиняется высшему праву собственности другой силы, например государства или какой-либо другой самоуправляющейся организации⁶.

Ю.В. Гедеман применил понятие “хозяйственность” для характеристики процессов, происхо-

² См.: Бочков С.О. Православное отношение к предпринимательству // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2009. № 1 (38). С. 55.

³ См., например: Хозяйственное право. Учеб. / Под ред. В.В. Лаптева. М., 1983. С. 23.

⁴ См.: Лаптев В.В. Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М., 2010. С. 3, 4.

⁵ См., например: Определение Конституционного Суда от 3 февраля 2010 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

⁶ См.: Гедеман Ю.В. Основные черты хозяйственного права. Трансформация понятия собственности / Пер. с нем. С.Н. Ландкофа с предисл. и прим. Ал. Малицкого. Харьков, 1924. С. 14.

дящих в экономике и отражаемых в праве. Понятия “хозяйственность” и “хозяйство” отличаются крайней напряженностью, беспримерной непрерывностью работы, подвижностью, сменой явлений, идеей максимального использования всяких положений⁷.

Таким образом, Ю.В. Гедеман, по существу, подошел к категории рационального хозяйствования. Однако ее понятие хозяйственности более всего служит для обозначения особой исторической роли хозяйственного права. Вместе с тем, критикуя действовавшее тогда в Германии гражданское законодательство за то, что оно основано на индивидуализме, Ю.В. Гедеман в определенной мере обозначил и цель дальнейшего совершенствования государственного регулирования экономики: “Истая этичность в хозяйственной гонке станет возможной только тогда, когда удастся найти в будущем удачный компромисс между личностью и идеей расслоения”⁸.

Рациональное хозяйствование должно рассматриваться не только как составляющая общей (главной) цели государственного регулирования экономики, но и как основной акцент, ориентир, критерий, “красная нить” идеологии построения законодательной системы регулирования хозяйственных отношений в современных условиях. Центром такой системы должен быть предпринимательский (хозяйственный) кодекс.

Необходимо учитывать, что любая неопределенность и размытость в сфере правового обеспечения государственного регулирования экономики будут с неизбежностью порождать бюрократический произвол и коррупцию.

Одна из основных причин такой ситуации видится в том, что для государственного регулирования экономики используются нормы административного права. Так, академик РАН В.В. Лаптев справедливо отмечает, что публично-правовое регулирование строится не на хозяйственно-правовой основе, а по принципам “полицейского” права, которое хотя и нужно для борьбы с административными правонарушениями, но ни в коей мере не отражает специфику государственного регулирования хозяйственной деятельности⁹.

Необходимо обеспечить на базе специального хозяйственного законодательства оптимальное

сочетание частноправового и публично-правового регулирования. Именно такой подход позволит избежать чрезмерного вмешательства государства в экономику, с одной стороны, и издержек рыночной саморегуляции – с другой. Речь должна идти не о “внедрении частноправовых начал в публично-правовую материю” или, наоборот, о “встраивании отдельных элементов публично-правового воздействия в частноправовое регулирование”¹⁰, а об их **системном объединении** в сфере хозяйственной деятельности.

Профессор В.П. Мозолин, например, не без оснований утверждает, что публичные нормы имеют право на существование только тогда, когда они применяются вместе с нормами частного права. Частноправовые нормы имеют право на существование вместе с публичными нормами. Один вид права без другого существовать не может. **Главная проблема состоит в объединении**, а не в разъединении данных видов норм¹¹.

Следует согласиться с выводом проф. В.С. Белых о том, что присутствие публично-правовых норм в системе гражданского права не превращает эти нормы в частноправовые¹². Более того, вследствие своей императивности публично-правовые нормы, проникнув в сферу частного права, также будут публичными нормами частного права, проникая в сферу публичного права, становятся публично-правовыми. Следовательно, будет происходить усиление административно-правового регулирования, а тезисы о конвергенции и взаимопроникновении норм в отсутствие специального системообразующего нормативного правового акта будут лишь маскировать процесс становления “полицейского” регулирования экономики.

Поэтому и видится выход именно в системном объединении норм на базе предпринимательского (хозяйственного) кодекса. Критериями же оптимального сочетания частных и публичных норм вполне могут служить предпринимательско-правовой принцип сочетания частных и публичных интересов, а также обеспечение рационального хозяйствования в объективном смысле как составляющей общей (главной) цели государственного регулирования экономики.

⁷ См.: там же. С. 12.

⁸ См.: там же. С. 23.

⁹ См.: Лаптев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. М., 2002. С. 20, 21.

¹⁰ Бублик В. Правовое регулирование предпринимательства: частные и публичные начала // Хоз. и право. 2000. № 9. С. 13, 15.

¹¹ См.: Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал рос. права. 2010. № 1. С. 30.

¹² См.: Белых В.С. Основные направления совершенствования части первой Гражданского кодекса Российской Федерации // Предпринимательское право. 2010. № 1. С. 18.

Поскольку государственное регулирование экономики и предпринимательской деятельности должно строиться в первую очередь на хозяйственно-правовой основе, т.е. в рамках предпринимательского (хозяйственного) права, а не по принципам административного права, важнейшим теоретическим аспектом, имеющим далеко идущее практическое значение, является ограничение государственного регулирования экономики, а тем более предпринимательской деятельности от публично-правового воздействия на общественные отношения с помощью метода «власть–подчинение», традиционно осуществляемого административным правом. Предметом названной отрасли права являются общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления. Управленческая деятельность, которая регламентируется административно-правовыми нормами, представляет собой основное средство практической реализации исполнительной власти¹³.

Наука административного права, как и наука предпринимательского (хозяйственного) права, развиваясь, адаптируется к реалиям рыночной экономики. Безусловно, обе науки взаимно обогащают друг друга. Однако, если взять за основу тезис о том, что отнесение к административно-правовым отношениям только отношения соподчинения уже не соответствует сегодняшним реалиям¹⁴, то отраслевая специфика административного права с неизбежностью будет размыта по другим отраслям, порождая с такой же неизбежностью полицейское государство.

Регулирование административно-правовыми нормами отношений между органами исполнительной власти и субъектами хозяйственной, в том числе и предпринимательской, деятельности может приводить только к административному произволу и посягательству на самостоятельность хозяйствующих субъектов. В связи с этим представляются по меньшей мере некорректными тезисы об управлении (в его административно-правовом понимании) рыночной экономикой. Управлять можно лишь тем, что находится в непосредственном ведении государства, например государственной собственностью.

Профессор Р. Штобер, например, отмечает, что глобальное управление противоречит концепции открытой рыночной экономики, основанной на

свободной конкуренции. Поэтому им рассматриваются лишь возможности частичного управления экономикой¹⁵.

Бесспорной территорией административного права являются отношения, связанные с формированием и функционированием органов исполнительной власти, подготовкой и принятием ими нормативных актов, определением порядка совершения управленческих действий, управлением объектами, находящимися в их непосредственном ведении, и т.п.

Деятельность органов исполнительной власти, как таковая, охватывается предметом административного права, а отношения, связанные с государственным регулированием экономики и предпринимательской деятельности, т.е. отношения между субъектами хозяйственной деятельности и государством в лице его органов (вертикальные хозяйственные отношения), входят в предмет предпринимательского (хозяйственного) права.

Функциональный подход к определению понятия «государственное регулирование экономики», который использует проф. Е.П. Губин¹⁶, позволяет утверждать, что деятельность государства в лице его органов, осуществляющих государственное регулирование экономики, – деятельность не только органов исполнительной, но также законодательной и судебной ветвей власти, что никак не вписывается в предмет административного права. Кроме того, если исходить и из нормативного подхода к определению понятия «государственное регулирование экономики» (государственное регулирование – совокупность соответствующих форм, закрепленных в законодательстве), то нельзя не заметить, что правовое регулирование осуществляется в первую очередь органами законодательной власти, защита хозяйствующих субъектов – судами. Вместе с тем, можно не без оснований утверждать: в правовом регулировании экономики участвует Конституционный Суд РФ, тем более если учесть позицию, согласно которой его решения являются источником права¹⁷. Органы законодательной власти применяют и такую организационную форму государственного регулирования, как государственный (парламент-

¹³ См.: *Общее административное право*. Учеб. / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 42.

¹⁴ См.: *Бабелюк Е.Г.* Договорные начала при реализации государственно-властных полномочий // *Договор в публичном праве*. Сб. науч. ст. / Под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. М., 2009. С. 144.

¹⁵ См.: *Штобер Р.* *Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы*. Мировая экономика и внутренний рынок / Пер. с нем. М., 2008. С. 268.

¹⁶ См.: *Предпринимательское право Российской Федерации* / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2003. С. 66; *Губин Е.П.* *Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы*. М., 2005. С. 32.

¹⁷ См.: *Встреча с судьями Конституционного Суда* // Сайт Президента РФ. 2010. 11 дек.

ский) контроль. Например, арбитражный суд по делам о банкротстве может использовать организационные формы регулирования.

Проводимая в стране административная реформа в качестве приоритетных направлений имеет ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регламентирования, а также развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. На это направлены указы Президента РФ. Однако при реализации положений этих нормативных правовых актов органами исполнительной власти их цели и смысл нередко искажаются, причем именно в сторону избыточного регламентирования.

Так, согласно п. 2 Указа Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г. (в ред. от 22 июня 2010 г.)¹⁸ под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ государственные (муниципальные) услуги (работы) – это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством РФ, иными юридическими лицами. Данное определение, к сожалению, конкретностью не отличается.

Федеральный закон “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г.¹⁹ также не вносит ясности в понятие государственной (муниципальной) услуги, под которой понимается деятельность по реализации функций соответствующего органа, осуществляемая по запросам заявителей в пределах установленных полномочий органов, предоставляющих услуги.

В принимаемых федеральными органами исполнительной власти всевозможных административных регламентах изложенное в вышеупомяну-

том Указе Президента РФ определение понятия “оказание государственных услуг” подвергается чрезмерно широкому толкованию. Например, приказом Министерства транспорта РФ от 18 декабря 2006 г. (в ред. от 6 апреля 2010 г.) утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек²⁰. Хотя в названном документе и разделены государственная функция и государственная услуга по лицензированию (последняя включает в себя, в частности, проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий, т.е. мероприятие контрольного порядка), с правовой точки зрения даже частичное отнесение организационной формы государственного регулирования предпринимательской деятельности, посредством которой осуществляется легитимация субъектов такой деятельности, к государственным услугам не выдерживает никакой критики.

Тем не менее, в Плате перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г.²¹, в качестве государственных услуг представлены такие организационные формы регулирования экономики, как государственная регистрация и лицензирование. Определенный интерес также вызывает “услуга” – прием налоговых деклараций.

В целом представляется, что в случае исполнения хозяйствующим субъектом, как, впрочем, и любым другим субъектом права²², какой-либо обязанности, касающейся регулирующего воздействия на него со стороны государства, не может быть и речи о предоставлении ему услуги – той, о которой он не просил. Хозяйствующий субъект (в отличие, например, от физического лица, обращающегося за предоставлением услуг в сферах здравоохранения или образования) обязан быть: зарегистрированным в установленном порядке; иметь лицензию на соответствующий вид деятельности; представлять налоговые декларации и т.п. Уполномоченные государственные органы, в свою очередь, если к тому нет препятствий, связанных с ненадлежащим исполнением своих обя-

²⁰ См.: Росс. газ. 2007. 14 марта.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 43. Ст. 5155.

²² Странно было бы, например, даже услышать такое, что гражданину, исполняющему воинскую обязанность, оказывается соответствующая государственная услуга.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

занностей хозяйствующим субъектом, обязаны зарегистрировать хозяйствующий субъект, выдать лицензию, принять налоговую декларацию и т.п. С точки зрения рационального хозяйствования в субъективном смысле хозяйствующий субъект вообще не нуждается в государственном регулировании своей деятельности. В таком регулировании нуждается общество, а государство это регулирование обязано осуществлять в интересах общества. Об услугах же здесь и речи быть не может.

Существует вполне обоснованная точка зрения, что стандарт услуги появился вместо регламента услуги. Соответствие требованиям административной услуги определить невозможно. **Регламент определяет только внутренние действия** при выполнении администрацией исполнительной власти своих функций²³.

Что касается административной реформы, то, по некоторым оценкам, является достаточно спорной позиция, согласно которой в качестве ее целевых установок рассматривается решение социально-экономических задач. Очевидно, что сущность административной реформы заключается в необходимости качественных изменений в системе государственного управления с целью адаптации этой системы к условиям внешней среды. Но при этом следует учитывать, что административная реформа направлена прежде всего на повышение эффективности управления. Следовательно, в рамках административной реформы основные преобразования осуществляются не в экономике, а в сфере управления (в сфере исполнительной власти, внутри ее)²⁴.

Важнейшим фактором эффективности государственного регулирования экономики является стабильность законодательства.

Так, за период функционирования четвертого созыва Государственной Думы (2004 – 2007 гг.) Бюджетный кодекс РФ изменялся 23 раза, во вторую часть Налогового кодекса РФ вносились изменения 96 раз. Подобное хаотичное изменение законодательства негативно сказывается на субъектах предпринимательской деятельности и на притоке инвестиций из-за границы. Нестабильность законодательства – это прямой результат правового нигилизма: чем меньше мы уважаем законы, тем чаще их корректируем. Множество

законов и изменений в них – тормоз для развития экономики и независимости суда²⁵.

Многое объясняется, например, непрекращающимся процессом реформирования налоговой системы, но нередки случаи, когда законы, вносящие изменения и дополнения в Налоговый кодекс РФ, требуют доработки сразу же после их принятия по причине элементарных нарушений законодательной техники²⁶.

Хозяйствующие субъекты не должны видеть в самом государстве фактора риска. Осуществляя регулирование экономики, государство не только не должно создавать этим регулированием новых проблем для хозяйствующих субъектов, но и предвидеть возможные проблемы и определять меры, минимизирующие негативные последствия некоторых необходимых для обеспечения рационального хозяйствования в объективном смысле, но неблагоприятных с точки зрения рационального хозяйствования в субъективном смысле форм государственного регулирования экономики.

В целом формы государственного регулирования экономики, за исключением тех, которые применяются в отношении таких проблемных сфер, как виртуальный сектор экономики (сектор “фиктивного капитала”), не должны быть жесткими. Чрезмерная жесткость форм государственного регулирования экономики может привести лишь к неэффективности. Так, стимулировать представителей бизнеса к повышению их социальной ответственности и активному участию в решении общественных проблем (к обеспечению рационального хозяйствования в объективном смысле) необходимо конкретными формами государственной поддержки, а не настоятельными (например, под угрозой применения уголовной ответственности). В противном случае со стороны государства, это можно рассматривать как использование криминальных “законов” теневой экономики с негативными последствиями.

Чрезмерная жесткость форм государственного регулирования экономики может способствовать возникновению нелегитимных форм целых направлений и видов предпринимательской деятельности, как это произошло, например, с деятельностью по организации и проведению азартных игр. Закон о государственном регулировании азартных игр, определив субъектов РФ, на терри-

²³ См.: *Нестеров В.А.* Методология властных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. С. 8.

²⁴ См.: *Голощапов Р.В.* Теоретико-правовые аспекты административной реформы в современной России // Росс. юстиция. 2010. № 7. С. 7.

²⁵ См.: *Примаков Д.* Много законов – это правовой нигилизм и “минус” для экономики и судов // Информационный портал “ПравоRU”. 2010. 5 июля.

²⁶ См.: *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 162.

ториях которых могут создаваться игорные зоны, ввел запрет на осуществление этой деятельности на территориях других субъектов РФ, включая Москву и Санкт-Петербург. В некоторых случаях игорный бизнес, находящийся в “тени”²⁷, получил содействие сотрудников органов прокуратуры и МВД²⁸. Кроме того, стали активно использоваться манипуляции по обходу норм законодательства о лотереях. А может было бы эффективнее, например, оставить легальными крупные казино и организовать в игорных заведениях налоговые посты?

Кроме того, прежде чем применять репрессивные меры за повышение цен на подакцизные товары, государству, например, может, не стоит повышать ставки этих самых акцизов?

Для того чтобы хозяйствующие субъекты, как, впрочем, и органы, осуществляющие государственное регулирование экономики, ясно представляли перспективы своей деятельности, необходимо четко сформулировать и закрепить на законодательном уровне понятие экономической политики, а также основные ее направления. Целесообразно закрепить это в отдельной главе предпринимательского (хозяйственного) кодекса.

Профессор И.В. Дойников, например, обоснованно отмечает, что для модернизации российской экономики наука предпринимательского (хозяйственного) права должна выработать правовые основы национально ориентированной промышленной политики, включающей в себя энергетическую, транспортную, аграрную, строительную и другие виды экономической политики²⁹.

На рассмотрении в Государственной Думе РФ находится проект федерального закона “О развитии промышленности”, внесенный группой депутатов в июне 2008 г.³⁰

В названном проекте промышленная политика определяется как система согласованных право-

вых, социально-экономических, организационных, информационных, научно-технических и иных мер, направленных на поддержку и рост промышленного производства, обеспечение его эффективности и высокой конкурентоспособности, содействие технико-технологическому процессу, исходя из приоритетов устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территорий и страны в целом. Промышленное производство трактуется как совокупность видов экономической деятельности по добыче полезных ископаемых, производству промышленной продукции и переработке сырья, в том числе оказание сопутствующих услуг. Субъекты промышленной деятельности представлены в качестве хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), осуществляющих деятельность в области промышленного производства. Проект устанавливает цели и принципы государственной политики в области развития промышленного производства. В числе мер по реализации государственной промышленной политики названы: предоставление бюджетных средств, применение особых налоговых режимов, осуществление закупки и поставок промышленной продукции для государственных и муниципальных нужд, регулирование рынка промышленной продукции, сырья, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование.

Несколько иной понятийный аппарат содержится в другом законопроекте, также находящемся в Государственной Думе РФ. Речь идет о проекте федерального закона “О национальной промышленной политике в Российской Федерации”, внесенном депутатами Е.В. Паниной, Г.Е. Шевцовым и другими в сентябре 2008 г.³¹

В данном проекте национальная промышленная политика определяется как система правовых и экономических мер и действий субъектов промышленной политики, исходящих из приоритетного обеспечения конкурентоспособности национальной экономики, стабильного и инновационного социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Термины “промышленность” и “промышленная деятельность” употребляются как синонимы (перечислены через запятую) и представлены в качестве совокупности видов экономической деятельности в сфере материального производства, за исключением сельскохозяйственного производства и строительства. В проекте раз-

²⁷ Так, сотрудники столичного управления экономической безопасности закрыли в начале 2011 г. несколько крупных подпольных казино и более 80 лотерейных и Интернет-клубов за организацию игорного бизнеса // Росс. газ. 2011. 16 февр.

²⁸ Руководители и сотрудники прокуратуры и ГУВД Московской области подозреваются в содействии теневому игорному бизнесу. Такое предположение высказали в ФСБ после проведения спецоперации, прошедшей в 15 городах Подмосковья // <http://www.rbcdaily.ru/2011/02/14>

²⁹ См.: Дойников И.В. Проблемы предпринимательского (хозяйственного) права в материалах 1-го Российского экономического конгресса // Предпринимательское право. Приложение “Бизнес в России и за рубежом”. 2010. № 2. С. 8.

³⁰ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

³¹ См.: там же.

деляются понятия “субъекты промышленной деятельности” (юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие промышленную деятельность) и “субъекты промышленной политики”. К таковым отнесены органы государственной власти и местного самоуправления, юридические лица и индивидуальные предприниматели, организации, образующие инфраструктуру поддержки субъектов промышленной деятельности, некоммерческие организации, выражающие интересы субъектов промышленной деятельности. Меры государственной поддержки субъектов промышленной деятельности определены как действия органов государственной власти и местного самоуправления (в последнем случае уже нужно говорить о муниципальной поддержке) правового и экономического характера, направленные на стимулирование развития и роста эффективного промышленного производства товаров и услуг.

Можно сделать вывод, что последний проект написан под влиянием Федерального закона “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” от 24 июля 2007 г. (в ред. от 5 июля 2010 г.)³², поскольку, например, речь здесь идет об инфраструктуре поддержки субъектов промышленной деятельности. Кроме того, в проекте сначала перечисляются формы поддержки субъектов промышленной деятельности (финансовая, имущественная, информационная, консультационная и т.д.), а затем подробно разъясняются данные формы.

Уже сама по себе идея нормативного правового акта, адресованного значительной части реального сектора экономики, заслуживает одобрения. Вместе с тем, необходимо отметить, что в данном вопросе, как и в случае с государственно-частным партнерством, законодательство субъектов РФ значительно опережает федеральное, что не может не сказываться, например, на различиях в понятийном аппарате. Но в любом случае следует помнить, что в соответствии со ст. 71 Конституции РФ основы федеральной политики в области экономического развития, правовые основы единого рынка находятся в ведении Российской Федерации.

Промышленная политика в качестве системы согласованных правовых, социально-экономических, организационных и т.п. мер определяется в законах многих субъектов РФ. Промышленность же трактуется как “отрасль экономики, основывающаяся на предпринимательской деятельности

в сфере материального производства”³³, “экономическая деятельность в сфере добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды”³⁴. Промышленная деятельность определяется, например, как “вид предпринимательской деятельности, направленный на создание материальных благ в части производства орудий и предметов труда”³⁵ и т.д.

В совершенствовании правового обеспечения государственного регулирования нуждаются как экономика в целом, так и отдельные ее сферы, а также виды предпринимательской деятельности. При этом необходимо иметь в виду, что совершенствования частноправового – гражданского законодательства не достаточно.

Так, анализируя содержание действующего специального законодательства об инвестициях, руководитель Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкин делает вывод о том, что механические вкрапления новых понятий в структуру Гражданского кодекса РФ вряд ли целесообразны. Необходимо защитить интересы инвестора – лица, которое расстается со своим имуществом в надежде на добросовестность его приобретателя, готового делиться с бывшим собственником этого имущества своей прибылью; предусмотреть возможность дифференциации ответственности сторон в договорных отношениях, приняв во внимание инвестиционный риск. Было бы правильно обратить внимание на то, что вложение капитала, или инвестиции, означает вовлечение имущества в торговый оборот, подчиненный своим правилам и имеющий свои особенности. Не случайно в ряде стран торговые кодексы продолжают существовать наряду с гражданскими³⁶.

Представляется, что необходима унификация форм государственного регулирования инвестиционной деятельности без их дифференциации в зависимости от видов инвестиций и видов инвестиционной деятельности. Это относится, в первую очередь, к правовым и организационным

³³ Закон Нижегородской области “О промышленной политике” от 20 января 1997 г. // Нижегородские новости. 1997. 29 янв.

³⁴ См.: Закон Санкт-Петербурга “Об основах промышленной политики Санкт-Петербурга” от 8 июня 2009 г. // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2009. 22 июня (№ 114).

³⁵ См.: Закон Московской области “О промышленной деятельности и промышленной политике Московской области” от 16 октября 2001 г. // Вестник Московской областной Думы. 2001. № 9.

³⁶ См.: Нарышкин С.Е. Инвестиционные аспекты модернизации // Журнал рос. права. 2010. № 12. С. 35.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

формам государственного регулирования. Так, техническое регулирование как правовая форма государственного регулирования касается практически всех видов инвестиционной деятельности.

Для экономических форм государственного регулирования, например для налогового регулирования, дифференциация в зависимости от видов инвестиций и видов инвестиционной деятельности является вполне оправданной.

Организационные формы государственного регулирования инвестиционной деятельности должны включать отбор и экспертизу соответствующих инвестиционных проектов, антимонопольное регулирование и государственный контроль за соблюдением со стороны профессиональных инвесторов обязательных требований законодательства в целях защиты публичных интересов. Кроме того, может применяться и лицензирование, если установлено законодательством.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности иностранных инвесторов должно осуществляться главным образом посредством правовых и экономических форм.

Государство должно осуществлять поддержку иностранных инвестиций в первую очередь в инновационную и другие приоритетные сферы, а не в сборочные производства.

Все формы государственного регулирования инвестиционной деятельности должны быть закреплены в соответствующей главе предпринимательского (хозяйственного) кодекса, который должен содержать исчерпывающий перечень организационных форм такого регулирования, в том числе и применительно к конкретным видам инвестиций и видам инвестиционной деятельности. Формы государственной поддержки инвестиционной деятельности могут быть конкретизированы в едином законе об инвестиционной деятельности, а налоговые и таможенные льготы – в соответствующих кодексах.

Что касается корпоративных инвестиций, т.е. вложенных корпоративными предприятиями (а в определенных пределах и унитарными предприятиями) в собственное производство, то здесь регулирующая роль государства сводится к минимуму. Вместе с тем, в данной сфере велика роль, например, норм налогового законодательства в отношении налога на прибыль, в том числе норм об уменьшении полученных доходов на суммы экономически обоснованных расходов. При этом налоговое законодательство должно содержать

четкие и понятные нормы. Расплывчатость налоговой нормы может привести к не согласующемуся с принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению³⁷.

В условиях, когда Президентом РФ поставлена задача модернизации экономики, основным способом увеличения производительности труда должен быть не экстенсивный путь развития, а внедрение новых технологий³⁸.

Специальная цель государственного регулирования инновационной деятельности должна состоять в стимулировании заинтересованности у хозяйствующих субъектов заниматься такой деятельностью, а также – по возможности – в снижении фактора рисков. Отсюда вытекает, что основными формами государственного регулирования инновационной деятельности должны быть экономические и правовые меры воздействия, а также государственная поддержка и защита субъектов такой деятельности.

В последнее время наметился процесс создания в России инновационной системы, состоящей из многих элементов. Но все-таки прежде всего необходимо принять Закон “Об инновационной деятельности”, в котором, в частности, следует определить меры государственного воздействия в данной сфере. Основные понятия и механизмы правового регулирования инновационной деятельности должны получить свое закрепление в предпринимательском (хозяйственном) кодексе.

В Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 24 июля 1998 г.³⁹, под инновационной деятельностью понимался процесс, направленный на реализацию результатов законченных научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности, а также связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки. В соответствии с этой же Концепцией инновация (нововведение) – это конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или

³⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности подпункта “к” пункта 1 ст. 5 Закона РФ “О налоге на добавленную стоимость” в связи с жалобой закрытого акционерного общества “Конфетти” и гражданки Савченко И.В.” от 28 марта 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 14. Ст. 1533.

³⁸ См.: *Грицюк М.* Годен условно // Росс. газ. 2010. 24 нояб.

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 32. Ст. 3886.

усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности. Инновационная сфера определялась названной Концепцией как область деятельности производителей и потребителей инновационной продукции (работ, услуг), включающая создание и распространение инноваций.

Приведенные определения требуют соответствующего законодательного закрепления, а также некоторой корректировки в сторону более четкого обозначения предпринимательского характера инновационной деятельности, которая в современных условиях невозможна без извлечения прибыли. Представляется, что использование нововведения, направленность на реализацию нововведения как результата законченных научных исследований и разработок с целью получения прибыли – это ключевые элементы понятия “инновационная деятельность”. Реализация инновации – конечный результат инновационной деятельности.

В развитии инновационной деятельности должны быть заинтересованы в первую очередь сами предприниматели. Государство должно лишь стимулировать развитие инновационной деятельности. Кроме того, как отметил Президент РФ Д.А. Медведев, есть необходимость бороться с еще одной парадигмой российского восприятия, когда неудача в инновациях да еще на государственные средства воспринимается не только как индивидуальное поражение, но и как нарушение государственной дисциплины, ведущее к наказанию вплоть до уголовного. “Надо реагировать более гибко”, – осудил Президент карательные меры⁴⁰.

Правовое обеспечение в сфере внутрисистемного регулирования, включая деятельность получивших стремительное развитие саморегулируемых организаций, требует систематизации и упорядочения.

Отмечая, что саморегулирование видится гораздо более прогрессивной и адекватной рыночным условиям хозяйствования формой воздействия на предпринимательство, нежели лицензирование, проф. И.В. Ершова обоснованно полагает необходимыми: осуществление в отношении саморегулируемых организаций контроля со стороны государства, включая антимонопольный контроль, а также оказание имущественной поддержки при

формировании компенсационного фонда саморегулируемых организаций⁴¹.

Осуществление надлежащего государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций необходимо для того, чтобы они не могли превратиться в своеобразные окологосударственные структуры со своими узкоэгоистическими правилами, не допускающими появления конкурентов, и чтобы их компенсационные фонды не использовались незаконно.

Приведенные выше, а также иные проблемы правового обеспечения государственного регулирования экономики носят внутрисистемный характер. Однако проблемы могут возникать и в результате действия внешних факторов, например вследствие действий Всемирной торговой организации, в которую так стремится Россия, а также в результате “модного” ныне и безоглядного стремления приблизить российское законодательство к нормативным правовым актам Евросоюза без учета специфики России, ее социально-экономического положения.

Как отмечает проф. В.Д. Зорькин, мы должны отдавать себе отчет в том, что мы не можем мгновенно наверстать упущенное, не поддаваясь соблазну слепого копирования чужих норм, соблазну той самой вестернизации, которая является не вариантом полноценной модернизации, а ее суррогатным антагонистом⁴². Глобализация имеет не только положительные аспекты. Она может разрушающе воздействовать на независимость государства. Экономическая интеграция способна поставить под удар систему национальной безопасности. Необходимо предупреждать негативное воздействие тотальной унификации, контролировать процессы правовой глобализации⁴³.

Без надлежащего правового обеспечения многие из названных выше проблем не решить. При совершенствовании государственного регулирования экономики, разумеется, необходимо использовать международный опыт и международно-правовые документы, но при этом ни в коем случае не следует удовлетворять те требования международных организаций, которые могут нанести ущерб экономической безопасности России.

⁴⁰ См.: Кузьмин В. Первопроходцы Сколково: Дмитрий Медведев провел заседание комиссии по модернизации // Росс. газ. 2010. 15 дек.

⁴¹ См.: Ершова И.В. Предпринимательское законодательство и наука предпринимательского права: история и современность // Предпринимательское право. Приложение “Бизнес и право в России и за рубежом”. 2010. № 3. С. 6.

⁴² См.: Зорькин В.Д. Право эпохи модерна // Росс. газ. 2010. 25 июня.

⁴³ См.: Ткачев И.В. Понятие и особенности правовой глобализации // Философия права. 2009. № 6. С. 127, 128.