

Н.А. Игнатьюк

серия образования

# **ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА РОССИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

**ЮСТИЦ**  **ИНФОРМ**

# **Наталья Александровна Игнатюк**

## **ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА РОССИИ. Учебное пособие**

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=8225313](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8225313)*

*Основы публичного экономического права России: учебное пособие / Н.А.  
Игнатюк.: Юстицинформ; Москва; 2014  
ISBN 978-5-7205-1212-5*

### **Аннотация**

Настоящее учебное пособие является учебным изданием, содержащим ответы на самые часто задаваемые вопросы, в частности, вопросы о принципах государственного влияния на экономику, о круге экономических отношений, регулируемых правом, о степени свободы субъектов, занимающихся экономической деятельностью от имени государства, о случаях и условиях ограничения публичной экономической деятельности и др. Учебное пособие соответствует программам учебных курсов «Административное право» и «Основы экономики». Систематичность изложения, обширность рассмотренных тем и в то же время сжатость представленного материала позволят в кратчайшие сроки изучить административно-правовую организацию управления экономикой, понять, каким

образом государство может вмешиваться в экономическую жизнь. Учебное пособие рассчитано на студентов, аспирантов, преподавателей экономических и юридических вузов и факультетов, на государственных и муниципальных служащих. Будет очень полезно тем, кто старается углубить свои познания о публичной экономической деятельности либо пытается решать проблемы нестыковок экономических и юридических воззрений или создать новую концепцию отношений государства к праву и экономике.

# Содержание

Глава I	6
§ 1. Основные концепции «отношения государства» к праву и экономике	6
1.1. Период IX–XVII в. в	10
1.2. Период XIX–XX в. в	13
1.3. Начало XXI века	22
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	24
§ 2. Основные экономические теории XX–XXI веков	26
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	35
§ 3. Экономическая политика государства	37
3.1. Феодалное землевладение (IX–XV вв.)	37
3.2. Формирование единого всероссийского рынка (вторая половина XVI–XVII в.)	38
3.3. Формирование экономически самостоятельного государственного хозяйства (вторая половина XVII – первая половина XVIII в.)	43
3.4. Вторая половина XVIII в. – начало XX в.	47

3.5. XX век	50
3.6. Конец XX – начало XXI века	63
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература и правовые акты	67
§ 4. Правовые потребности экономики	69
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	75
§ 5. Экономика как сфера и объект правового регулирования	77
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	85
§ 6. Системное правовое регулирование в сфере экономики	86
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	98
Глава II	99
§ 1. Понятие публичного экономического права	99
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	110
§ 2. Институты публичного экономического права	112
Конец ознакомительного фрагмента.	124

# **Наталья Александровна Игнатюк**

## **Основы публичного экономического права России**

### **Глава I**

#### **Государство, право, экономика**

#### **§ 1. Основные концепции «отношения государства» к праву и экономике**

Общество является сложно сформированной структурой с большим количеством элементов. Все его составные элементы очень тесно переплетены между собой. Они в своей совокупности составляют систему, в которой каждый элемент имеет связь с другими элементами. При этом каждый элемент не только посылает другим элементам системы сигналы, но и получает сигналы от составляющих систему эле-

ментов, т. е. **между элементами общественной системы есть прямая и обратная связь.** Более того, они постоянно влияют друг на друга с тем, чтобы развитие каждого из элементов не останавливалось и примерно равнялось по развитию остальным элементам системы.

*Если какие-то элементы, входящие в структуру системы теряют способность посылать или принимать сигналы от других элементов либо нарушена связь между элементами в режиме «обратной связи» или какая-то часть или элемент в целом начинают отставать в развитии от других элементов, входящих в систему, возникают очаги напряженности, перерастающие в социальные или иные «взрывы».* Поэтому знания о закономерностях развития элементов системы общественного устройства, мониторинг развития элементов и «обратной связи» между элементами системы необходимы для предотвращения таких «взрывов».

Право и экономика являются элементами<sup>1</sup> в системе общественного устройства любого типа государства. Развивая

---

<sup>1</sup> Каждый из этих элементов имеет свою систему, одновременно являющуюся подсистемой в общей системе общества (системе общественного устройства, общественной системе). Утверждение о том, что это самостоятельные элементы, является условным. Например, в правовую систему входят элементы (правовые средства) необходимые и достаточные для правового регулирования поправляться на предотвращение различных кризисных явлений, а при угрозе их возникновения – проявляться стремление добиться скорейшего экономического равновесия. В таких ситуациях, как правило, ведется определенного рода налоговая и бюджетная политика, направленная на обеспечение стойкого и планомерного развития экономики.

один элемент и не создавая условий для развития другого элемента, можно получить разные результаты общественно-го развития. Не всегда ожидаемые, а часто напротив, совсем неожиданные. Поэтому государство, чтобы поддерживать в нормальном состоянии и защитить эти два элемента (правовую и экономическую системы), использует различные инструменты – от регулирования до принуждения. Для этого в одних случаях образуются специальные органы и учреждения. В других – создаются новые или корректируются существующие специальные нормы права (обязательные правила поведения). В-третьих, стимулируются субъекты управления к проявлению частной инициативы по содействию развития либо всей системы, либо отдельного элемента, входящего в структуру общественной системы.

В ходе объективного процесса исторические формы государства меняются, в связи с чем, может меняться влияние государства на экономическую и правовую системы.

Так, например, если устанавливается диктатура какого-либо класса или лица, то будут востребованы меры принуждения, превалирующие над естественным процессом развития правовой или экономической системы. Соответственно отношение государства, вернее сказать, лиц, которые будут выступать от имени государства, будет обусловлено желанием сохранить диктатуру, а не способствовать планомерному развитию правовой системы или либеральной экономики.

В тех случаях, когда в стране дела «вершит» гражданское общество, будет создаваться правовая основа, обеспечивающая стабильное функционирование экономической системы. Для контроля за соблюдением законов, параллельно с государственными будут создаваться специальные органы (общественного или народного контроля и т. д.), осуществляться эмиссии денег и создаваться для этого необходимые экономические структуры. Усилия власти будут наведения (нормы права, правоотношения, юридические факты, правовые акты (нормативные и индивидуальные), законность, правосознание, правовая культура, правосубъектность, меры правового принуждения и др.) – право представляет собой определенную систему (правовую систему). Но при этом право входит в структуру другой системы – общественного устройства. А хозяйствующие субъекты, экономические отношения и определяющие их уровень производительные силы суть основополагающие элементы другой – экономической системы, являющейся, в свою очередь, элементом общественной системы и т. д.

Обобщая можно сказать, что *в разные периоды развития общества значимость элементов, входящих в общественную систему, периодически меняется местами. Бодни периоды, на основе возникновения или изменения экономических отношений, начинают создаваться или реформироваться нормы права. В другие периоды точкой отсчета экономических преобразований или активизации развития новых эко-*

*номических отношений являются новые нормы права о поведении участников экономических отношений.* Приоритет права или экономики в тот или иной период развития общества определяется исходя из типа государственного устройства.

Постараемся рассмотреть, в какие периоды и как «относилось» российское государство к экономике и праву, что мешало или помогало системному развитию нашего общества. Необходимо это для того, чтобы понимать какие варианты взаимных связей между правом и экономикой уже ранее использовались, к какому результату это приводило и какие варианты можно использовать, чтобы укрепить между ними связь и улучшить работу правовой или экономической системы.

## **1.1. Период IX–XVII в. в**

В период раннего феодального земледелия и до XVII в. в российском государстве отношение к праву и экономике не было обусловлено какими-либо теориями или научными течениями. В то время экономических теорий или, как нынче говорят, экономических школ, не существовало. Лишь с возникновением новых общественных отношений по товарному обмену стали возникать научные предположения о том, что общества могут развиваться в соответствии с научными теориями.

С возникновением рыночных отношений, когда между натуральными хозяйствами стали возникать отношения по обмену излишками производимой продукции, у лиц, выступающих от имени большинства населения (князья, цари) стали появляться инструменты регулирования определенного рода общественных отношений.

Для регулирования товарных отношений сначала вводился один эквивалент предметам товарного обмена, позже эту роль стали выполнять металлические деньги и с XVIII века – бумажные деньги<sup>2</sup>.

Право в раннефеодальный период (IX–XII вв.) только начинало формироваться, поэтому и не могло влиять на развитие возникающих товарных отношений, они развивались вне рамок норм права. Более того, эти отношения способствовали появлению обычаев, получивших намного позже статус правовых.

Формирование норм права и процесса сначала появилось в феодальном праве (в Пространной правде, в Русской правде). В то время они напрямую не относились к экономическим отношениям, а касались, в основном, охраны собственности и договоров (купли-продажи, займа, хранения имущества, личного найма, займа с самозакладом, подряда).

В период феодальной раздробленности (XII–XIV вв.) по-

---

<sup>2</sup> На Руси это был сначала скот, потом – мех. Это подтверждается многими статьями из «Русской правды». Власти, до определенного времени, содействовали обращению слитков (гривнами – золотыми деньгами), потом – всеми видами металлических денег, позже – обращению бумажных денег.

явление двух форм правления (монархии и республик) позволило появиться, в республиканской форме правления, нормам права, закрепляющим обязательственные права (заключение устных и письменных договоров).

Во второй половине XIV – первой половине XVI в. (период образования русского централизованного государства) принятие Судебника 1497 г. особенно не повлияло на развитие экономических отношений. Этот правовой акт, в основном, касался вопросов уголовного права и процесса. И лишь с принятием Соборного уложения 1649 г. можно говорить о том, что между правом и экономикой возникают взаимосвязь и взаимозависимость. Судебник 1649 г. стал кодексом норм, регламентирующим частные интересы на многие десятилетия. В частности, приобретение и оборот движимого и недвижимого имущества, залоговые права, обязательства по договорам, формы заключения договоров и основания для признания их недействительными реализовывались именно в соответствии с этим источником права.

В период образования и развития абсолютной монархии (XVIII в.) нормы гражданского права (о праве собственности, обязательственное право, виды договоров) стали получать более детальную правовую регламентацию.

Указом от 23.03.1714 г. были уравнены в правах вотчины и поместья. Они получили статус недвижимости. Была введена монополия государства на землю и добычу недр. Указом от 10.12.1719 г. добыча полезных ископаемых стала

привилегией государства (государство получило преимущественное право покупки золота, серебра, меди, селитры). В соответствии с Указом «О покупке к заводам деревень» от 18.01.1721 деревни не могли быть проданы отдельно от завода. Их запрещалось закладывать, а преимущественное право на их покупку было предоставлено дворянам.

## 1.2. Период XIX–XX в. в

В этот период роль государства в регулировании торговли (особенно внешней) и государственные протекционистские меры, особенно активная протекционистская роль государства в производственной сфере, были высоки. Право развивалось сообразно экономике, Свод законов Российской Империи 1835 г. являлся основным правовым актом, на основе которого развивались экономические отношения.

Право собственности было предоставлено «исключительно и независимо от лица постороннего и владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом вечно и потомственно». Это относилось и к движимому, и к недвижимому имуществу. Договоры рассматривались как обязательственное право сторон, условия которого должны исполняться. Предметом договора могли быть и имущество, и действия лиц. Заключаться договоры могли устно и письменно. Можно было предусматривать средства их обеспечения – поручительство, неустойку, залог недвижимого имущества, заклад дви-

жимого имущества. Увеличился и перечень договоров. Это могли быть: договор мены, договор купли-продажи, договор zapродажи, договор имущественного найма, договор поставки и подряда, договор займа, договор личного найма, договор товарищества (товарищество полное, товарищество на вере, товарищество «по участкам»).

В этот период отношение государства к праву и экономике в России существенно отличалось от ситуации в зарубежье. Во многих европейских странах к концу XIX – началу XX в. начинают проявляться недостатки хозяйственной системы, построенной в соответствии с воззрениями классиков экономического либерализма (А. Смита, Д. Рикардо). Появление глубоких экономических кризисов, быстрая концентрация капитала и производства, формирование монополистических объединений, ослабление конкурентных механизмов свидетельствовали о том, что невмешательство в экономику и неограниченная свобода конкуренции предпринимателей, без вмешательства государства в рыночный механизм, ведет лишь к нарастанию классовых противоречий, а не к стабильному развитию экономических отношений.

Первая мировая война, как чрезвычайное обстоятельство, полностью изменила механизм государственного участия в экономике. Поскольку война – объективная причина для государственного монопольного военного регулирования, то руководство стран, участвовавших в этой войне, было вынуждено подвергнуть экономическую систему резкому воз-

действию.

Для России изменение государственного устройства в конце 1917 года, переход к «правлению» Советов, было «отклонением» от общего вектора развития европейских экономик. Хотя и для их развития фактически наступил период реформ. Депрессия 1929–1933 гг. практически ввергла в кризис систему капитализма свободной конкуренции. Идеи саморегулирования рынка и невмешательства государства были «похоронены», как тогда казалось, окончательно. При этом нормы права не особенно влияли на происходящее в экономике, находясь, условно говоря, в состоянии «сна».

Кризис капитализма в индустриально развитых странах позволил появиться новым различным моделям вмешательства государства в экономику. Основной целью, при формировании новых моделей, была стабилизация хозяйственной и политической системы. Поэтому в некоторых странах возникла диктатура с сильным огосударствлением и милитаризацией экономики (Германия, Италия, Япония). В них сохранялись элементы участия в экономике частного капитала, но эти модели оказались «недолговечными», во второй половине XX в. они были разрушены.

Создание моделей «социального» рыночного хозяйства или «государства всеобщего благосостояния»<sup>3</sup> не было основано на каких-либо теоретических учениях. Лишь после об-

---

<sup>3</sup> Эти модели были «предложены» президентом США Рузвельтом как средство вывода страны из кризиса 1929–1930 гг.

народования их основных концептуальных положений, эти модели, «обрастая» теоретическими концепциями<sup>4</sup>, на протяжении десятилетий стали господствующими в отношениях государства к экономике некоторых зарубежных государств<sup>5</sup>.

Однако возвратимся к российской практике.

В России, во второй половине 20-х годов, происходили иные процессы. В тот период важнейшей задачей экономического развития было превращение страны из аграрной в индустриальную. Нужно было обеспечить экономическую независимость страны и укрепить её обороноспособность. Для этого необходимо было срочно модернизировать экономику, технически «перевооружить» всё народное хозяйство, создать новую систему права.

Правящей партией был провозглашен курс на индустриализацию (1925 г.). Основу, на которой могли возникать нормы права, составляли решения съездов Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков), позже – КПСС и Сове-

---

<sup>4</sup> На базе этих моделей возникла экономическая школа кейсианство.

<sup>5</sup> Основой данной концепции было следующее – рыночное хозяйство не способно к саморегуляции при существенном нарушении макроэкономического равновесия. Поэтому необходима активная государственная политика в регулировании экономики. Задача государства состоит в том, чтобы, используя определенные рычаги, добиться увеличения платежеспособного спроса. Это должно послужить основой экономического развития. В конце прошлого века эта теория и основанная на ней практика макроэкономического регулирования оказалась в кризисе.

тов<sup>6</sup>.

Такая государственная политика (имеется в виду политика индустриализации) потребовала изменений в системе управления промышленностью. Экономике страны стали переводить на отраслевую систему управления по пятилетним планам развития, а формирование норм права – под нужды экономики.

Поскольку руководством страны был принят курс на всемерное ускорение индустриального развития и на форсированное создание социалистической промышленности, то без централизации этих процессов достигнуть желаемого было невозможно. Укрепление единоначалия и централизация в распределении сырья, рабочей силы и производимой продукции привели к возникновению новых отраслей права, в которых закладывались уже новые правовые принципы.

В гражданском праве – национализация частной собственности, государственная собственность на «землю, недра, леса, горы, ж\д и подвижной состав, летательные аппараты»; сокращение договорных отношений; запрет на безвозмездное предоставление имущества до определенной суммы; национализация авторских произведения. В трудовом праве – всеобщая трудовая повинность, запрет на наём на работу детей до 14 лет, страхование на случай болезни, установление 8-часового рабочего дня, запрет на ночной труд

---

<sup>6</sup> Начало политики индустриализации было законодательно закреплено в апреле 1927 г. IV съездом Советов СССР.

женщин и подростков.

Появились новые отрасли права, не существовавшие до начала XX века. Многие новые нормы были систематизированы в кодексы (гражданский, земельный, трудовой), но большая часть норм, относящихся к регулированию экономических отношений, была «создана» Советом народных комиссаров (СНК) и отраслевыми ведомствами (наркоматами и постоянными комиссиями СНК).

Преобразование экономики и централизованное управление привели к полному «огосударствлению» народного хозяйства. Более того, произошедшие изменения в экономическом развитии нового государства привели к изменению Конституции – Основного закона страны.<sup>7</sup>

Появились «контуры» будущего финансового и налогового права. В начале 20-х годов был произведен обмен денежных знаков. Были созданы государственные сберегательные кассы и банки (коммерческие, кооперативные, коммунальные). В практику были введены государственные займы. Натуральный налог был заменен денежным. Появились прямые, косвенные, общереспубликанские, республиканские и местные налоги.

Во время и после войны (середина XX в.) и право, и экономика, существовали на условиях военного времени. Сделки, совершенные на оккупационных территориях, если

---

<sup>7</sup> На VIII Чрезвычайном съезде Советов (1936 г.) была принята новая Конституция СССР.

они не соответствовали советским законам – признавались недействительными. Сужалось применение гражданско-правовых договоров и были расширены права государства в отношении объектов права личной собственности.

В период либерализации общественных отношений (середина 50—60-х г. XX в.) появление Основ гражданского законодательства СССР способствовало более детальной правовой регламентации правового статуса собственности (государственной, колхозно-кооперативной, профсоюзных и общественных организаций).

Экономическая перестройка началась с июня 1987 года. Точкой отсчета этих процессов условно можно считать «Закон о государственном предприятии». По данному Закону руководителям и коллективам государственных предприятий были предоставлены широкие полномочия. Они могли теперь самостоятельно выходить на внешний рынок, сотрудничать с иностранными партнерами и распоряжаться своей прибылью: вкладывать ее в производство или повышать свою заработную плату.

Позднее, в 1988 году, были приняты законы, разрешающие открывать частные предприятия, в 1989 – допускавшие аренду земли и других природных ресурсов юридическими и физическими лицами.

После такого «серьезного» изменения отношения государства к собственности и соответствующего изменения законодательства, стали возникать арендные хозяйства и их

новые формы – семейные фермы. В экономике страны наметился переход к рыночной экономике.

Постановлением Верховного Совета СССР «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике» и рядом других документов, предусматривалась постепенная демонопользация, децентрализация и разгосударствление собственности. Началось реформирование кредитной и ценовой политики. Наметились черты частного предпринимательства – стало возможным создание акционерных обществ. Начала формироваться система оптовой торговли оборудованием и сырьем, электроэнергией и т. д.

Правда, большинство новых норм права все ещё «дышали» идеями построения рыночного социализма. К тому же реализация новых правил поведения в сфере экономики откладывалась на год. Это, к сожалению, не способствовало предотвращению усиления кризисных явлений в экономике, а напротив, спровоцировало переход к очередным общегосударственным преобразованиям и в итоге – к ликвидации Союза ССР.

Экономическая ситуация в тот период была архи сложной, но в Российской Федерации были начаты экономические реформы. Создание Союза Независимых Государств позволило правительству России взять под контроль финансовую и денежную систему, начать разработку и проведение независимой экономической политики<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> На V съезде народных депутатов РСФСР было объявлено о проведении в

Основной задачей правительства была объявлена макроэкономическая и финансовая стабилизация с одновременным переходом к рыночной экономике и приватизацией государственной собственности. Так на пути к рыночной экономике наша страна пережила и либерализацию<sup>9</sup>, и стабилизацию<sup>10</sup>, и приватизацию<sup>11</sup>.

Соответственно этим процессам формировались и нормы права.

Экономическое реформирование в конце 90-х годов прошлого века серьезно ослабило вертикаль управления в сфере экономики. Экономические реформы непрерывно корректировались, политические решения длительное время не

---

стране радикальных экономических реформ.

<sup>9</sup> Это когда цены на большинство товаров, услуги и энергоносители не контролируются государством, централизованная система распределения ресурсов ликвидирована.

<sup>10</sup> В этот период предполагается жесткая кредитно-денежная политика, выражающаяся в сокращении государственного долга и расходной части бюджета.

<sup>11</sup> Ваучерная приватизация (1992–1994). Проходила в соответствии с Указом Президента России «О введении системы приватизационных чеков в Российской Федерации», которым «готовились» условия для создания спроса на все виды приватизационной собственности. Приватизация 1995 г. проходила в денежной форме в форме продажи акций на аукционах. Но темпы приватизации были очень низкими, а доходы государства нерегулярными. В 1994–1996 гг. государство использовало новую схему – залоговые аукционы. В результате приватизации в России по состоянию на 1 июля 1997 г. большая часть российских предприятий относилась к частной форме собственности. Параллельно проводилась продажа предприятий розничной торговли, сферы услуг, общественного питания, приватизация жилья и земли.

принимались. Это тормозило процессы экономического реформирования, фактически блокировало быстрый переход от планово-директивной экономики к рыночной. Право не «поспевало» за экономическими процессами, поскольку не могло так быстро меняться и соответственно реагировать на новые вызовы. Более того, вновь принятые правовые акты никто не спешил исполнять. Это способствовало возникновению признаков «анархии» в общественном развитии и без кризиса эта ситуация бы не изменилась.

Экономический кризис 1998 года «освободил» страну от огромного внутреннего долга (ГКО), бюджет стал сводиться с профицитом. Внешний долг у страны остался, но появилось превышение экспорта над импортом. Это сделало финансовое положение страны более устойчивым, но не совсем было ясно, насколько.

XX век закончился тем, что к нулевым годам страна подошла с существенно разбалансированной экономикой, «скороспелым» экономическим законодательством и явлениями распада государства на «отдельные княжества».

### **1.3. Начало XXI века**

Новое руководство страны было ориентировано на консолидацию сил, на сохранение территориальной целостности страны и формирование правовых основ для развития экономики. Уже к десятым годам нынешнего века почти все

блоки экономического законодательства были сформированы. Но возникла другая проблема, зарегулированность отраслевых норм + низкая исполнительская дисциплина + отсутствие мониторинга правоприменения + отсутствие прогрессивных форм регулирования отношений в сфере экономики + появление комплексных институтов права в сфере экономики.

В результате – законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере экономики много, но нормы права «наталкиваются друг на друга», обилие правовых коллизий «блокирует» действие многих действительно нужных норм права, правоприменители исполняют законодательство выборочно, а то и вовсе не исполняют. Право зашло в «тупик».

Выходы из подобных ситуаций известны – ликвидация множества нормативных правовых актов, их укрупнение, создание новых «блоков» отраслевого законодательства, т. е. проведение консолидации законодательства. Эта известная форма систематизации законодательства, в процессе которой все нормы права по одному и тому же институту права и предмету регулирования объединяются в один укрупненный, систематизированный акт, балансируются между собой по действию, «увязываются» с другими отраслевыми блоками законодательства.

Именно в этом направлении может произойти изменение в отношениях государства, права и экономики. Если изме-

нений в этих отношениях не произойдет, т. е. не появится у представителей власти понимания конечных целей развития правовой и экономической систем (как элементов системы общественного устройства) и методов достижения этих целей, то серьезные конфликты и потрясения в нашем обществе неизбежны.

## **Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература**

Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. – М., 2005;

Барышева А.В. Перестройка: социально-экономические проблемы – АН СССР, Ин-т экономики. М.: Наука, 1990;

Бояринцев В.И. Перестройка: от Горбачева до Чубайса – М.: Алгоритм, 2005;

Бутенко А.П. Пятнадцать лет перемен в России: достижения и разочарования // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 1;

Валовой Д.В. Экономика: взгляды разных лет: становление, развитие и перестройка хозяйственного механизма; АН СССР. – М.: Наука, 1989;

Гайгер Л.Т. Макроэкономическая теория и переходная экономика. Пер. с англ. / Общ. ред. и предисл. В. А. Исаева – М.: Инфра-М. 1996;

Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и

- правовых учений России XI–XX вв. – М.: Юристь, 1995;
- Камаев В.Д. Экономическая теория. – М.: Изд-во ВЛАДОС, 2002;
- Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. – М.: Зерцало, 2004;
- Мэнкью Н. Грегори. Макроэкономика /пер. с англ. – М.: Изд-во Питер, 2013;
- Памятники русского права / Под общей ред. С. В. Юшкова. – Вып.4. Памятники права периода укрепления Русского централизованного государства. XV–XVII вв. М.: Госюриздат, 1956;
- Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций, М.: Волтере Клувер,2011;
- Тимошина Т.М. Экономическая история России. Учебное пособие / под ред. проф. М.Н. Чепурина, – 11-е изд., – М.: Юстицин-форм, 2011.

## § 2. Основные экономические теории XX–XXI веков

В России, начиная с конца XVIII века, были известны самые разнообразные течения экономической мысли. К XX веку теоретическая основа, на которую опиралась российская экономическая наука, была создана. В формировании этих основ участвовали несколько школ.

**Меркантилизм**<sup>12</sup>, учение возникло в XVI–XVII вв. в Европе. Представители этого учения – Томас Ман (1571–1641), Антуан де Монкретьен (1575–1621). **Физиократы**<sup>13</sup> – научная школа французских экономистов, XVIII век. Основателем учения был Франсуа Кенэ (1694–1774), наиболее крупными представителями – Виктор де Мирабо (1715–1789), Дюпон де Неймур (1739–1817) и Жак Тюрго (1727–1781).

---

<sup>12</sup> Учение возникло в период зарождения экономической науки как самостоятельной отрасли знаний. Представители меркантилистов отождествляли богатство нации и государства с деньгами и сокровищами. Они полагали, что единственным богатством страны являются деньги, а государство должно вмешиваться в торговлю для того, чтобы регулировать «неравный товарный обмен между государствами». Период меркантилизма характеризовался вытеснением натурального хозяйства нарождавшимися капиталистическими (рыночными) отношениями. Это был период «первоначального накопления капитала».

<sup>13</sup> Физиократы считали богатством не деньги, а «произведения земли». Не торговля и не промышленность, с их точки зрения, а сельское хозяйство является источником богатства. Это, по их мнению, предопределено Богом и не зависит от человека.

**Классическая политическая экономика**<sup>14</sup>, конец XVIII – первая половина XIX в. Шотландский экономист **Адам Смит (1723–1790)** стал основоположником классической политической экономии. Именно в его трудах и трудах Давида Рикардо (1772–1823) экономическая наука получила свое дальнейшее развитие. **Марксизм**<sup>15</sup>, конец XIX – начало XX в. Немецкие ученые Карл Маркс (1818–1883) и Фридрих Энгельс (1820–1895) создали теоретическую концепцию, получившую обобщенное название марксизма. **Маржинализм**<sup>16</sup>, вторая половина XIX – первая половина XX в. Пред-

---

<sup>14</sup> Основной идеей в этом учении была идея либерализма. Он должен выражаться в минимальном вмешательстве государства в экономику, рыночное регулирование должно осуществляться на основе свободных цен. Автор теории – Адам Смит, заложил основы трудовой теории стоимости, считал, что разделение труда является условием повышения производительности. Давид Рикардо продолжил теорию Смита, доработал её. Он считал, что стоимость и цена товара зависит от количества труда, затраченного на его изготовление, а прибыль – есть результат неоплаченного труда рабочего. Его учение легло в основу утопического социализма.

<sup>15</sup> Марксизм или теория научного социализма (коммунизма) была представлена в виде следующих принципов: общественная собственность на средства производства, отсутствие эксплуатации человеческого труда, равная плата за равный труд, всеобщая и полная занятость, в процессе труда человек отчуждает результаты своего труда, в результате чего стоимостная характеристика резко уменьшается, общество без частной собственности, политический центр регулирует всю государственную экономику.

<sup>16</sup> Эта теория была сформулирована во второй половине XIX в. Основная идея этого учения – использование предельных крайних величин или состояний, которые характеризуют не сущность явлений, а их изменение в связи с изменением других явлений. Авторы этой теории считали, что стоимость любого блага или

ставители этого учения (австрийская школа) – Карл Менгер (1840–1921), Фридрих Визер (1851–1926), Леон Вальрас (1834–1910), Эйген-Бем-Баверк (1851–1914), Уильям Стэнли Джевонс (1835–1882) критиковали теорию марксизма. Именно эта теория лежит в основе современного неоклассического направления экономической мысли. **Неоклассическая экономическая теория**<sup>17</sup>, вторая половина XIX в. Представителей неоклассической школы несколько, но наиболее весомый вклад в разработку учения сделал Альфред Маршал (1842–1924) и иные ученые австрийской, математической, американской и кембриджской школ.

Первые русские экономисты не ограничивали свои наблюдения экономической жизни сферой обращения и не отождествляли богатство с деньгами. Внешнюю торговлю они не считали единственным источником обогащения государства, а рассматривали ее преимущественно в качестве средства развития промышленности и сельского хозяйства, забо-

товара зависит от его предельной полезности для потребителя.

<sup>17</sup> Авторы этого направления разработали несколько теорий: теорию предельной полезности, теорию предельной производительности, теорию общего экономического равновесия, экономическую теорию благосостояния, теорию рациональных ожиданий и др. Согласно теориям нужно исследовать поведение «экономического» человека (потребителя, предпринимателя, наёмного работника), который стремится к максимальному доходу и минимуму затрат. Эти теории базируются на принципах экономического либерализма и свободной конкуренции, но акцент делается на исследовании прикладных практических проблем. В них, в основном, используется количественный, а не качественный анализ. Большое внимание уделено проблемам эффективного использования ограниченных ресурсов на микроэкономическом уровне.

той об увеличении товарооборота внутри страны.

Учитывая зависимость экономического подъема России от состояния внутренней и внешней торговли, наблюдалось стремление сплотить класс купцов и тем самым усилить его позиции в борьбе против иностранной конкуренции.

Среди российских работ по истории экономических учений XIX и начала XX веков можно выделить «Очерк истории политической экономии» 1883 г. И. И. Иванюкова, «История политической экономии» 1892 г. А. И. Чупрова, «История политической экономии» 1900 г. Л.В. Федоровича, «История политической экономии. Философское, историческое и теоретическое начала экономики XIX в.» 1909 г. А. И. Миклашевского, «Экономические очерки» В. К. Дмитриева 1904 г., «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов» С.Ю. Витте (расширенное издание 1910 г.), «Очерки из новейшей истории политической экономии и социализма» (1903), «Современный социализм в своем историческом развитии» (1904), «Теоретические основы марксизма» (1905), «Основы политической экономии» (1909), «В поисках нового мира» (1913), «Социальная теория распределения» (1913), «Социальные основы кооперации» (1916), «Бумажные деньги и металл» (1917), «Социализм как положительное учение» (1918) М.И. Туган-Барановского и др.

Революционный переворот в 1917 году (Октябрьская революция) существенно изменил научные подходы к экономическим процессам в нашей стране. В период первых со-

ветских преобразований и военного коммунизма были разработаны концепция новой экономической политики (В.И. Ленин); концепция милитаризации труда (Л.Д. Троцкий); теория о необходимости на основе первоначального социалистического накопления принудительно восстанавливать разрушенные связи между основными факторами производства (Н.И. Бухарин, Е.А. Преображенский).

Плеханов Г.В., Маслов П.П., Мартов Ю.О. и другие критиковали хозяйственные преобразования, предлагаемые большевиками, но В.И. Ленин и его соратники не отказались от идей марксизма.

К 30-м годам, в период новой экономической политики (НЭП) началась интенсивная разработка и обоснование принципов ведения народного хозяйства. Можно отметить работы В.А. Базарова, который пытался совместить телеологический и генетический принципы планирования народного хозяйства. В эти годы Н.Д. Кондратьевым была разработана теория больших циклов конъюнктуры. Из теории следовало, что за депрессией последует новый подъем капиталистической экономики. В этом советская власть узрела «буржуазную апологетику».

Теоретиком нэповской политики в сфере финансов и кредита стал Н.Л. Юровский. Он занимался теорией ценообразования.

Вклад в развитие экономической теории внес другой русский ученый – А.В.Чаянов (1888–1937), который отстаивал

идею устойчивости семейного трудового хозяйства, его более высокой эффективности по сравнению с крупными коллективными хозяйствами. Он основал организационно-производственную школу. Его идеи о том, что семейное трудовое хозяйство коренным образом отличается от фермерского хозяйства, так как в основе его деятельности лежит удовлетворение потребностей семьи, а не получение прибыли, противоречили установкам Советского государства того времени, полностью расходились с курсом страны на коллективизацию.

Сворачивание НЭПа и переход к административно-командной системе (примерно с 1928 до начала Великой Отечественной войны) в экономической науке позволило безраздельно «править» концепции экономической теории **марксизма**.

Период военной экономики (1941–1945 гг.) завершился в экономике полным господством административно-командной системы и даже предпринятые попытки реформ конца 50-х – середины 60-х годов не позволили избежать застойных явлений.

Единственный в России лауреат Нобелевской премии Л. В. Канторович (1912–1986 гг.), российский ученый-экономист и математик, ввел в экономическую и математическую науки понятие и модель линейного программирования в целях разработки оптимального подхода в процессе использования ресурсов. В его работе «Экономический расчет наи-

лучшего использования ресурсов» (1959 г.) впервые удалось построить статистическую и математическую модель текущего и перспективного планирования использования ресурсов.

Теория Л.В. Канторовича была применима к любому типу экономики, однако правящая партия СССР этой теории придала классовое звучание, объявив её «теорией оптимального планирования», что не позволило использоваться этой теории на всех «площадках» мировой экономики.

Концепция реформы советской экономики и перевода ее на экономические методы регулирования Е. Либермана (середина 50-х – середина 60-х гг.), отрицание наличия товарного производства и действия закона стоимости при социализме в работах Н.А. Цаголова, Н.В. Хессина, Н.С. Малышева (50 – 70-е гг.), разработка советскими экономистами проблем эффективности капитальных вложений (50 – 70-е гг.) и разработка проблем собственности и сближения ее форм, а также проблем научно-технического прогресса (НТП) как целостной системы «наука техника производство» не создали новой экономической школы.

В зарубежье продолжали возникать новые экономические школы. Основателем нового учения **кейнсианство**<sup>18</sup> стал

---

<sup>18</sup> В основе этой теории лежит обоснование принудительного (со стороны государства) увеличения или сокращения спроса посредством изменения наличной и безналичной денежной массы. В теории доказывается, что с помощью такого регулирования можно влиять на инфляцию, занятость, устранять неравномерность спроса и предложения товаров, подавлять экономические кризисы.

Джон Кейнс (1883–1946). **Институционализм**<sup>19</sup>, как теория, начал формироваться в 20—30-е годы XX века. На завершающем этапе основной вклад в доработку этой теории сделал Джон Гелбрейт (1908–2006). Основателем школы **монетаризма**<sup>20</sup> (**неоконсерватизма**) стал Милтон Фридмен (1912–2006).

К концу 80-х годов в нашей стране сформировались свои экономические школы. Сторонниками структурных, институциональных и политических преобразований советской экономики и общества стали Г. Лисичкин, Н. Петраков, О. Лацис, Г. Попов, Н. Шмелев и др. Сторонниками «ускорения» – А. Аганбегян, Л. Абалкин, П. Бунич, С. Шаталин.

Шаталиным С.С. и Абалкиным Л.И. (1987–1991 гг.) была разработана Концепция «перестройки». После событий августа 1991 г.<sup>21</sup>Е. Гайдаром был разработан монетаристский путь экономической реформы в шоковом варианте. Поиск путей выхода отечественной экономической теории из кризисного состояния пытались вести (во второй половине 90-х гг.) Г. Греф и А. Илларионов.

Теории 1987–1991 гг. предлагали вариант «скачка в ры-

---

<sup>19</sup> Учение характеризуется большим вниманием к человеку и социальным проблемам. Главная идея учения – утверждение о возрастающей роли человека как основного экономического ресурса, о переориентации системы на всестороннее развитие личности.

<sup>20</sup> Основная идея – экономика способна к саморегулированию, и основная задача государства – это регулирование денежных потоков.

<sup>21</sup> Имеется в виду попытка государственного переворота.

ночно-капиталистическую цивилизацию», но их реализация не привела, и не могла привести, к преодолению российской экономической отсталости. Лишь начиная с 2000 года в научную проработку была взята идея **«ускорения темпов роста»**. Её основной сутью является необходимость увеличения ресурсов для модернизации экономики и общественно-го сектора, повышения уровня жизни россиян и недопущения дальнейшего отставания от развитых и многих новых развивающихся государств.

Начатые в стране реформы должны были вывести страну из тупика плановой экономики и обеспечить экономический рост на принципиально новой основе. Несмотря на неоднократные срывы и значительные потери, в конечном итоге, так оно и вышло. Однако утверждать, что все эти преобразования базируются на учении или теории какой-то конкретной экономической школы нельзя. Специалисты, стоящие за всеми этими предложениями и реформами, в большей части, являются экспертами и советниками в действующем государственном аппарате и пока не объявлено, что они относятся к числу какой-то конкретной экономической школы.

Тезисы о том, что наша экономика станет инновационной пока не основаны на какой-либо экономической теории и вполне возможно, что это тезисами и останется, поскольку слишком много надо решить проблем, чтобы наша экономика стала инновационной. Пока не будет достигнуто комплексного развития отечественных производств и террито-

рий до уровня их конкурентоспособности в мире, говорить об инновационной экономике бессмысленно.

Вполне очевидно, что теоретикам еще предстоит выработать подходы к созданию новой российской экономической школы, способной обеспечить нам развитие инновационной экономики, а действующей власти – сконцентрировать усилия и оставшиеся ресурсы на ключевых стратегических задачах, решение которых обеспечит наиболее оптимальный путь, прорыв в экономическом развитии нашей страны.

По всей видимости, со временем, преобразования, которые происходят в российской экономике в настоящее время, обретут какое-либо название экономической школы, определение экономической теории или направления. Но пока можно говорить лишь о том, какой политический курс взят и по какому сценарию могут развиваться в нашей стране экономические процессы.

## **Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература**

Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики, – 2003,—№ 5;

Глазьев С. Выбор будущего. Изд. «Алгоритм», 2005;

Клепач А, Смирнов С., Пухов С., Ибрагимова Д. Экономический рост в России: амбиции и реальные перспективы // Вопросы экономики, – 2002,—№ 8;

Крюгер Э. Экономический рост и реформы в России // Вопросы экономики, – 2002,—№ 6;

Куранов Г., Засов О. Факторы экономического роста: оценки и прогноз // Экономист. – 2003. – № 1;

Любимцева С. Структурная модернизация экономики // Экономист. – 2003. – № 2;

Матеров И.С. Факторы развития «новой экономики» в России // Экономист. – 2003. – № 2;

Ясин Е. Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста // Вопросы экономики. – 2002. – № 5;

Ясин Е. Структурный маневр и экономический рост // Вопросы экономики. – 2003. – № 8.

## **§ 3. Экономическая политика государства**

### **3.1. Феодалное землевладение (IX–XV вв.)**

Российская экономическая политика в IX веке реализовывалась, главным образом, в ведении натуральных и полунатуральных хозяйств. Внутренний рынок был развит слабо. Внешний рынок – стихийен и характеризовался периодическими вывозами определённых товаров за пределы государства. С точки зрения государственных функций в сфере экономики всё ограничивалось сбором дани в пользу князей всех уровней. Дань выплачивали обычно натурой и реже – в денежной форме. Свободные общинники должны были «миром» строить дороги, содержать князя и его дружину. Во время войны они должны были участвовать в ополчении за свой счёт.

В период X–XI вв. в России наблюдается некоторое расширение внешнеторговых связей, увеличился перечень землевладельцев. Появились церковные земельные владения. Это послужило укреплению внутренних и внешних торговых связей. Однако начало политической раздробленности

Руси в первой половине XII века и нашествие татаро-монголов (XIII–XIV вв.) привело к длительному упадку экономического развития русских земель. Ослабление экономических связей северо-восточных и северо-западных русских земель не дало им возможности развиваться наравне с западными странами. Соответственно государственной экономической политики, как таковой, не осуществлялось.

Рост феодального землевладения (конец XIII – начало XIV в.), усиление княжеской власти (конец XIV), централизация и укрепление власти (XV в.) «подтолкнули» к началу более активного развития экономических процессов и появлению денежной ренты. В конце XV – начале XVI в. в России стали активно развиваться процессы складывания единого государства. В этот период и сформировался тип нашего государства с поместной формой землевладения и натуральным ведением хозяйства. Экономическая политика в возникающем государстве привела, в конечном итоге, к единому общероссийскому рынку.

### **3.2. Формирование единого всероссийского рынка (вторая половина XVI–XVII в.)**

Основные секторы экономики российского государства

после Смуты<sup>22</sup> были в плачевном состоянии. По многим показателям государственное хозяйство было, что называется, «далеко позади отсталых европейских территорий». Многие пахотные земли были превращены в пустоши, что резко снизило ценность монастырских вотчин.

Несколько крупнейших по меркам того времени сельскохозяйственных уездов и районов были разорены, резко сократилось население слобод. Городское население понесло большие утраты. Было сожжено много жилых домов и построек. Многим просто негде было жить. В ремесленном, как и в сельском хозяйстве, царило запустение. Налоговая и финансовая сферы находились в состоянии глубокого кризиса.

Восстановление государственного хозяйства началось с восстановления сельского хозяйства, качества пахотных земель и числа поголовья скота.

Во второй половине XVI в. общественные отношения в стране стали меняться. Изменение взглядов на экономику было обусловлено борьбой между зарождавшимися капиталистическими отношениями и доминирующим на то время феодальным строем. В европейских странах это так назы-

---

<sup>22</sup> В начале XVII века Россия пережила события, которые историки называют Смутное время. Эти события пошатнули не только общественно-политические основы государства, но и экономику. Экономическое состояние настолько «пошатнулось», что можно было говорить о глубоком хозяйственном упадке. Для восстановления экономики необходимо было вновь сосредотачивать все силы на возрождение общегосударственного хозяйства.

ваемый период реформации<sup>23</sup>. В России борьба между нарождавшимися новыми общественными отношениями и феодальным строем происходила в не столь спокойное время, что и обусловило специфику развития экономики нашего государства того времени.

*В этот период появление новых общественных явлений долгое время не получало своей правовой регламентации. Это, в свою очередь, не способствовало более активному развитию различных экономических и иных общественно значимых процессов. Тем не менее, в России в XVII в. укрепились позиции купечества, возник статус наемного работника. Это было закреплено в Соборном уложении 1649 г.*

В 1653 г. был принят закон о внутренней и внешней торговле России. Множество торговых сборов было заменено на единую торговую рублевую пошлину, что было закреплено в Торговой уставной грамоте. В 1667 г. был принят Новоторговый устав, который имел протекционистский характер и защищал русское купечество от иностранной конкуренции.

Был проведен ряд реформ. В результате реформы «Посадское строение» в городах белые слободы были слиты с посадами, в связи с чем тягло<sup>24</sup> на государя должно было нести

---

<sup>23</sup> На охране идеологических границ феодального строя стояла католическая церковь. Интересы и чаяния зарождающегося класса капиталистов пытались защищать протестантские церкви. Их служители призывали к скромности, экономии и накоплению капитала.

<sup>24</sup> Система денежных и натуральных государственных повинностей крестьян и посадских людей в Русском государстве XV – начала XVIII в.

всё городское население. Реформа государственных финансов изменила систему прямых налогов. Вместо посошной подати было введено подворное обложение. Это расширило число налогоплательщиков. При этом различные подати были объединены в единый налог; изменена форма сборов налогов на систему откупов<sup>25</sup>; проведена денежная реформа, по которой вводились в обращение медные деньги<sup>26</sup>.

В то время, параллельно, существовало как бы две системы, та что была – государственная система крепостного права, и новая, нарождающаяся – начинал формироваться единый рынок.

С введением ограничений на оборот церковных земель вводились нормы права, сближающие правовое положение поместий и вотчин. Уже в начале XVII в. «выслуженные поместья» стали объектом экономических отношений, их можно было продать, заложить и т. д.

Нормы поместного права (земли находились в условно-частной собственности) постепенно сблизились с нормами о «свободном» обращении земель. В результате в городах возникали новые ремесла, потом ремёсла переходили в разряд мелкотоварного производства, а затем на этих производственных площадках появлялись сначала мелкие, а затем и

---

<sup>25</sup> Полученные за право сбора налога средства являлись источником первоначального накопления капитала.

<sup>26</sup> Реформа закончилась неудачами, медные деньги из обращения были удалены, а негативные аспекты для экономики проявлялись еще длительное время.

средние промышленные предприятия. Это способствовало возникновению промышленных центров, которые поставляли на внутренний и внешний рынки свою продукцию.

Более активно стали развиваться вотчинные и поместные ремесленные центры, цеховая система<sup>27</sup>. В них производились продукты и товары, составлявшие немалый процент в торговых сделках местного рынка.

Развитие ремёсел и мануфактурного производства, рост общественного разделения труда вели к дальнейшему расширению экономических (рыночных) отношений. Это стимулировало развитие как внутренней, так и внешней торговли.

Россия, желая увеличить свою территорию, активно участвовала в географических открытиях и всё активнее вовлекалась в общеевропейскую политику и торговлю. В XVII в. в России стали проявляться процессы первоначального накопления капитала. В обществе появились богатые и бедные. Стало развиваться производство по переработке сельскохозяйственного сырья<sup>28</sup>. Наметился систематический

---

<sup>27</sup> Мастера-хозяева небольших производственных цехов имели учеников-подмастерьев, которые научившись, могли оставаться в цехе и работать. Цеха имели свою систему самоуправления. В таких цехах не было принуждения к работе. Все определялось спросом на то, что производилось в цехе. Если качество продукции пользовалось спросом, а цена устраивала покупателя, то никаких других регуляторов применять не было нужды. Те, чья продукция продавалась, всегда оставались работать в цехе, даже если они не были членами этого цеха, т. е. не жили в одном доме с мастером-хозяином и не пользовались общим столом.

<sup>28</sup> В вотчинах занимались винокурением, производством сукон, полотна, со-

рост торговли с европейскими и азиатскими странами.

Нормы существующего в то время права были кодифицированы и собраны в Соборное уложение 1649 г. Таким образом была оформлена взаимосвязь права и экономики, которую можно рассматривать как государственную экономическую политику того времени.

### **3.3. Формирование экономически самостоятельного государственного хозяйства (вторая половина XVII – первая половина XVIII в.)**

Основной государственной идеей того времени была ликвидация экономической отсталости России. Средства для этого предполагалось использовать различные. Это и расширение границ страны за счет освоения новых территорий, и колонизационных потоков (казацких, крестьянских, монастырских и пр.), и создание мануфактурной промышленности, и развитие торговли (внешней и внутренней), и реорганизация государственного устройства, включая административное управление, создание армии и флота, и организация добычи природных богатств страны, и т. д.

Для пополнения казны был увеличен перечень и размер налогов и сборов (различных податей, чрезвычайных нало-

гов, налога с прибыли, таможенных и кабацких сборов, хлебных налогов и т. д.), установлены государственные торговые монополии.

Начата эта экономическая политика царями династии Романовых, с начала XVIII в. – продолжателем династии, Петром I. Его политику можно охарактеризовать как политику, направленную на формирование экономически самостоятельного государства.

Меры по развитию частной инициативы и ориентации экономики на нужды рынка, создание отечественной промышленности, поиск различных рудных месторождений, ликвидация государственной монополии на природные богатства, строительство мануфактур (металлургических и оружейных), подготовка квалифицированных промышленных кадров и т. д. финансировались из казны. Если этих денег не хватало, то свои замыслы Петр I пытался реализовывать за счет проведения административных мер по мобилизации частных капиталов.

Для привлечения частных капиталов также использовалась практика передачи казенных предприятий в частные руки, часто – даже бесплатно. Для людей, получивших казенные предприятия предоставлялись различные льготы – выдавались ссуды, предоставлялось право беспроцентной покупки инструментов, сырья и материалов, на первые годы работы они освобождались от налогов и поборов.

С целью «разжечь» частную инициативу и привлечь част-

ные капиталы, заводы и мануфактуры разрешалось строить любому гражданину, независимо от сословного происхождения. Государство со своей стороны брало на себя обязанность помогать новым промышленникам (отечественным производителям). В этих целях применялась целая система мер поощрения – выдавались государственные субсидии<sup>29</sup>, государство заботилось о снабжении предприятия сырьем и рабочей силой, предоставлялось монопольное право производства и торговли на время становления предприятия.

Способствовали развитию экономики и иные усилия государственного аппарата.

Создание флота способствовало резкому росту лесопильной и полотняной промышленности. Успешно развивались иные виды промышленности – шёлковая, писчебумажная, стекольная, кожевенная, химическая и т. д. Были созданы новые ремёсла и промыслы (кожевенные, смолокурные, салотопные и другие), новые виды производств (игольное, сахарное, шпалерное, гобеленовое, чулочное, шляпное и пр.). Существенно развивалась кустарная крестьянская промышленность.

В сельском хозяйстве сохранялись экстенсивные направления в развитии. Указ 1714 года о единонаследии, сближение правовых статусов вотчин и поместий укрепило и расширило дворянское землевладение. Полным ходом шла

---

<sup>29</sup> Они являлись неким организационным началом большого и современного предприятия.

раздача свободных земель вместе с крестьянами, их населявшими. Несмотря на сдерживающие развитие сельскохозяйственного сектора аспекты (крепостное право), и в этой сфере экономики наблюдались положительные тенденции. В частности, совершенствовались орудия труда, стали выращиваться лекарственные и красящие растения, лён и пенька для производства, предпринимались меры по улучшению пород скота.

Активно развивалась морская торговля. Были переориентированы грузопотоки из Архангельска в Санкт-Петербург. Для товаров, ввозимых в петербургский порт, были снижены пошлины. Позже такие льготы получили и другие балтийские российские порты. Соответственно все это оформлялось специальными указами.

В 1724 году был принят Таможенный устав. В период правления Екатерины II эта государственная политика была продолжена, законодательство формировалось таким образом, чтобы промышленность и торговля имели бы «полную свободу». Во многом от государственной власти зависело развитие мануфактурного производства и товарно-денежных отношений. Именно российская власть содействовала первоначальному накоплению капитала и хозяйственному росту созданных предприятий.

## **3.4. Вторая половина XVIII в. – начало XX в.**

Российские ученые стали осваивать передовые европейские научные концепции и теоретически обосновывать экономическую политику России. В 1765 г. было учреждено Императорское Вольное экономическое общество, в рамках которого экономисты того времени занимались научной, издательской, общеобразовательной деятельностью.

В этот период, под воздействием некоторых теоретических подходов к обоснованию государственной экономической политики стал меняться механизм реализации государственной политики в сфере экономики.

Поскольку в России законодательный орган (парламент) не обеспечивал правовое оформление экономических процессов, не определял границы и формы вмешательства государства в экономику, то исполнительная власть (правительство) осуществляло оперативное регулирование государственного хозяйства.

Два последних десятилетия XIX века характеризуются усилением государственного регулирования экономики в связи с желанием императора ускорить экономическую модернизацию страны.

Проведение экономической модернизации было возложено на Министерство финансов, которое целенаправлен-

но проводило политику поощрения и протекционизма национальной промышленности. Ему были вверены в ведение практически все сферы российской экономики, от финансовой и тарифной политики до правительственной опеки над отдельными отраслями промышленности и отдельными регионами.

В этот период стали применяться программные методы управления экономическими процессами (программа фабричного законодательства<sup>30</sup>, Стабилизационная программа<sup>31</sup> и др.).

В конце 80-х – начале 90-х годов XIX века российская промышленность стала развиваться невиданно бурными темпами. Развитие экономики сопровождалось техническим перевооружением основных отраслей промышленности: металлургической, машиностроительной, горнозаводской. Но были и проблемы.

Экономическая модернизация носила ограниченный характер. Сфера сельского хозяйства не была затронута. Не

---

<sup>30</sup> Министр финансов Н. Х. Бунге считал, что для успеха промышленной деятельности требуется «не столько материальная поддержка, сколько установление лучшего порядка посредством издания законов, примененных к современному развитию хозяйства. Россия отстала от всей Западной Европы в этом отношении на полстолетия». Именно Н.Х. Бунге разработал и реализовал программу фабричного законодательства. С этим министром финансов были связаны основные постановления правительства Александра III, регламентировавшие аграрные отношения.

<sup>31</sup> Автором этой программы был И. А. Вышнеградский. Цель Программы была протекционистской – достижение положительного сальдо расчетного баланса

был решен основной вопрос – земельный.

Возросшие товарность и экспортные возможности российской деревни были основаны на вовлечении в оборот новых земель и вынужденных продажах и экономией на питании крестьянского хозяйства, а не на восстановлении качества пахотных земель и повышении доходов населения. Это привело к неблагоприятным политическим и социальным последствиям.

Государственный протекционизм национальной промышленности стимулировал рост экономики, но это привело к тому, что российские предприниматели «работали» не в условиях свободного рынка, а в рамках монопольного права, которое им предоставляло правительство. Это позволяло промышленникам получать сверхприбыли и чрезмерно эксплуатировать рабочих.

В результате – созрело рабочее движение, которое трансформировалось в радикально настроенный рабочий класс, появление сначала экономических, а затем и политических требований.

В конце 1899 г. в российской промышленности стали ощущаться первые симптомы кризиса, который в 1900 г. стал всеобщим, распространившись на всё мировое хозяйство.

Государственный банк, а за ним и частные банки сократили кредиты предприятиям, повысились ставки учетного процента. Потом последовало сокращение товарных кредитов,

что повлекло массовые закрытия мелких и средних производств. Это вызвало массовую безработицу.

Отток населения из сельского хозяйства давал преимущественно неквалифицированную рабочую силу, поэтому структурные изменения в промышленности не могли каким-либо образом в целом путем сокращения платежей по внешним долгам, сокращения импорта и увеличения экспорта. изменить экономическую ситуацию в стране настолько, чтобы произошли социальные перемены к лучшему.

### **3.5. XX век**

К началу века в России сложился аграрно-индустриальный тип экономики. Кризисные явления, проявившиеся в конце XIX века, в начале века что называется «расцвели буйным цветом». Было закрыто множество крупных и средних предприятий, приток иностранных инвестиций прекратился почти полностью, неурожай и сильное обнищание крестьянства, русско-японская война и снижение торгово-промышленного оборота Сибири привели к буржуазной революции.

Российская экономика впала в депрессию, и в 1909 году начинает реализовываться новая экономическая политика. Основная ориентация – на привлечение иностранного капитала, введения практики концессий и создания на территории страны иностранных компаний. Предприятия, основанные с участием иностранного капитала, становились частью

российской экономики. Это дало свои результаты.

Безработица стала снижаться, за счет повышения заработной платы рабочим повысилась покупательная способность населения. Начал развиваться внутренний рынок. Началась аграрная реформа, получившая название Столыпинской. Она привела к повышению урожаев в сельском хозяйстве, увеличению товарности сельскохозяйственной продукции и возможности экспорта её за рубеж. Наметился рост населения в городах, что стало способствовать развитию различных отраслей промышленности (в основном – удовлетворяющих потребности в металле, в строительных материалах, в городском транспорте, в благоустройстве городских территорий и т. п.).

Особенно быстро стали развиваться военная промышленность (в т. ч. строительство кораблей), металлообрабатывающая промышленность, металлургия, легкая и пищевая промышленности, строились железные дороги и соответственно увеличивался грузооборот железнодорожных перевозок, развивался речной транспорт.

Такой подъем экономики происходил за счет, в основном, частного и в меньшей доле – государственного финансирования. Хотя экономика России и не преодолела отсталости, но это не помешало вступить в стадию империализма.

Крупные государственные заказы на военную продукцию способствовали концентрации производства машинострое-

ния и металлургии. Появление картелей и синдикатов<sup>32</sup> в черной и цветной металлургии, трубопрокатном, проволочном, гвоздильном производствах, в машиностроении и нефтяной промышленности, в продаже минерального сырья концентрировало господство на внешнем и внутреннем рынке определенных «союзов» частных собственников. На основе этого синдикаты и картели объединялись в тресты и концерны. Появились крупные финансово-промышленные группы, банки стали устанавливать контроль над крупными промышленными предприятиями. Фактически произошло сращивание промышленного и банковского сектора.

И во всех этих процессах активное участие принимали правительственные круги.

Финансовый капитал к началу первой мировой войны в России сложился в основном и за счет того, что государство поощряло кредитование промышленности российскими банками. Подчинявшийся Министерству финансов Государственный банк, по сути, являлся «механизмом реализации» государственной политики. Именно «политика» этого банка и ряда акционерных коммерческих банков благоприятствовала возникновению государственно-монополистического капитализма. Позже это способствовало появлению финансовой олигархии.

Доходы от прямого и косвенного налогообложения не

---

<sup>32</sup> Это объединения, осуществляющие распределение заказов, закупку сырья и продажу готовой продукции через единый центр по сбыту.

могли существенно пополнить государственную казну. Бюджетные дефициты покрывались внутренними и внешними займами, поэтому многомиллионные суммы шли на погашение процентов по займам, в т. ч. по кабальным заграничным займам.

Возрастали расходы российского бюджета и на содержание военного и бюрократического государственного аппарата. Причина – политическая борьба против революционных сил.

В начале войны (1914 г.) в ряде отраслей российской экономики наметился спад. Однобокое развитие промышленности сохранило зависимость страны от западной техники. Накануне войны за рубежом покупались не только сложные машины и механизмы, приборы и оборудование, но и сельскохозяйственная техника (плуги, молотилки, даже косы).

Сельское хозяйство подверглось разрушительному воздействию войны (крестьяне ушли воевать, работать было некому, сократилось поголовье лошадей). Сельскохозяйственное производство упало, это спровоцировало продовольственный кризис. Особенно он проявился в крупных городах.

Углубились топливный, транспортный и сырьевой кризисы. Расстроилась государственная финансовая система. Экономика страны, из-за наличия в ней феодальных пережитков, не устояла под натиском военных расходов. Попытки провести секвестр крупных промышленных предприятий не

были удачными. Покрытие убытков «группы магнатов» легко финансовым бременем на казну.

Закончилась экономическая политика царского правления революцией 1917 года. Сразу после её совершения была объявлена политика военного коммунизма.

Для новых «коммунистических» отношений в стране не было экономических предпосылок. Промышленность была разрушена, главным ресурсом могла стать только сельскохозяйственная продукция. Чтобы накормить армию, рабочих и управленцев была запрещена свободная торговля, продукты питания и товары распределялись по определенным правилам. Была введена система «пайков», продукты которых формировались на основе продовольственной диктатуры в отношении крестьян.

Стремление правящих кругов к тотальному контролю в сфере экономики позволяет оценить военный коммунизм как тоталитарный режим.

На смену политики военного коммунизма пришла новая экономическая политика. Суть этой политики – как временная мера, допущение рыночных отношений, которые, как планировалось, создадут экономические условия для «строительства» социалистической экономики.

Продразверстка была заменена продовольственным налогом, торговля легализована, разрешили открывать торговые заведения. Постепенно отменили государственные монополии на некоторые

виды товаров, был установлен упрощенный порядок регистрации для промышленных предприятий, пересмотрены нормативы использования наемного труда.

В финансовой сфере проведена денежная реформа с целью стабилизации кредитно-финансовых отношений страны с другими государствами. Широкое использование коммерческих кредитов позволило начать финансирование капитального строительства и долгосрочного кредитования.

Новая экономическая политика позволила немного стабилизировать экономическую ситуацию в промышленности и сельском хозяйстве, но со второй половины 20-х годов эта политика стала сворачиваться, промышленные синдикаты ликвидироваться, с помощью административных мер вытеснялся частный капитал. Система управления экономикой была переориентирована на централизованную систему управления.

В СССР управление сферой материального производства осуществлялось по отраслевому принципу. Система отраслевого управления складывалась постепенно, обрела свои черты в течение нескольких десятилетий. На определенном этапе развития народного хозяйства это обеспечивало последовательное укрепление экономического и научно-технического потенциала, рост благосостояния народа, повышение обороноспособности и экономической независимости страны. Однако со временем, в организации и методах деятельности министерств и ведомств стали копиться негативные

явления и недостатки, что сдерживало увеличение вклада отраслей в развитие единого народнохозяйственного комплекса, не стало обеспечивать наиболее полное удовлетворение народнохозяйственных потребностей и спрос населения.

В наибольшей мере стали проявляться бюрократические и узковедомственные методы в стиле руководства, жестко ограничивались права и самостоятельность предприятий и объединений. В результате – принципы хозяйственного расчета в основном звене (производственном) были лишены реального содержания.

В деятельности министерств и ведомств преобладали административные методы руководства, детальное планирование работы предприятий, вмешательство в их оперативную деятельность. Это приводило к неоправданному разбуханию аппарата министерств, дроблению его по отдельным видам производств и функциям, сдерживало развитие инициативы и предприимчивости трудовых коллективов. Структура отраслевого управления стала сложной, громоздкой и многоступенчатой, потеряла свою гибкость. Экономические методы управления реализовывались неоправданно медленно.

По существу, министерства взяли на себя функции предприятий, но оказались не способными решать свои главные задачи: обеспечивать передовые позиции отраслей в научно-техническом развитии; использовать крупный научный потенциал и современные формы интеграции науки с производством; обеспечивать высокую эффективность и прак-

тическую отдачу отраслевой науки.

Как следствие – отставание многих отраслей в техническом уровне, технологии и качестве продукции от современных требований. Инвестиционная политика не была сориентирована на рациональное использование капитальных вложений. Вместо планомерного проведения технического перевооружения и реконструкции предприятий – новое строительство. Крайне неудовлетворительная работа по росту эффективности производства, повышению рентабельности, сокращению убыточности. Медленное обновление основных производственных фондов. Снижение уровня использования фондов и коэффициент сменности работы оборудования и т. д.

Министерства и ведомства не удовлетворяли возрастающие потребности народного хозяйства и населения в продукции отраслей, нередко выступали лишь пассивными исполнителями плановых заданий, не добивались приоритетного развития новых видов оборудования, изделий и материалов, обеспечивающих высокую эффективность их применения в народном хозяйстве. Выпуск продукции осуществлялся преимущественно на основе экстенсивных методов развития производства.

Возникли диспропорции в формировании производственной и социальной сфер. Крупным недостатком было недостаточное внимание к укреплению в отраслях материальной базы социальной сферы, и прежде всего к ускоре-

нию жилищного строительства. Как следствие этого, развитие многих предприятий осуществлялось не комплексно, строительство и расширение производства не сопровождались созданием объектов социального назначения.

Проведение в жизнь экономической стратегии должно было измениться. К концу 80-х годов стало очевидным – необходимо существенно изменить роль и функции министерств и ведомств в управлении отраслями народного хозяйства.

Механизмами нового вида экономического управления должны были стать положения принятого Закона СССР о государственном предприятии (объединении).

Главной задачей министерств и ведомств сферы материального производства должны были стать использование преимущественно экономических методов управления (вместо административных), создание условий для проявления инициативы и предприимчивости трудовых коллективов, развития хозяйственной самостоятельности предприятий, использования принципов полного хозяйственного расчета и самофинансирования.

Для этого планировалось коренным образом перестроить деятельность органов управления отраслями, устранить с их стороны мелочную опеку предприятий, сосредоточив работу, прежде всего, на основных направлениях:

– проведение прогрессивной научно-технической и инвестиционной политики, обеспечивающей решение круп-

ных приоритетных технических проблем отрасли, организацию разработки и применения принципиально новых техники, технологий и материалов, революционизирующих производство, их высокий научно-технический уровень, качество и конкурентоспособность, повышение эффективности деятельности отраслевой науки, укрепление ее связей с производством;

– осуществление сбалансированного и пропорционального развития отрасли, рационального размещения производства, его комбинирования, определение прогрессивного профиля предприятий отрасли, повышение уровня концентрации, специализации и кооперирования производства, активизация внешнеэкономической деятельности;

– эффективное решение межотраслевых задач на основе тесного взаимодействия с заинтересованными министерствами и ведомствами, республиканскими и иными органами территориального управления.

Однако декларирования намерений в правовых актах и решениях правящей партии для изменения подходов к управлению было недостаточно.

Необходимы были шаги по изменению государственной политики в целом и, как следствие этого, изменение законодательства.

Необходимо было изменить систему планирования, а именно, таким образом сформировать нормы права, чтобы министерства и ведомства формировали пятилетние планы

с учетом планов развития подведомственных им предприятий, устанавливать подведомственным предприятиям контрольные цифры исходя из государственного заказа, основанного на долговременных экономических нормативах и лимитах.

Это бы означало, что министерства и ведомства «позволяют» предприятиям самостоятельно разрабатывать и утверждать годовые планы. Предприятия смогли бы, в таком случае, конкретизировать задания пятилетнего плана совместно с вышестоящим министерством или ведомством и решать с ними же вопросы материально-технического обеспечения материальными ресурсами и подрядными работами.

Планы изменить методы работы в области планирования и экономики, были объявлены как перестройка организационных структур управления, стиля и методов работы аппарата. Она, перестройка, была объявлена как основной лозунг правящей партии.

Первые результаты лозунга о «перестройке» показали небольшой подъем в экономике, но неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура (падение цен на нефть), авария на Чернобыльской АЭС (апрель 1986 г.) оставили и программу ускорения, и новые нормы права «о свободе предприятий» лишь «на бумаге». Были начаты иные реформы (антиалкогольная, укрепление трудовой дисциплины, государственной приемки).

Реформы, товарный дефицит на внутреннем рынке и

неблагоприятная внешнеэкономическая обстановка лишь увеличивали бюджетный дефицит.

Было очевидно, что без глубоких преобразований политической системы и экономики радикальных перемен достичь будет невозможно. И в конце 80-х годов было принято очередное решение о корректировке реформ управления, замены административных методов управления экономическими, осуществлении глубоких перемен в политической системе и проведении правовой реформы.

Планы «строительства» рыночного хозрасчетного социализма и противоречия с остававшейся неизменной экономической практикой только усилили дисбаланс в экономике. Неудачи реформ в экономике усиливали продовольственный и товарный голод, а отказ от партийного руководства экономикой, когда она еще не стала саморегулируемой, спровоцировало открытые инфляционные процессы.

Производство продолжало падать, уровень жизни населения – снижаться, товарный голод провоцировал население на социальные взрывы.

Падение производства, появление практики «отмывания грязных» денег и исчезновение с прилавков дешевых товаров привели к падению авторитета правящей партии и развитию националистических движений. Закончилось это очередным политическим событием, завершившим государственную экономическую политику Советов и создавшим условия для постепенного перехода к регулируемой рыноч-

ной экономике, предусматривающей постепенную демонополизацию, децентрализацию и приватизацию собственности, учреждение акционерных обществ и коммерческих банков, развитие частного предпринимательства.

Экономическая политика после распада СССР началась с либерализации цен, объявления торговли свободной, приватизации государственных предприятий, с изменения финансовой политики<sup>33</sup>. Структурно экономику страны стали менять кардинально.

От планирования в государственном секторе управления стали переходить к государственному заказу. Начали конверсию оборонной промышленности, переводя экспорт вооружения на коммерческую основу, ориентируя принципы торговли и цены на мировую практику, инвестиционные процессы – в формы сотрудничества с заинтересованностью в получении адекватного затратам результата, прекращению практики бесплатных государственных инвестиций и созданию практики инвестиционных кредитов.

Другое направление государственной политики в сфере экономики – создание основ рыночного хозяйства. Была предоставлена свобода действий производителям в налаживании между собой хозяйственных связей. Были предприняты меры по созданию инвестиционных институтов, фондо-

---

<sup>33</sup> Речь идет о введении корреспондентских счетов для расчетов со странами СНГ, входившими в рублевую зону, о сокращении государственных расходов за счет печатания денежной наличности, о введении налога на добавленную стоимость, пошлин и тарифов во внешней торговле.

вого рынка и его институтов (бирж, инвестиционных компаний и др.). Вводилась конвертация рубля, экспорт сырьевых товаров «отпускался» в рыночное регулирование, создавались условия для развития новых видов страхования (негосударственного пенсионного и медицинского).

Переход от плановой экономики к рыночной проходил довольно сложно, сопровождался кризисными явлениями и даже дефолтом страны в 1998 г., однако к нулевым годам нынешнего века страна сохранила основные экономические позиции.

### **3.6. Конец XX – начало XXI века**

В начале века, в нулевых годах экономическая политика страны была несколько скорректирована. Теперь её основой должна была стать многоукладность с ориентацией бюджетной политики на среднесрочную перспективу.

Экономическая политика выражалась в прекращении внешних заимствований, изменении бюджетной политики (стали тратить только на то, на что хватало средств), снижении налоговой нагрузки, проведении либерализации внутреннего экономического законодательства.

Политическая власть перестала вмешиваться в конкретные решения Правительства, «мягкий вариант» реформы естественных монополий позволил усилить госконтроль за результатами их деятельности, а также заняться вопросами

усиления бюджетной дисциплины для бюджетополучателей. Программный вариант развития страны стал преобладающим.

Многие вопросы социально-экономического состояния в стране стали решать с помощью различного рода программ: программы развития бюджетного федерализма, программы социально-экономического развития, федеральные целевые и федеральные адресные программы, государственные программы и национальные проекты.

Бюджетирование стало программно-целевым, предполагающим тесную увязку бюджетных расходов и планируемых результатов. Был сформирован Стабилизационный фонд и Фонд национального благосостояния. Предприняты иные меры по стабилизации экономики – созданы госкорпорации и вертикально-интегрированные холдинги, предпринята попытка развития высокотехнологичных активов, работа организована на принципах технологической кооперации.

Мировой финансовый кризис 2008 г. заставил несколько изменить государственную экономическую политику. Руководством страны было объявлено, что необходимо преодолеть технологическое отставание и вернуть технологическое лидерство, восстановить инновационный характер нашей экономики и с этой целью произвести технологическую модернизацию. Остановить отток капиталов из страны, а для этого – увеличить размер внутреннего рынка и привлечь прямые инвестиции, улучшить деловой климат в

стране, разработать и реализовать программы вовлечения в инвестиции средств населения, снизить долю государства в экономике и т. д.

Распоряжением Правительства России от 08.12.2011 № 2227-р была утверждена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>34</sup>, которой заданы долгосрочные ориентиры развития субъектам инновационной деятельности, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки и поддержки коммерциализации разработок. Подготовлены и утверждены иные программы развития отдельных отраслей экономики.

В целом, в России, в начале века экономическая государственная политика стала ориентироваться на создание нормального капитализма для каждого. Как определил один из руководителей страны: «Новая экономика России – это экономика диверсифицированная, где, кроме современного топливно-энергетического комплекса, будут развиты и другие конкурентоспособные сектора. <... > Это – эффективная экономика, с высокой производительностью труда и низкой энергоемкостью.<... > Это – высокопроизводительные рабочие места с высокой оплатой. <... > Это – экономика постоянно обновляющихся технологий. <... > Это – экономика, где малый бизнес представляет не менее половины рабочих мест в экономике. <... > Обновленная экономика долж-

---

<sup>34</sup> РФ, 2012, № 1, ст. 216.

на дать перспективу реализации каждому – и предпринимателям, и работникам бюджетной сферы, инженерам и квалифицированным рабочим»<sup>35</sup>.

С точки зрения экономического учения можно сказать несколько иначе. Российская экономика начала XXI века – экономика переходного периода. И переход это идет, по всей видимости, в направлении смешанной формы экономики<sup>36</sup>, что можно увидеть из правовых актов Президента России.

Так, Указом от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Президент России<sup>37</sup> установил показатели экономического развития страны, достижение которых должно обеспечить Правительство России и задачи, которые оно должно для этого выполнить. Органам государственной власти субъектов РФ глава государства рекомендовал осуществлять взаимодействие с соответствующими федеральными органами государственной власти. Указом Президента России 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были предусмотрены меры, позволяющие реализовать намеченные руководителем страны планы по государственной экономической политике.

---

<sup>35</sup> См. Путин В.В. «Нам нужна новая экономика»//Ведомости от 30.01.2012.

<sup>36</sup> Смешанная экономика – экономическая система, основанная на сочетании двух иных систем: рыночной саморегуляции и централизованного государственного регулирования.

<sup>37</sup> РФ, 2012, № 19. Ст. 2333.

Вполне возможно, что весь этот век государственная экономическая политика будет направлена именно на то, чтобы наша страна развивалась, чтобы негативные явления в обществе были минимальными, а правящая элита не забывала, что она также является частью нашего общества и если не будет заботиться об эффективной экономической политике – недолгое время будет являться элитой.

## **Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература и правовые акты**

Анисимов Е.В. Россия в середине XVIII в.: Борьба за наследие Петра. – изд-во «Мысль».,1986;

Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России). – Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998. – Т. 1. От прошлого к будущему;

Барышников М.Н. История делового мира России. Пособие для студентов вузов. – М.,1994;

Гумилев Л.Н. От Руси к России: очерк этнической истории. – ЭКСМО, М., 2008;

История мировой экономики. Хозяйственные реформы 1920–1990 гг. / Под ред. А.Н.Марковой. М., 1995;

Ключевский В.О. Сочинения, в 9 т., изд-во «Мысль», 1990;

Путин В.В. «Нам нужна новая экономика» // Ведомости

от 30.01.2012;

Струмилин С.Г. Очерки экономической истории России и СССР. – М., 1966;

Хромов Т.А. Очерки экономики докапиталистической России. – М.,1988;

Хромов П.А. Экономическое развитие России: Очерки экономики России с древнейших времён до Великой Октябрьской революции. – М.,1967.

## § 4. Правовые потребности экономики

Хозяйственная деятельность людей и вообще человеческая деятельность, связанная с производством благ, направлена на удовлетворение потребностей. Она может быть направлена на удовлетворение потребностей не только человека или группы лиц, но и общества, государства или группы государств, т. е. это деятельность, имеющая общественную значимость независимо от организационно-правовой формы государства.

Деятельность по созданию благ всегда и в любом обществе имела, имеет и будет иметь общественную оценку. В связи с этим деятельность по созданию благ всегда будет нуждаться в правовой регламентации, в установлении правил поведения для всех тех, кто блага создает, для тех, кто их распределяет, и для тех, кто их потребляет или ими пользуется. Это относится к любым видам благ – материальным<sup>38</sup> и нематериальным<sup>39</sup>, экономическим, социальным, общественным и т. д.

Те блага, что становятся товаром, могут приобретаться в

---

<sup>38</sup> К материальным благам относятся вещи, продукты питания, продукты потребления и т. д.

<sup>39</sup> К нематериальным благам относятся информация, театральные спектакли, телевизионные передачи, радиопостановки, культурные и иные зрелища и т. п.

установленном правом или обычаем делового оборота порядке, а потребляться – в соответствии с их предназначением. Возможность пользоваться благами и «диктует» общественную потребность в установлении норм права, в соответствии с которым закрепляется право приобретения, пользования (использования), передачи, оборота благ, в том числе, в виде товаров (предметов оборота).

Потребности экономики в праве не всегда проявляются явно. Чаще всего они начинают проявляться при возникновении или активном развитии экономических отношений. Реже – при накоплении социально-экономических проблем, как результат промедления властей по своевременной правовой регламентации взаимоотношений в сфере экономики.

Иными словами можно сказать, правовые потребности экономики выявляются, как правило, при возникновении в обществе различного рода политических, социальных и иных проблем и трудностей. Во всех иных случаях, как правило, правовые потребности экономики проявляются по мере возникновения или развития общественных отношений, при регулировании хозяйственной деятельности, при определении стратегии экономического роста и т. д.

Так, появление предметов, которые могли быть товаром, потребовало создания норм для закрепления прав собственности на имущество за конкретным лицом. Появление излишка товаров послужило созданию норм, позволяющих эти товары обменивать, а затем – норм о введении эквивалента

обмена товарами (денег) и т. д.

Проявление со стороны государства интереса к торговым сделкам и торговому обороту способствовало созданию норм, закрепляющих правовой статус лиц, участвующих в таких сделках и торговом обороте, а также лиц, выступающих от имени государства и контролирующих процессы торгового оборота и собирающих налоги, сборы и пошлины.

Необходимость обеспечения справедливого распределения государственных доходов «потребовала» создания норм о специальных органах, собирающих налоги и контролирующих эффективное использование бюджетных средств и т. д.

Чтобы создание товаров было непрерывным, государство должно устанавливать специальные нормы, создающие условия для тех, кто создает товары. Если речь идет о создании общественных благ, то государство не может не устанавливать специальные нормы права, поскольку «рынок» не будет работать бесплатно на общественное благо. Это прерогатива государства.

Производство товаров (их еще называют экономические блага) требует различных ресурсов и, в первую очередь, производительных сил. Использование таких ресурсов невозможно, если не будут установлены определенного рода правила и нормы, по которым эти ресурсы могут быть использованы (привлечены) и при этом не истощены, хотя не всегда использование производительных сил базируется на нормах права.

**Право может лишь воздействовать на экономику, а экономика, в свою очередь, может быть основой для развития правовых норм.**

Экономика развивается по определенным экономическим законам и они (законы) действуют независимо от воли, желаний, прихотей или приказов людей. Есть общие и специфические<sup>40</sup> законы экономической деятельности.

К общим относятся – повышение потребностей, прогрессивное развитие, разделение труда, увеличение дилемных издержек<sup>41</sup>, структура экономики, мотивация потребителя, экономический прогресс, централизованное перераспределение и децентрализованный обмен.

К специфическим – социально-экономическое состояние общества, экономический выбор, право собственности на средства производства.

Исходя из того какой из законов экономики, или несколько законов одновременно, в обществе «царствуют» и создаются нормы права.

Если в государстве рыночная система хозяйства, то и нормы права будут сформированы таким образом, что будет

---

<sup>40</sup> Специфические законы экономики отражают особенности этапа развития конкретного общества. Они действуют лишь при определенном типе экономики.

<sup>41</sup> Имеется в виду упущенная выгода при выборе блага (товара). Если стоимость одного блага можно выразить в определенной цене и сопоставить это благо с другим, альтернативным и в ином количестве, то при выборе блага можно, отказавшись от одного блага, приобрести большее количество благ, но худшего качества.

развиваться свободное предпринимательство, основанное на договорных отношениях, наличествовать рыночная саморегуляция, возникать стихийные рыночные трансакции в институциональной среде и наличествовать господство соответствующих институтов, т. е. «царствование» экономического закона «спроса» будет «требовать» создания соответствующих его действию норм права.

Если в стране плановое хозяйство, то и нормы права будут соответствующие – материальные ресурсы правом будут закреплены в виде общественной собственности, их распределение будет осуществляться централизованно на основе специальных норм, правовая система будет ориентирована на централизованное экономическое планирование и т. д.

*Для того чтобы своевременно сориентироваться в правовых потребностях экономики, целесообразно прогнозировать эти потребности.*

Для этого необходимо не допускать возникновения ряда проблем, препятствующих построению эффективной системы прогнозирования правовых потребностей экономики.

Во-первых, всегда должно быть полное представление о фактическом состоянии российского законодательства в сфере экономики, о его динамике, о тех изменениях в экономике, которые произошли из-за принятого или измененного законодательства, к каким результатам это привело и какие последствия наступили в сфере экономики в связи с принятием, изменением или не принятием новых правовых норм.

Во-вторых, нельзя не проводить экономико-правовой мониторинг состояния дел в целом по стране, в отдельных субъектах РФ и федеральных округах в частности. Отсутствие результатов анализа о том, как «работают» правовые нормы в сфере экономики, какие правовые пробелы и правовые коллизии «мешают» нормальной работе, какова потребность в изменении существующих, отмене фактически утративших силу или принятии новых правовых норм. Эти процессы, не должны быть излишне политизированными. Статистические данные не должны быть предметом «политического торга или жонглирования» актуальных вопросов. Формирование норм права, регулирующих отношения в сфере экономики, не должно превращаться в политический фарс.

В-третьих, в качестве инструментов при формировании норм права, регулирующих взаимоотношения в сфере экономики, не должны использоваться лишь информационные потоки, исходящие от органов власти. Должны быть востребованы данные, получаемые от юридических и физических лиц, общественных и иных некоммерческих организаций. Правовое регулирование должно соответствовать общественным потребностям и ожиданиям.

В-четвертых, новые, постоянно возникающие вызовы обуславливают необходимость перемен в статистическом отображении процессов, происходящих в сфере экономики. Статистические данные должны быть такими по объему и содержанию, чтобы они позволяли координировать действия

субъектов управления и своевременно корректировать правовые нормы, отменять морально устаревшие или принимать новые.

Общество не должно подвергаться экономическим кризисам, обвалам, дефолтам и другим экономическим неприятностям и связанным с ними последствиями только из-за того, что своевременно не были определены правовые потребности экономики. Организация прогнозирования правовых потребностей экономики на основе соответствующих методик прогнозирования (в том числе и рассчитанных на долгосрочный период) позволит многие неприятности в экономике, а значит и в политико-социальной среде, предотвратить.

## **Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература**

Алексеев С.С. Собрание сочинений. М., изд-во «Статут», 2010;

Коуз Р. Природа фирмы // Фирма, рынок и право, пер. с англ. Б. Пинскера: в сб.: Теория фирмы /сост. В. М. Гальперин. – СПб.: Экономическая школа, 1995. Серия «Вехи экономической мысли»;

Макаров О.В. Соотношение права и государства, // Государство и право. – 1995,– № 5;

Малахов С. В защиту либерализма (к вопросу о равновесии трансакционных издержек и издержек коллективного

действия) // Вопросы экономики. 1998. № 8;

Матузов Н.И., Малько А.В. Правовое стимулирование в условиях рыночных отношений // Государство и право. – 1995,– № 4;

Менар К. Экономика организаций. – М.: ИНФРА-М, 1996;

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997;

Познер Р. Экономический анализ права, т 1. СПб, Экономическая школа, 2004;

Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория: Учебное пособие для вузов. – М.: Инфра-М, 2005;

Уильямсон О. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, отношенческая контрактация / пер. с англ. СПб., 1996;

Экономическая теория: Учебное пособие / Под ред. В.И. Видяпина. – М.: ИНФРА-М, 2005.

## **§ 5. Экономика как сфера и объект правового регулирования**

В каждой стране создается свой, неповторимый экономический комплекс, состоящий из отраслей и сфер хозяйствования. Как правило, выделяются две основные сферы – материальное производство и нематериальная сфера. К первому можно отнести промышленность, сельское и лесное хозяйство, грузовой транспорт, связь (обслуживающая материальное производство), строительство, торговлю, общественное питание, информационно-вычислительное обслуживание, иные виды деятельности. Ко второму – ЖКХ, пассажирский транспорт, связь (обслуживающая непродовольственную сферу и население), социальный блок (здравоохранение, социальное обеспечение, образование, культуру и искусство, науку), спорт, физкультуру, кредитование, страхование, деятельность органов власти и управления.

В каждой из этих отраслей и сфер в той или иной мере осуществляется экономическая деятельность.

Экономическая деятельность является одним из важнейших предметов правового регулирования, поэтому правовые основы государственного регулирования экономической, в т. ч. предпринимательской деятельности, заложены в статье 8 Конституции Российской Федерации.

В развитии конституционных положений было приня-

то большое количество законодательных актов, направленных на упорядочение правоотношений в сфере экономики: Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О несостоятельности (банкротстве)» и другие.

Экономика как сфера правового регулирования имеет определенные формы госрегулирования.

Формы государственного регулирования экономической деятельности отличаются от государственного регулирования предпринимательской деятельности<sup>42</sup>. Для государственного регулирования экономической деятельности чаще применяется программное планирование, бюджетное финансирование инновационной деятельности, бюджетное инвестирование и др. методы прямой заинтересованности хозяйствующих субъектов и реже – административные меры (установление прямого запрета и ограничения, вытекающие из разрешительных процедур и т. п.).

При государственном регулировании экономической деятельности государственное управление, с точки зрения права, можно рассматривать как государственное воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов с целью обеспе-

---

<sup>42</sup> Предпринимательская деятельность является с одной стороны отдельным, а с другой – необходимым «звеном» в структуре экономической деятельности.

чения нормальных условий для функционирования рыночных механизмов, решения социальных и иных общегосударственных проблем. В этом смысле государственное управление является почти единственным «рычагом социального» управления. Государство в этом смысле регулирует правоотношения в сфере экономики в интересах неопределенного круга лиц, а именно, в интересах населения всего государства, в интересах всего народа.

Правовое регулирование в сфере российской экономики относится к федеральному уровню управления. Это объясняется тем, что нормы нашей системы права о государственном регулировании отношений в сфере экономики имеют конституционную основу, а, следовательно, должны быть общегосударственными. В регионах и на местном уровне федеральные нормы права могут детализироваться, конкретизироваться или дополняться, если для этого имеется соответствующая компетенция у органов власти и государственного (муниципального) управления.

Истоком государственного правового регулирования публичной экономики является административное право. Производные от административного права науки (финансовое, налоговое, таможенное, информационное и др.) развивают и детализируют нормы права, регулирующие отношения в той или иной области человеческой деятельности, касающейся экономики. Только в административном праве закладываются основы той части норм права, что имеют прямое отноше-

ние к субъектам государственного управления, наделяемым в установленном порядке соответствующей компетенцией. В связи с этим можно говорить о том, что **публичное экономическое право является производным от административного права.** В связи с этим предмет и метод публичного экономического права во многом схож с предметом и методом административного права, но имеются и различия.

Экономика, как сфера правового регулирования, нуждается в упорядочивании отношений и фактов. Определение объема и границ правового регулирования не должно, с одной стороны, тормозить развитие этой сферы, с другой – ограничивать экономическую свободу. В связи с этим, среди административистов долгие годы ведется полемика о пределах правового регулирования в сфере экономики.

В советской науке административного права есть раздел, посвященный государственному управлению экономикой. Со сменой государственного устройства в России методы управления сферой экономики изменились, в связи с чем, естественно, должны быть выработаны новые теоретически обоснованные концепции участия субъектов государственного управления в экономической деятельности. Пока споры продолжаются, практика правового регулирования данной сферы идет в двух направлениях:

– установление норм-принципов и общих норм о компетенции субъектов государственного управления;

– проведение экономических реформ и экспериментов на основе подзаконных правовых актов Президента России и Правительства России, органов исполнительной власти субъектов РФ.

Для того чтобы ориентироваться в этих направлениях, целесообразно различать методы государственного регулирования в экономике в целом (позитивное обязывание) и дозволение, запрещение.

Используются для этого, как правило, следующие схемы:

- «государство – органы государственного управления – общество»,
- «государство – предприниматель – общество».

В качестве регуляторов отношений по первой схеме применяются нормы права, устанавливающие порядок осуществления планирования, прогнозирования, формирования и исполнения бюджетов всех уровней, нормы о бюджетном инвестировании, о контроле за целевым и эффективным использованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и т. д.

В качестве регуляторов отношений по схеме «государство – предприниматель – общество» могут применяться такие административно-правовые режимы как лицензирование, регистрация, разрешение, квотирование, аккредитация, экспертиза, экзамен, сертификация, стандартизация, конкурс, оценка, согласование и утверждение, аттестация<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Целями применения административно-правовых режимов для осуществле-

Для осуществления государственного контроля по этой схеме создана разрешительная система, в которую входят уполномоченные органы, обладающие специальной компетенцией<sup>44</sup>, и лица, получившие право совершать определенные действия от имени государства (либо выполняющие задачи, поставленные государством), а также организации, имеющие государственную аккредитацию с правом выдачи документов государственного образца о соответствующем уровне.

В разрешительную систему могут входить органы исполнительной власти, выдающие различного рода разрешения и органы, являющиеся как бы промежуточным звеном в разрешительной системе<sup>45</sup>.

---

ния предпринимательской деятельности могут быть оценка способности лица, желающего осуществлять ту или иную разрешенную законом деятельность или выполнять определенные действия от имени государства; выполнение обязанности государства обеспечить защиту прав человека и гражданина, интересов потребителей; выполнение государственной обязанности по обеспечению безопасности общества в целом и населения в частности.

<sup>44</sup> К уполномоченным органам могут относиться федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы мест самоуправления, некоммерческие организации, которым законодательством предоставлено право выполнять некоторые юридические действия от имени государства. Например, регистрацию договоров купли-продажи электроэнергии, нотариальные действия, обучение с последующей выдачей дипломов государственного образца об образовании и т. п.

<sup>45</sup> Ими являются, в основном, лица, проводящие предварительную экспертизу либо дающие заключение о целесообразности предоставления претенденту разрешения на право осуществлять определенный вид деятельности или действия. Такое лицо не является лицензирующим органом, но опосредовано участвует в

Лица, входящие в состав разрешительной системы, условно именуется субъектами разрешительной системы. Они в своей деятельности должны руководствоваться установленными материальными и процессуальными нормами<sup>46</sup>. Более того, все они участвуют в реализации государственной экономической политики.

Вследствие того, что в реализации государственной экономической политики, в обязательном порядке участвует орган власти или орган государственного (муниципального) управления, то можно говорить о том, что *предметом публичного экономического права являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в рамках реализации государственной политики в сфере экономики.*

При этом *объектами правового регулирования в сфере экономики являются:*

*– поведение людей, вступающих в общественные отноше-*

---

процессе контроля документов на подачу заявки на получение лицензии (разрешения), иного вида разрешительной документации и, порой, от его одобрения либо отказа зависит, сможет ли заинтересованное лицо получить требуемое разрешение. Так, для решения вопроса о добыче драгоценных камней необходимо получить одобрение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о рассекречивании необходимой для добычи информации и т. д.

<sup>46</sup> Материальные нормы содержатся в законодательстве о статусе, компетенции, правах и обязанностях субъектов разрешительной системы (различного рода Положениях о <...> министерстве, службе, инспекции). Процессуальные нормы содержатся, как правило, в административных, служебных и иных регламентах (оказания услуг, исполнения государственных функций, технических регламентах и пр.).

ния, возникающие в этой сфере,

– *общественные отношения* (социальные связи, зависимости и разграничения), которые возникают между государством (его представителями) и органами управления, выступающими от имени государства, а также между ними и хозяйствующими субъектами, между хозяйствующими субъектами и иными лицами, участвующими в экономических отношениях, в т. ч. потребителями экономических благ.

В связи с этим нормами права устанавливаются:

– виды деятельности и перечень услуг, которые относятся к сфере экономики;

– круг потенциальных участников отношений, возникающих в сфере экономики;

– требования к участникам экономической и иной деятельности, осуществляемой в сфере экономики.

В качестве приемов юридического воздействия в публичном экономическом праве превалирует метод централизованного регулирования (метод субординации, основанный на отношениях «власти и подчинения»). Основной способ правового регулирования – разрешительный (запрещено все, кроме прямо дозволенного).

6. Другие способы правового регулирования характерны для гражданско-правовых отношений. Их варианты в публичном экономическом праве используются крайне редко, поскольку в системе государственного и муниципального управления публичный интерес всегда превалирует и имеет

«охранный механизм».

В заключение данной части пособия следует отметить, что экономика, как сфера и объект правового регулирования довольно перспективная область научных исследований и разработок. Ещё очень многое предстоит в этой области изучить, проанализировать и обобщить с тем, чтобы из учебной дисциплины публичное экономическое право стало полноценной научно обоснованной теорией.

## **Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература**

Алексеев С.С. Собрание сочинений. М., изд-во «Статут», 2010;

Бойцова В.В. Идея правового государства в трудах русских юристов. // Правоведение. 1991. № 3;

Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2012;

Лившиц Р.З. Современная теория права. М.: ИГПАН, 1992;

Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений, в 5 т., 1985–1995;

Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 2008.

## **§ 6. Системное правовое регулирование в сфере экономики**

Экономика развивается по объективным экономическим законам. Из-за этого создается впечатление, что государственное регулирование в сфере экономики должно быть минимальным. Однако такое мнение – заблуждение, вновь и вновь демонстрируемое нам во время различного рода кризисов. На самом деле, деятельность государства заключается в системном регулировании процессов и определении тенденций, происходящих в обществе.

Государственное регулирование в сфере экономики должно осуществляться регулярно, в соответствии с той государственной политикой, что существует в конкретный период общественного развития. Меняется государственная политика – меняются формы и методы экономического регулирования.

Государственное регулирование осуществляется разными методами. Один из методов – системное регулирование. Оно может осуществляться правовыми и не правовыми методами. В обобщенном виде это можно определить следующим образом.

В зависимости от вида государственной политики системное регулирование может осуществляться и с помощью норма права, и без их помощи. Часть отношений в этой сфере

может подпадать под правовое регулирование, часть – нет. Оно (регулирование) может «выходить» за пределы права и находиться в плоскости, например, различных видов управления (стратегического, оперативного, проектного, «ручного» и т. д.).

Многие виды управления не подпадают под детальную правовую регламентацию<sup>47</sup>. В этих случаях порядок (процессы, процедуры) управления устанавливаются не на общегосударственном уровне, а локально, на местном уровне – на предприятии, в учреждении, в организации, в корпорации, в холдинге и т. д. Оно может устанавливаться даже руководителем или должностным лицом, на которое возложены функции по руководству либо группой уполномоченных на это лиц.

Деятельность государства в сфере экономики – преобразующая сила и если рассматривать системное регулирование с помощью норм права (*системное правовое регулирова-*

---

<sup>47</sup> В данном случае могут приниматься лишь общие нормы о видах управления либо создаваться нормы, допускающие на практике использование различных форм управления. Детализация общих норм, процессы осуществления различных видов управления и реализация проектов на определенных условиях в зависимости от вида управления на уровне законодательства, как правило, не устанавливаются. Это целесообразно «относить» на уровень исполнителей, поскольку вид управления и формы реализации проектов невозможно «загнать» в жесткие нормы права из-за многообразия процессов, процедур и анализа (постоянного мониторинга), необходимости своевременной корректировки технологий их исполнения и многих иных аспектов, сопряженных с реализацией целей и задач, стоящих перед теми, кто функцию управления осуществляет.

ние), то можно сказать, что этот метод регулирования обеспечивает более правильное определение приоритетов общественного развития, форм и способов реализации экономических законов, выявление тенденций экономического развития, установление критериев (параметров) такого развития, чем регулирование не правовыми методами.

Содержание системного правового регулирования может быть различным. Оно зависит от типа или состояния экономической модели страны. Поскольку в настоящее время в нашей стране экономика находится в переходном периоде, то остановимся на системном правовом регулировании, характерном для этой стадии развития экономических отношений.

*Системное правовое регулирование* при государственной политике «переходного» к смешанной экономике периода предполагает:

- регулирование денежного обращения, включая процессы и тенденции, происходящие в финансовой системе страны;
- регулирование процессов и тенденций микро– и макроэкономического характера;
- налоговое регулирование.

Государство, при системном правовом регулировании, должно сначала определить политическую основу, в соответствии с которой будут устанавливаться основные правила функционирования участников экономической деятель-

ности, а затем моделировать те правовые конструкции, которые необходимы для полноценного регулирования общественных отношений.

Пока нет новых теорий о модернизации административного права в части публичной экономической деятельности, политики и ученые продолжают спорить о том, какие правовые конструкции необходимо использовать при правовом регулировании политики «переходного» периода в экономике.

Некоторые специалисты считают, что в такой период нормы права для системного регулирования должны быть ориентированы на налоговое регулирование, другие – на регулирование денежного обращения. «Либерально настроенные» считают, что административных барьеров должен быть минимум, а «радикально настроенные» – чтобы командно-административных норм права должно быть как можно больше. Тех норм о командно-административных указаниях, что продолжают использоваться при установлении критериев, индикаторов и индексов, показателей, коэффициентов, нормативов, концентраций, требований и пр.<sup>48</sup>, а также о кор-

---

<sup>48</sup> Речь идет о прямых запретах и требованиях, которые должны выполнять субъекты управления при осуществлении своей деятельности или при выполнении экономическими субъектами определенных действий. Например, органами власти устанавливаются уровни предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных и токсичных веществ. Утверждаются эти уровни в административных приказах министерств и ведомств, они регистрируются и опубликовываются в установленном порядке, поэтому приобретают статус норм права и обязательны для исполнения.

ректирующих субсидиях, о собственности, о конкуренции, об установлении платы за пользование ресурсами, об административно-правовых режимах, о ценообразовании и т. д., по их мнению, явно недостаточно.

Можно с такими точками зрения спорить, но очевидно лишь то, что место норм в экономическом публичном праве определяет не их отраслевая принадлежность, а цели и задачи, которые с помощью права нужно решить в конкретный период развития экономики страны.

Если к системному правовому регулированию в сфере экономики подходить с определенными и конкретными целями (задачами), то условно их (цели и задачи) можно разделить на общие и специфические.

К общим целям и задачам можно отнести:

- установление общих начал организации экономики, установление общего единого порядка осуществления на территории страны экономической деятельности, установление правил экономического оборота, экономического планирования и прогнозирования;
- определение субъектов управления, наделяемых специальной компетенцией в сфере экономики;
- создание условий, необходимых для поступательного и прогрессивного развития экономики.

К специфическим целям и задачам системного правового регулирования можно отнести:

- регулирование отношений в определенной сфере или от-

расли (т. н. отраслевое регулирование), управление государственными нематериальными активами;

- согласование интересов субъектов экономической деятельности в целях преодоления конфликта интересов (т. н. согласование противоречивых интересов с целью соблюдения общественных интересов);

- социально-политическое регулирование (производство, распределение, обмен и потребление благ (услуг) не должны разрушать систему отношений государства, его органов и граждан, возникающих в процессе управления делами общества и государства).

К каждой из этих групп целей и задач необходимы свои нормы права с тем, чтобы можно было создавать правовые конструкции, «работающие» на развитие экономики и интенсификацию экономической деятельности, а не наоборот.

Например, для решения таких целей и задач, как установление общих начал организации экономики необходимо определиться, желательно на уровне официальной доктрины, какие принципы

(нормы-принципы) экономической жизни страны будут положены в основу создания соответствующей системы норм права. На основе этих принципов должен устанавливаться общий (единый) порядок осуществления экономической деятельности. В соответствии с этим – правила экономического оборота, порядок осуществления экономического планирования и прогнозирования, субъекты управления,

выполняющие эти функции, порядок их работы и т. д.

И такая схема может «работать» по каждой цели или задаче.

Для решения целей и задач в сфере экономики целесообразно создавать нормы права, сбалансированные по действию между собой (внутри группы) и с нормами права из других групп.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>49</sup> разрабатывается прогноз социально-экономического развития страны. В нем отдельно выделяется *прогноз развития государственного сектора экономики*. На основе него разрабатывается концепция социально-экономического развития. Исходя из этого готовится Программа социально-экономического развития Российской Федерации, а исходя из её параметров – отраслевые программы (программы развития отрасли, сферы или производственные направления (направления экономической деятельности)).

На основе Программы социально-экономического развития также формируются основные параметры государственного бюджета. Он готовится на плановый и текущий периоды. Далее проект закона о бюджете страны, пройдя сложный путь согласования, обсуждения, корректировки и утверждения, становится законом. В соответствии с ним программы

---

<sup>49</sup> 1995. № 30. Ст.2871.

финансируются и после завершения отчетного периода, исполнение бюджета утверждается соответствующим законом. Параллельно с этим ежегодно озвучиваются послания Президента страны палатам Федерального Собрания и бюджетное послание, в которых определяются, в том числе, и основные показатели экономического развития страны, базирующиеся на прогнозе и концепции социально-экономического развития.

Как можно увидеть, целый ряд правовых актов из разных отраслей законодательства (административного, финансового, бюджетного, налогового и др.) направлен на выполнение лишь одной из общих задач государственного системного регулирования – экономическое планирование и прогнозирование.

Рассматривая вопросы системного правового регулирования в сфере экономики необходимо также учитывать, что на состояние нашей экономики могут влиять и внешние факторы, которые также требуют своего правового реагирования.

Например, возникновение совокупности обстоятельств может потребовать от нас безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов (должностных лиц), представляющих угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан. От нас потребуется безотлагательная реакция и в связи с принятием соответствующей фактам на-

рушения международных норм резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Для таких случаев создаются правовые конструкции, которые позволяют, даже в ущерб экономике, в целях обеспечения интересов и безопасности и (или) устранение или минимизация угрозы нарушений прав и свобод граждан, применять нормы специального права.

В нашей системе права эти функции выполняют нормы Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах».

К специальным экономическим мерам относятся запрет на совершение действий в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства, и (или) возложение обязанности совершения указанных действий и иные ограничения. Такие меры могут быть направлены на:

- приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества;
- запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление;
- запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление;
- прекращение или приостановление действия международных торговых договоров и иных международных догово-

ров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей;

– изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин;

– запрещение или ограничение захода в порты Российской Федерации судов и использования воздушного пространства Российской Федерации или отдельных его районов;

– установление ограничений на осуществление туристской деятельности;

– запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства.

Соблюдение специальных экономических мер обязательно для органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также для находящихся под юрисдикцией Российской Федерации организаций и физических лиц.

Решение о применении специальных экономических мер в отношении конкретных иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства, и о сроке, в течение которого данные специальные экономические меры будут применяться, принимается Президентом России на основе предложений Совета Безопасности Российской Федерации с обязательным неза-

медлительным информированием палат Федерального Собрания о таком решении (Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания).

Предложения о применении и об отмене специальных экономических мер могут быть внесены Президенту России также Советом Федерации, Государственной Думой или Правительством России.

Правительство России на основании решения Президента России устанавливает перечень конкретных действий, на совершение которых вводится запрет совершения и (или) в отношении которых вводится обязанность совершения, и иных ограничений.

В случаях, когда реализация специальных экономических мер требует решения Центрального банка России, то запрет устанавливается им во взаимодействии с Правительством России.

Федеральные органы исполнительной власти, Центральный банк и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции обеспечивают реализацию специальных экономических мер, в срок, установленный Президентом России.

Президент России принимает решение об отмене применения специальных экономических мер. Решение может быть принято досрочно, если причины, вызвавшие запрет устранены, если не устранены – то срок действия запрета продлевается.

Президент России информирует Совет Федерации и Государственную Думу о ходе применения специальных экономических мер с определенной периодичностью – не реже одного раза в шесть месяцев. Совет Федерации и Государственная Дума обсуждают информацию о ходе применения специальных экономических мер по мере ее поступления и представляют Президенту России предложения по повышению эффективности применения этих мер, а также могут предложить их отменить и (или) изменить.

В заключение данной части пособия можно отметить, что системное правовое регулирование в сфере экономики – процесс непрерывный. Развитие самой экономической сферы постоянно сопряжено с разного рода вызовами (внешними и внутренними), влияющими на политическую и социальную ситуацию в стране, с постоянно меняющимися общественными потребностями и приоритетами. В случае прерывания системного регулирования вполне возможно возникновение всякого рода проблем.

# **Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература**

Безруков В. Правительственная программа «Реформа и развитие экономики в 1995–1997 годах: основные цели» // Экономист, 1995, № 6;

Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики. – М.: Р-н. Дону, 2002;

Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Инс-т экономики РАН, 1998;

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – изд-во МарТ, 2007;

Кушлин В. Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика // Экономист, 1995, № 2;

Олейник А.Н. Институциональная экономика. – М.: Инфра-М, 2004;

Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М.: Инфра-М, 2000;

Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М.: ГУ ВШЭ, 2000.

# **Глава II**

## **Публичное экономическое право как подотрасль административного права**

### **§ 1. Понятие публичного экономического права**

Споры среди ученых о том, что именно должно быть основой для возникновения новой отрасли или подотрасли права не прекращаются с начала прошлого века. Спорят о многом. Например, по вопросу о гражданском, хозяйственном и торговом праве.<sup>50</sup> Одни считают – не нужно смешивать отрасли права, регулирующие отношения между государством и торговцами с отраслью права, регулирующей отношения между гражданами, совершающими сделки. Другие напротив –

---

<sup>50</sup> Более подробно см.: Цитович П.П. Труды по торговому и вексельному праву. Т. 1: Учебник торгового права. К вопросу о слиянии торгового права с гражданским // СПС «КонсультантПлюс»; Брагинский М.И. О системе гражданского права в системе «право публичное – право частное» // Проблемы современного гражданского права, М., 2000; Каминка А.И. Очерки торгового права. Вып. 1, СПб, 1912.

нужно все эти отрасли объединить в один правовой акт<sup>51</sup>. Если абстрагироваться от научных споров и обратить внимание на реалии XXI века, то сегодня более важно удовлетворить потребности в научном объяснении некоторых новаций нынешнего века с тем, чтобы лучше понять сущность происходящего и спрогнозировать развитие будущего.

О чем идет речь? «О наболевшем»: почему у нас всё так медленно меняется в системе государственного управления; почему органы власти порой сами не знают, когда получают не те результаты, на которые возлагали надежды, почему государственный аппарат теперь не управляет делами, а лишь создает нормы и т. д.?

Ответы на эти и многие подобные вопросы можно найти в анализе практики экономической деятельности, сформировавшейся в нашей стране за последние 20 лет. Вместе с этим, чтобы понимать суть происходящего, без теории не обойтись, только вот некоторые теоретики забывают, что сфера экономики, если не управлять процессами, может развиваться самостоятельно. Другой вопрос – в каком направлении она будет развиваться?

Длительное время дискуссии на тему о роли органов власти в обеспечении стабильного развития экономики, о «границах» их вмешательства в предпринимательскую деятель-

---

<sup>51</sup> Более подробно см.: Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права, М., 1918; Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права, Рига, 1964; Вышинский А.Я. Вопросы теории государства и права, М., 1949.

ность, о рамках экономической деятельности самих органов государственной власти и местного самоуправления, о максимуме и минимуме их участия в экономической жизни страны то «заходили в тупик», то одна из спорящих сторон убеждала других участников дебатов в том, что именно её подходы правильнее, чем предложения оппонентов и поэтому нужно делать то-то и то-то.

Ситуация менялась, когда в дебатах «побеждала» другая сторона и вопрос о роли и степени участия государства в экономике «переходил как знамя» из рук в руки. Всё снова пытались реформировать, однако принципиально ничего не менялось, поскольку неясным оставалось одно – по какому принципу определять «границы» деятельности субъектов государственного управления.

Если, к примеру, по принципам гражданского права, то органы власти и управления станут обычными предпринимателями, потеряют статус субъектов управления так называемого «высшего эшелона», сравняются по статусу со всеми теми, кто трудится только ради получения коммерческой выгоды. Такой вариант, естественно, никак «не вписывается» в рамки действующей Конституции РФ.

Если всю деятельность органов власти и управления, включая ведение хозяйственно-коммерческой деятельности отнести к нормам административного права, то исходя из теорий прошлого века нынешние виды деятельности органов власти тоже «не вписываются» в стандарт правового статуса

органов власти.

Но сколько бы ни спорили, очевидно то, что вопросы государственного управления относятся к публично-правовой сфере общественной жизни и более всего – к административному праву. Сама наука административного права довольно архаична, поэтому пришло время структуризации этой отрасли права как науки.

Причина – изменившиеся общественные отношения и изменения в укладе государственного сектора экономики. Изменились виды государственных функций и объем компетенции органов власти и органов государственного (муниципального) управления. Ранее известные варианты компиляции норм о статусе органов власти и органов государственного управления уже не позволяют субъектам управления своевременно и адекватно реагировать на внутренние и внешние вызовы. Появление новых институтов права и предметов регулирования, их комплексность, наличие у них межотраслевых признаков уже не «укладываются» в ранее сформировавшееся представление о строгом их распределении по отраслям права и отраслям законодательства. Неоднократно начинаемые<sup>52</sup>, но так пока и не завершившиеся «с положительным сальдо» административные реформы – лишний раз

---

<sup>52</sup> См. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» (СЗ РФ, 2003, № 30, ст. 3046); Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р, одобрявшее Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (СЗ РФ, 2005, № 46, ст. 4720).

доказывают это.

Один из вариантов решения этой довольно сложной задачи – определиться не с отраслью права, с помощью которой осуществляется системное правовое регулирование в сфере экономики, а с целями, задачами, функциями и видами деятельности тех субъектов управления, что определяют государственную экономическую политику или участвуют в её реализации.

В настоящее время вопросы регулирования экономики и экономической деятельности не систематизированы, не представлены каким-то отдельным блоком законодательства, а относятся к разным отраслям права. Такая ситуация не способствует правильному определению роли и характеру функций субъектов государственного управления, «ответчающих за состояние дел» в сфере экономики, не позволяет «увидеть» всю картину происходящего в организации, регулировании и управлении экономической деятельности в целом. Есть представление лишь об отдельных частях экономической жизни, но цельного представления о том, кто из субъектов государственного управления отвечает за состояние дел в сфере экономики, кто из них и какие государственные функции выполняет, почему происходят сбои в экономическом развитии и т. д. пока нет.

Так, гражданское право регулирует отношения имущественного характера, в большей мере – частного права, в меньшей – государственного и муниципального. Финансо-

вое право регулирует отношения в финансовой сфере, в большей мере отношения по поводу государственных и муниципальных финансов, в меньшей – частных финансов и т. д. Многие отраслевые кодексы (Воздушный, Земельный, Градостроительный, Лесной и др.) имеют больше норм административного права, чем гражданского, хотя условно относятся к гражданскому законодательству. Многие отраслевые федеральные законы, условно относимые к гражданскому законодательству, по своему содержанию охватывают именно компетенцию органов власти и государственного (муниципального) управления, чем деятельность субъектов негосударственного (коммерческого) сектора.

Анализ Реестра полномочий субъектов управления в Российской Федерации<sup>53</sup> показывает, что большинство норм, регулирующих отношения в сфере экономики, имеют не гражданско-правовой, а именно публично-правовой характер. Чаще всего участником этих отношений являются органы власти и государственного (муниципального) управления, в связи с чем их деятельность в отраслевом законодательстве и является объектом публично-правового регулирования.

Вполне возможно, что появление такой подотрасли права, как публичное экономическое право, могло бы собрать в единое целое разбросанные по другим отраслям институты права и предметы регулирования, относящиеся к вопросам

---

<sup>53</sup> Автором и составителем данного Реестра является Н.А. Игнатюк.

установления и реализации государственной экономической политики. А выработка нового подхода к определению роли органов власти и государственного управления в экономической жизни страны стало бы актуальным и для практиков, и для ученых.

Вполне очевидно, что выделение новой подотрасли права в виде публичного экономического права обусловлено многими моментами. Во-первых, потребностью<sup>54</sup> определить круг вопросов, не дублирующих гражданское (в т. ч. предпринимательское, коммерческое) право и не сконцентрированных только на государственном регулировании, но дающее ясное представление о системе государственного правового регулирования экономической деятельности.

Во-вторых, потребностью выявить всех субъектов управления, в компетенцию которых входят вопросы регулирования и управления в сфере экономики и более четкого установления их правового статуса.

В-третьих, потребностью установить четкие границы по коммерциализации деятельности органов власти, органов государственного и муниципального управления.

В-четвертых, потребностью установления таких правовых барьеров, которые бы не давали возможности, препятствовали бы выстраиванию, при осуществлении хозяйственной

---

<sup>54</sup> Речь идет о потребности, обусловленной и новой парадигмой в отношении структуры административного права и административного законодательства, институтов развития, создаваемых государством, а также вступлением России в ВТО.

(экономической) деятельности, коррупционных схем и иных нелегитимных взаимоотношений.

Удовлетворить такие потребности вполне возможно, если публичное экономическое право заложить как основу новой науки об эволюции общественного экономического развития.

**Видится, что публичное экономическое право как подотрасль административного права это система правовых норм, с помощью которых регулируются общественные отношения, складывающиеся в ходе определения и реализации государственной экономической политики, а также отношения, возникающие между субъектами государственного и негосударственного управления при осуществлении экономической деятельности.**

Экономическая деятельность в данном случае понимается в общепринятом значении – как совокупность действий на разных уровнях хозяйствования, в результате которых удовлетворяются потребности посредством производства и обмена материальными благами и услугами.

До создания научно обоснованной концепции публично-экономического права как науки, основы публично-экономического права могут рассматриваться как учебная дисциплина.

В структуру такой учебной дисциплины могут войти следующие разделы:

- цели, задачи, государственные функции и полномочия субъектов государственного управления в сфере экономики;
- планирование и прогнозирование экономического развития;
- управление публичным сектором экономики;
- публичные услуги в сфере экономики;
- государственный контроль и надзор в сфере экономики;
- профилактика и противодействие негативным явлениям, влияющим на экономическое развитие страны;
- сотрудничество органов власти и управления с субъектами экономической деятельности, государственная поддержка субъектов экономической деятельности.

Под *субъектами государственного управления* понимаются лица, наделенные государственно-властными или административно-властными полномочиями. Ими могут быть органы власти, государственные органы, органы государственного управления, органы местного самоуправления, должностные лица, предприятия, организации, учреждения, находящиеся в ведении органа публичной власти, т. е. все те, кто обладает вышеназванными полномочиями либо выступает от имени таких лиц на основании норм права, правового акта или по доверенности.

Под *публичным сектором экономики* понимается совокупность экономических ресурсов, находящихся в распоряжении государства.

*Негативными явлениями*, влияющими на экономическое

развитие страны может быть многое. Это и коррупция, и дефолты<sup>55</sup>, и «теневая» экономика, иные экономические преступления, и разного рода дефициты, и инфляция, и снижение уровня производства, и безработица, и т. д.

Поскольку публичное экономическое право, как науку, еще предстоит теоретически обосновать, а дискуссии могут продолжаться еще

не одно десятилетие, допускаю возможным обозначить контуры доктрины о науке «публичное экономическое право».

Публичное экономическое право – это комплексная (в нынешнем понимании) отрасль права, в которую могут войти конструкции конституционного и административного права, а также производные от них отрасли права и конструкции (самые простые) гражданского права.

Предметами исследований в публичном экономическом праве могут быть:

- организация деятельности субъектов государственного управления в сфере экономики, характер их компетенции,
- обеспечение эффективности использования государственного и муниципального имущества,
- формы и методы повышения эффективности использования бюджетных средств,
- эффективное управление государственными ресурсами;

---

<sup>55</sup> Дефолт – это процесс нарушения заемщиками своих платежных обязательств.

- определение вариантов реализуемости намеченных планов социально-экономического развития,
- прогнозирование последствий в сфере экономики в связи с решениями субъектов государственного управления,
- определение соотношения между намеченными планами по социально-экономическому развитию и полученными результатами,
- методы, формы и степень участия субъектов государственного управления в коммерческой и хозяйственной деятельности субъектов негосударственного управления,
- формы обеспечения «прозрачности» деятельности субъектов управления в сфере экономики,
- новые формы и методы регулирования экономической деятельности и управления при осуществлении субъектами государственного управления экономической деятельности,
- предотвращение появления коррупционных факторов в сфере экономики,
- борьба с ведомственным монополизмом в сфере экономики,
- упрощение административных процедур в сфере экономики,
- оптимизация процессов государственного и муниципального управления и оказания услуг в сфере экономики,
- планирование и прогнозирование экономического развития,
- организация и проведение экономико-правового мони-

торинга состояния дел,

– установление тенденций экономико-правовых явлений и процессов,

– определение взаимосвязей между состоянием экономики и правовыми нормами об организации деятельности органов исполнительной власти и государственных гражданских служащих,

– выявление государственных функций и административно-властных полномочий, допустимых к передаче на аутсорсинг и инсорсинг,

– формы сотрудничества субъектов государственного и негосударственного управления, легитимизация их взаимоотношений и т. д.

Перечень предметов исследований может быть продолжен, но главное не это, а реальная возможность влиять на экономическое состояние страны посредством разработки и внедрения новых техник, технологий и методов системного правового регулирования экономической деятельности.

## **Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература**

Административная реформа в России. М., Юридическая фирма «Контракт», издательский дом «ИНФРА-М». 2006;

Административная реформа в субъектах Российской Федерации. М., 2008;

Брагинский М.И. О системе гражданского права в системе «право публичное – право частное, М., 2000;

Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии. // Журнал российского права. 2006. № 10;

Каминка А.И. Очерки торгового права, вып.1. СПб, 1912;

Одинцова М.И., Экономика права, ГУВШЭ. М., 2007;

Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций, М.: Волтере Клувер,2011;

Тихомиров Ю.А. Публичное право, изд-во БЕК, М., 1995;

Хозяйственное законодательство: учебник /под ред. Н.И. Клейн/, М.,1990.

## § 2. Институты публичного экономического права

Исходя из общетеоретической основы о том, что *институтом права* является обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права, можно определить и систематизировать институты публичного экономического права.

К *институтам публичного экономического права* можно отнести:

- органы государственной власти, органы государственного управления, государственные органы;
- муниципальные органы, органы местного самоуправления;
- субъекты государственного управления;
- субъекты муниципального управления;
- государственный менеджмент;
- публичная (государственная, муниципальная) собственность, включая нематериальные активы;
- разгосударствление, приватизация;
- участие государства в деятельности хозяйственных обществ;
- разрешительная система;
- административно-правовые режимы;

- аутсорсинг государственных функций;
- экономические партнерства;
- ответственность государственных (муниципальных) служащих за результаты деятельности в сфере экономики;
- производство административных процедур в сфере экономики, связанных с принятием решений и/или правовых актов, с исполнением государственных функций и/или административно-властных полномочий, с сотрудничеством субъектов государственного управления с субъектами негосударственного управления.

Перечень институтов публичного экономического права может быть дополнен, поскольку само публичное экономическое право как наука только формируется, в него могут быть привнесены институты права из иных отраслей либо возникнуть комплексные институты права. Это может быть обусловлено возникновением новых общественных отношений в сфере экономики.

Не все *органы государственной власти, органы государственного управления, государственные органы, субъекты государственного управления, муниципальные органы, органы местного самоуправления, субъекты муниципального управления* относятся к числу институтов публичного экономического права, а лишь те, в чью компетенцию входят государственные функции управления либо регулирования отношений в сфере экономики. К их числу, по российскому законодательству, могут относиться представительные, испол-

нительные и судебные органы<sup>56</sup>.

*Государственный менеджмент*, как институт публично-экономического права – это новое явление в нашей правовой системе. Возникло оно на волне попыток проведения реформ в системе государственного управления.

Сначала в Послании Президента России Федеральному Собранию на 2003 год говорилось о том, что необходимо провести административную реформу, направленную на повышение эффективности деятельности системы органов исполнительной власти и создать благоприятные условия для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов.

Указом Президента России от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» приоритетные направления административной реформы были определены. Ими стали ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в т. ч. прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом

---

<sup>56</sup> Их перечень и объем компетенции см. в Главе III «Субъекты публичной экономической деятельности» настоящего учебного пособия.

и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Главное, чего планировалось добиться, это так организовать процесс управления, чтобы он был, во-первых, эффективным, во-вторых, работа госструктур была бы переориентирована на достижение конкретных результатов и качественное удовлетворение потребностей населения.

В административной науке это стали называть *государственным менеджментом*. Но на практике не сразу удалось приблизиться к намеченным планам. Была разработана Концепция административной реформы и план мероприятий, которые были одобрены распоряжением Правительства России от 25.10.2005 г. № 1789-р. Базировалась Концепция на Указе Президента России от 09.03.2004 № 314, утвердившем новую структуру федеральных органов исполнительной власти и введшем в практику работы органов исполнительной власти трёхвидовое «разделение труда» между министерством, службой и агентством с вертикальным отраслевым подчинением.

Но и по сегодняшний день программы по государственному менеджменту не стали основой работы государственной администрации по новому. Бюрократический стиль управления в целом остался прежним. Работа служащих направлена на выполнение разного рода регламентов и собственное продвижение по иерархической лестнице.

За все время реформ не удалось в государственном секто-

ре создать конкуренцию, поэтому сохраняется низкое качество оказываемых в этом секторе услуг. Отказ от бюрократического стиля поведения и внедрение мер, стимулирующих повышение качества обслуживания населения потребует ответственности за результаты проделанной работы. В связи с этим государственный менеджмент еще предстоит развивать как институт права, формируя у служащих новую мотивацию к получению качественного результата их работы в государственном секторе экономики.

*Публичная (государственная, муниципальная) собственность, включая нематериальные активы, как институт публичного экономического права – это база для формирования государственных доходов.*

Удовлетворение общественных потребностей невозможно без публичной собственности, поэтому она является объективно необходимым элементом структуры любого общества. Создание факторов экономического роста, обеспечение залога стабильности экономического развития, гарантии сохранения национальных богатств – это посильно только государству. Частное предпринимательство не может удовлетворить все эти экономические потребности общества.

Именно публичный интерес создает объем публичной собственности. От имени государства внимание к объемам этого вида собственности, целевому использованию и эффективности использования «озвучивают» субъекты государственного управления, от имени общества – субъекты

негосударственного управления.

Под публичной собственностью понимается государственная и муниципальная собственность<sup>57</sup>.

Государственная собственность может быть федеральной собственностью и собственностью субъектов РФ. Соответственно определяются и распорядители этой собственностью (федеральные органы власти и органы власти субъекта РФ). Объектом собственности могут быть земля, природные ресурсы, недра, основные средства, здания, материальные ресурсы, финансы, ценные бумаги, финансовые активы, драгоценности, любое имущество, необходимое для осуществления государственных функций.

К муниципальной собственности относятся имущественные и неимущественные права, финансы, ценные бумаги, имущественный комплекс муниципального образования. В этот комплекс входят земельные участки, движимое и недвижимое имущество (жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и т. д.), имущество муниципальных предприятий, учреждений, организаций.

Государственная и муниципальная собственность находится в распоряжении публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований). Она служит для осуществления функции по

---

<sup>57</sup> Кооперативная, общественная собственность и собственность общественных организаций в данном случае не рассматривается, т. к. эти виды собственности пока не рассматриваются как элементы института публичного экономического права.

реализации общегосударственных (общенациональных), региональных и местных интересов, охватывает те сферы рынка, которые не должны быть интересны субъектам частной собственности.

Управление объектами публичной собственности должно базироваться на основополагающих социальных и экономических интересах общества и государства. В настоящее время право на публичную собственность обеспечивается совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению публичным имуществом. Некоторые нормы о публичной собственности содержатся в гражданском праве, но это временное явление. Когда в науке будет выработан единый подход к определению места данной совокупности норм в системе права, то, скорее всего, эти нормы «перейдут» в публичное экономическое право.

*Разгосударствление, приватизация* как институты публичного экономического права очень важны для упразднения государственного монополизма, формирования многоукладной смешанной экономики, её децентрализации, освобождения государства от функций прямого хозяйственного управления.

*Переход от командно-административных к экономическим методам руководства*, изменение форм и содержание отношений собственности, создание многообразных типов хозяйств, передача в распоряжение коллективов и отдельных

граждан части государственной собственности *ведет к децентрализации государственного управления*. Конечно же, ни разгосударствление, ни приватизация не могут гарантировать прогрессивное развитие экономики. Эти меры лишь усиливают конкурентность в экономической сфере, но крайне необходимы для того, чтобы рыночная экономика развивалась в поступательном режиме.

*Участие государства в деятельности хозяйственных обществ* как институт публичного экономического права не только выполняет функцию регулятора в корпоративных правоотношениях, но и обеспечивает государству равноправное участие в этих отношениях. Такой институт права позволяет определять повышение эффективности открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, приоритетным направлением государственной политики. Хотя намечаются тенденции сокращения доли участия государства в корпоративных отношениях, но это не снижает актуальности развития данного института права, определения его места и роли в правовой системе и в экономике, а также в необходимости упорядочивания норм права о регулировании управления государственным и муниципальным имуществом в виде нематериальных активов, в совершенствовании управления акционерными обществами с участием представителей государства в составе органов управления данных обществ, в «отладке работы» механизма выражения воли государства по

конкретным вопросам управления государственным имуществом.

*Разрешительная система и административно-правовые режимы* как институты публичного экономического права, выполняют роль «инструментов», с помощью которых государство выстраивает свои отношения с лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность. С их помощью и в том числе, обеспечивается безопасность граждан, общества, государства. Правовой основой для этого служит Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>58</sup> и иные правовые нормативные акты разной юридической силы, в том числе Кодекс Российской Федерации об административной ответственности, Уголовный кодекс Российской Федерации и т. д.

Разрешительная система и административно-правовые режимы, институты права, структурно довольно сложны. В них входят множество и материальных, и процессуальных норм. Материальные нормы устанавливают правовой статус субъектов разрешительной системы и виды деятельности, подпадающие под действие административно-правовых режимов, а процессуальные – осуществление разрешительных производств, вернее сказать, осуществление процедур осуществления разрешительной деятельности.

*Аутсорсинг государственных функций* появился в нашей правовой системе совсем недавно. Впервые, в правовом ак-

---

<sup>58</sup> СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857.

те Правительства России упоминалось об аутсорсинге административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти как механизме выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе<sup>59</sup>.

Планировалось, что будут решены задачи по разработке критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, созданы перечни функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу, разработаны типовые процедуры и технологии проведения аутсорсинга, а также процедуры и механизмы контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов, механизмы, стимулирующие государственные органы проводить аутсорсинг и т. д. Это было необходимо для ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и прекращение избыточного государственного регулирования.

Со временем первоначальное толкование термина «аутсорсинг» изменилось, к нему добавились слова «государственных функций» и это словосочетание получило развитие в Программе Правительства России по повышению эф-

---

<sup>59</sup> См.: Распоряжение Правительства России от 25.10.2005 г. № 1789-р, одобрявшее Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (СЗ РФ, 2005, № 46, ст. 4720).

эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года<sup>60</sup>. Было установлено, что основными направлениями повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти (выполнения возложенных на них функций, в т. ч. по осуществлению юридически значимых действий) должна стать, в том числе, передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги.

Как институт публичного экономического права, аутсорсинг государственных функций будет развиваться и вполне возможно, что к нему будут относиться не только госзаказы на соответствующие услуги, но и иные виды государственной экономической деятельности.

*Экономическое партнерство*, как и предыдущий институт публичного экономического права, получил свою «новую» правовую регламентацию в нашей правовой системе относительно недавно. Общее название оно получило в рамках дискуссий о публично-частном партнерстве и государственно-частном партнерстве.

Публично-частное партнерство – это сотрудничество органов местного самоуправления с субъектами негосудар-

---

<sup>60</sup> Распоряжение Правительства России от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», СЗ РФ, 2010, № 28, ст. 3720.

ственного управления (частными предприятиями, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами).

Государственно-частное партнерство – это сотрудничество субъектов государственного управления с субъектами негосударственного управления.

По попыткам создать специальную правовую базу для государственно-частного партнерства можно прогнозировать в ближайшее время активное развитие этого института права, поскольку сотрудничество органов власти управления стало выгодным для экономики и может принести огромную пользу для общества в целом.

*Ответственность государственных (муниципальных) служащих за результаты деятельности в сфере экономики* условно подразумевалась в структуре административного права как дисциплинарная ответственность. Появление новых задач для государственных и муниципальных служащих, усилия, направленные на повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности служащих позволили выделить ответственность государственных (муниципальных) служащих за результаты деятельности в сфере экономики как новый институт публичного экономического права.

Основой для этого послужило постановление Правительства России от 22.05.2004 № 249<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> СЗ РФ. 2004, № 22, ст. 2180.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.