

**Южаков В.Н.**

**ТАЛАПИНА Э.В. ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО  
И ЭКОНОМИКА: КУРС ЛЕКЦИЙ. –  
М.: ВОЛТЕРС КЛУБЕР, 2011. – 520 С.**

В настоящий период выходит все больше публикаций, посвященных воздействию права на экономику. Их авторы затрагивают различные аспекты данного процесса. Автор рецензируемой книги рассматривает то, какое влияние на экономику оказывает публичное право, объединившее такие отрасли, как конституционное, административное, финансовое и информационное право, призванное отражать и активно реализовывать публичные интересы. Воздействие публичного права на экономику предполагает довольно строгие императивные методы регулирования, использование потенциала государственных органов. Оптимальные методы воздействия права на экономику в конкретной исторической ситуации найти непросто. Это противоречивый и динамичный процесс, в котором задействовано множество субъектов, как государственных, так и частных. Вопрос в том, как именно этот экономический массив может и должен быть урегулирован правом.

В последние двадцать лет предпочитают говорить об использовании норм гражданского права в развитии экономических отношений. По мнению автора, это объяснимо исторически – прежде всего надо было обеспечить самостоятельность предприятий, снизить зависимость экономических субъектов от государства. Идея рыночной экономики как свободного обмена в условиях свободной регуляции побудила к отказу от мысли об использовании рычагов государственного управления. И это дало свои результаты, главный из которых – появление множества автономных экономических субъектов.

Однако уровень развития экономики в целом остается недостаточным. Ослабли межрегиональные экономические связи, практически не используется прогнозирование. Сегодня уже очевидно, что публичное регулирование должно занять свое место в системе правового регулирования экономики. Но речь идет не о возрождении старых методов жесткого государственного управления и планирования, а о необходимости поиска новых, отвечающих требованиям современного управления.

Примечательно, что книга рождалась не в тиши академического кабинета. Много внимания в ней уделено решению практических прикладных вопросов, возникающих в современной управленческой действительности, с использованием авторского опыта экспертной работы. Рецензируемое издание – это результат прочитанных автором лекционных курсов в учебных заведениях России и Франции, что позволило отточить мысли, формулировки и донести их в сжатой и аргументированной форме. Главная идея данной монографии – показать, каковы пределы, объем и способы государственно-правового воздействия на экономику.

В книге рассматривается исторический и современный опыт правового регулирования экономики, как нашей страны, так и зарубежный на примере Франции, Германии (публичное экономическое право, административно-хозяйственное право) и США (экономический анализ права). Постоянное привлечение автором опыта зарубежного законодательства не только обогащает сравнительно-познавательную сторону лекций, но и позволяет отразить глобальные тенденции и прогнозы (например, влияние европейского конкурентного права на унификацию процедур торгов в России).

Автор обосновывает необходимость формирования такой комплексной учебной дисциплины, как публичное экономическое право. Это спорная, но интересная позиция.

«Публичное право», поясняет автор, это одна из парных категорий («публичное–частное»), поэтому пришлось обосновать еще раз, почему право традиционно делится на публичное и частное. Показаны современные подходы, влияние социализации права, появление смешанных отраслей законодательства. Высказана позиция о переосмыслении роли современного административного права, которое с советских времен считается правом санкций и ограничений, а главным его нормативным источником – КоАП. Однако эта шаблонная позиция давно нуждается в ревизии, необходимо обогатить теорию административного права новыми институтами и конструкциями (оказание государственных услуг, управление публичным сектором экономики, государственно-частное партнерство и пр.). Не менее важны и конституционные принципы регулирования экономики, которые пронизывают все отрасли права. Автор показывает и взаимодействие публичного и частного, а именно каким образом в гражданском праве используются публичные элементы.

Значительный интерес представляют разделы, посвященные участию государства в имущественных отношениях. Государство – это сложный субъект в праве, и необходимо установить границы его иммунитета в гражданских отношениях, что, в свою очередь, влияет на пределы его имущественной ответственности. Признание в практике государственных органов юридическими лицами уже привело к необузданному государственному предпринимательству в 90-е гг., в связи с чем автор предлагает обратиться к конструкции юридического лица публичного права. В науке ведутся дискуссии по этому поводу.

Соответственно в новом ключе представлена проблема взаимодействия государства и бизнеса. Период их противоборства ушел в прошлое, государство не может обойтись без использования предложений бизнес-структур

при подготовке управленческих решений. Активно развивается институт государственно-частного партнерства, и автор подробно описывает такую его форму, как концессия.

Много внимания уделено субъектам экономического регулирования. Это вопрос сложный, речь идет о разных органах и структурах. Автору придется вычленять элементы собственно экономической компетенции органов публичной власти. Немалый интерес представляет статус «смешанных» органов в сфере экономики, к каковым причислены Счетная палата и Центральный банк. Новыми субъектами в экономике, безусловно, являются государственные корпорации. Вопрос об их дальнейшем существовании продолжает оставаться дискуссионным в связи с реформой гражданского законодательства. Однако позиция автора заслуживает внимания, в особенности его анализ рисков при создании государственных корпораций.

Набирают вес такие субъекты, как саморегулируемые организации (СРО). Саморегулирование становится важным институтом в функционировании экономики. СРО объединяют профессионалов, создают возможности для выработки корпоративных норм, расширения зоны их самоответственности, это перспективное направление, поскольку участие в большинстве СРО добровольное. Добавим, что автор рассматривает и роль таких субъектов, как квазигосударственные органы (консультативные структуры при органах власти) и частные организации, осуществляющие аутсорсинг административно-управленческих процессов.

Одно из центральных мест в книге занимает вопрос о публично-правовых способах регулирования экономики, а именно, как органы власти находят средства воздействия на экономические процессы. Традиционные разрешительные и контрольные полномочия органов власти претерпевают изменения, сужается сфера лицензирования, контрольные полномочия регламентируются более строго. Представляет интерес рассмотрение вопросов экономического прогнозирования и планирования, которые помимо глобального подхода подразумевают и использование способов программно-целевого бюджетного планирования в деятельности органов власти, необходимых для оценки эффективности их деятельности. Подробно анализируется оказание государственных услуг в экономической сфере. Автор показывает элементы «импорта» концепции сервисного государства в Россию и своеобразие российской доктрины, родившейся в последние годы, что привело к принятию Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Охвачен и процесс электронизации услуг.

Э.В. Талапина рассматривает также государственное регулирование цен и тарифов. В рыночных условиях цены рождаются из соотношения спроса и предложения, однако остаются сферы, в которых государству необходимо сохранять регулирующие позиции, – естественные монополии, лекарственные средства. То, как нелегко выдержать тонкую грань между жесткой регламентацией и свободой, продемонстрировано примерами из судебной практики.

Традиционная господдержка стала мощным институтом воздействия на экономику. При этом важно, что действия государства в этой сфере подчинены антимонопольному контролю. Так, предоставление государственных или

муниципальных преференций не должно нарушать конкуренцию. Автор разделяет европейскую концепцию, согласно которой универсальным способом предоставления благ и прав государством являются торги, и выступает за их законодательную унификацию.

Большое внимание в книге уделяется управлению государственной собственностью. В условиях, когда отношение к госсобственности в основном нигилистическое, автор доказывает необходимость объективного подхода и поиска новых управленческих решений. Подробно рассматривается процесс приватизации государственной собственности, а также национализация как антипод приватизации. Обстоятельно проанализированы такие экономические игроки, как унитарные предприятия и АО с государственным участием. Следует отметить разработку форм управления государственной собственностью, тема, которой автор занимался и ранее.

Книга завершается вопросом, который сейчас стал острой проблемой, – коррупция как деструктивный фактор в экономике. Теневая экономика, сопутствующая в той или иной мере любой экономической деятельности, порождает негативные явления.

В последние годы вместе с автором книги мы много времени посвятили практическим разработкам по данной теме – подготовке и апробации методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проведению десятков семинаров и тренингов по этой теме в органах государственной власти. На базе указанной методики сформировано направление официальной антикоррупционной экспертизы, проводимой в обязательном порядке в органах власти. Автор рассматривает ее основные позиции применительно к экспертизе экономического законодательства. Другим способом противодействия коррупции является сокращение административных барьеров для бизнеса – автор рассматривает их сквозь призму судебных дел.

Представляется важным и то, что автор показал, каким образом разные отрасли публичного права оказывают свое воздействие на экономику, используя при этом публично-правовые механизмы: императивное регулирование, запреты, санкции, государственную легализацию. Сквозной идеей книги является разумное применение этих инструментов, сообразовываясь с новыми тенденциями в государственном управлении, характеризующими рост влияния бизнеса, гражданского общества на принимаемые властью решения. Это часто приводит к смешанному регулированию экономических отношений, когда публичное право «импортирует» конструкции и идеи, типичные для права частного, а также создаются институты, в которых частное и публичное тесно переплетено (государственно-частное партнерство, управление государственной собственностью). При этом любые процессы в регулировании государством экономики, в том числе влияние бизнеса и общества на власть, видятся автору в рамках права.

В заключение необходимо отметить, что выявленные и акцентированные в книге проблемы практического и теоретического порядка, ее содержание позволяют рекомендовать данное издание для применения и практикам, и научным работникам, а также для использования в преподавании в юридических и экономических вузах.