

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

Т.Я. ХАБРИЕВА,
В.Ю. ЛУКЬЯНОВА

Право и экономическая деятельность

В статье дается системное изложение научных взглядов на стратегию и проблемы правового регулирования экономической деятельности в Российской Федерации. Исследуются мировые тенденции изменения концептуальных основ государственного регулирования экономики в последние десятилетия, особенности преломления этих тенденций в российской правовой действительности, в том числе с учетом реальных условий, проблем социально-экономического развития страны и необходимости обеспечивать сбалансированность публичных и частных интересов. По итогам проведенного исследования предлагаются правовые пути элиминации факторов, оказывающих негативное влияние на развитие российской экономики.

Ключевые слова: правовое регулирование, экономическая деятельность, парадигма дерегулирования, публичные и частные интересы, экономический суверенитет, концепция оптимизации государственного регулирования экономики.

Взаимовлияние права и экономической деятельности – традиционный предмет внимания исследователей: философов, экономистов, правоведов¹. Такое внимание обусловлено тем, что экономика не только формирует материальную основу жизне-

¹ Так, в США в 1960-х–1970-х гг. появилась экономическая теория права, в рамках которой право оценивалось как система неясных цен, создающих стимулы для позитивных и подавления негативных форм поведения (общий анализ этой теории и иных актуальных направлений экономико-правовых исследований см. [Хабриева 2010]). В Советском Союзе в этот период основное внимание уделялось не столько экономической оценке правовых норм, сколько изучению социального контекста их действия, что привело к разработке приемов определения эффективности правовой нормы. Причем понятия эффективности правовой нормы и ее экономичности жестко разграничивались (подробно см. [Эффективность правовых... 1980]). В постсоветской России исследования вопросов эффективности законодательства продолжили сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, изучавшие как общие вопросы эффективности правовых норм, так и эффективность правового регулирования отдельных отраслей экономики (см. [Эффективность законодательства... 2015]). В числе экономико-правовых учений можно назвать также концепцию конституционной экономики, зарождение которой связано с именем Дж. Бьюкенена. В российском научном пространстве данная концепция претерпела существенные трансформации, превратившись в новое научно-практическое направление на стыке конституционного права и экономики (см. [Баренбойм, Гаджиев, Лафитский, Май 2006; Мазаев 2010] и др.).

Хабриева Талия Ярулдовна – академик РАН, вице-президент РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). Адрес: Ленинский просп., д. 14, Москва, 119991. E-mail: office@izak.ru.

Лукьянова Влада Юрьевна – кандидат философских наук, заведующая Отделом правового анализа и прогнозирования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Адрес: Б. Черемушкинская ул., 34, Москва, 117218. E-mail: analytics1@izak.ru.

деятельности человеческого общества, всех его сфер и страт, но и обуславливает появление и динамику развития многих глобальных проблем, с которыми сталкивается современное общество, например экологических. Кроме того, она представляет собой “реальный базис, на котором возвышается юридическая и политическая надстройка” [Маркс 1959, с. 6–7]. Этот тезис, сформулированный К. Марксом еще в середине XIX в., получил блестящее подтверждение в последней четверти XX–первые годы XXI в. В свою очередь, право, будучи, по меткому выражению П. Бурдые, “наивысшей формой активного дискурса, обладающего властью вызывать реальные последствия” [Бурдые 2007, с. 104–105], формирует “поле возможностей”, в рамках которого осуществляется экономическая деятельность, предопределяет легитимность и правомерность тех или иных ее видов. В этих условиях наиболее удачно взаимное влияние права и экономической деятельности отражает предложенная Х. фон Фёрстером метафора танца [Konstruktivismus... 1997]: правовое регулирование экономической деятельности – это парный танец с различными па, в котором ведущим оказывается то один (экономика), то другой (право) партнер и оба они непрерывно раскрываются и развиваются.

В настоящее время ведущей в этом “танце”, без сомнения, выступает именно экономика, которая в последнее столетие, как известно, показывает беспрецедентный рост. Быстрый рост экономики повлек за собой изменения и в иных сферах жизни человеческого общества: существенный демографический рост, распад великих империй, постепенный переход к гражданскому обществу с резким сокращением тоталитарных систем. Что же касается идеологической сферы, то здесь ко второй половине XX в. прочно утвердился “рыночный фундаментализм”, квинтэссенцию которого составляют представления о том, что только “ничем не стесненная деятельность рынка ведет к созданию эффективной и стабильной экономики”, тогда как “правительства менее знакомы с непогрешимыми экономическими принципами и менее мотивированы ими и поэтому их вмешательство, скорее всего, нарушает функционирование рыночных механизмов” [Стиглиц 2012, с. 72]. Рыночный фундаментализм неразрывно связан с постмодернистской парадигмой социального управления, в рамках которой были постулированы определяющая роль управления в развитии общества и его институализация. В правовой сфере соответствующие представления воплотились в концепциях “нового государственного управления” (New Public Management, NPM), “общественно значимого управления” (Public Value Management) и ряде иных.

Ключевыми элементами первой из указанных концепций – NPM, которая провозглашалась “постбюрократической” и противопоставлялась традиционному государственному управлению (Public Administration) (подробнее см. [Hood 1991; Hughes 2003, Stoker 2006, Osborne, Gabler 1992; Таланина 2015; Загорский, Липенцев 2013, с. 16–17; Ханс-Адам II 2012]), являются:

– представления об обслуживающем (сервисном) характере государства, которое должно не столько само выполнять все стоящие перед ним задачи, сколько обеспечивать их выполнение, привлекая для этих целей третьих лиц и устанавливая “правила игры” (определение прав частной собственности, надзор за исполнением частных контрактов, поддержание судебной системы и др.);

– перенос на учреждения, предоставляющие гражданам общественные или социально значимые блага, в том числе и государственные, а также на органы государственной власти, принципов управления коммерческими организациями, разработанных в рамках теории общественного выбора и теории предприятия.

Предполагалось, что такой подход позволит существенно повысить качество государственного управления, сократив соответствующие издержки, поэтому многими государствами и межгосударственными объединениями были предприняты значительные усилия по внедрению NPM в практику правового регулирования. Так, во Франции возможность выполнения одной или нескольких публичных функций частными субъектами, созданными в любой предусмотренной законом форме, была установлена сначала судебными решениями, а затем и законодательством [Понтье 2011]. Еще более полно, по оценкам экспертов (см., например, [Приватизация... 2000, с. 232–233]),

концепция NPM реализовывалась в Великобритании, где проводимая правительством М. Тэтчер политика базировалась на принципах отделения предоставления государственных услуг от их производства, ориентации в большей степени на интересы потребителей, а не на бюрократические, политические или производственные соображения, а также предупреждения возникновения возможных проблем путем планирования. В ряде стран (Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, Германии, Нидерландах и др.) в целях реализации указанной парадигмы были проведены более или менее радикальные административные реформы (подробнее см. [Хабриева, Ноздрачев, Тихомиров 2006; Административная... 2006]).

Вместе с тем практическая реализация концепции NPM выявила в ней ряд существенных недостатков, к числу которых можно отнести рост транзакционных издержек, обусловленных особенностями контрактной системы; возникновение благоприятных условий для распространения коррупции вследствие появления на государственной службе значительного числа чиновников, недостаточно четко понимающих специфику государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений; лиц, в сознании которых общественно значимые ценности недостаточно укоренены, и т.д. Еще более негативным эффектом от внедрения описываемых идей стало усиление фрагментированности государственного управления и разрыв межведомственных связей, в результате чего управленческий процесс становился все более закрытым, что снижало уровень легитимности власти в глазах общества.

В результате данная концепция претерпела существенные изменения, постепенно трансформируясь в концепцию (парадигму) общественно значимого управления, которая основывается на идеях равноправного сотрудничества государственных и негосударственных структур, что позволяет некоторым исследователям трактовать ее как “постконкурентную”. Основным методом управления в рамках этой концепции выступает формирование управляющей сети, основанной на принципах самоорганизации. Максимум, что остается государству, – координирующая функция: «государство... перестает быть непосредственным агентом действия, а берет на себя роль “трансформатора”, т.е. координирует, регулирует экономические отношения, оказывает помощь одним, сдерживая монополизм других, повышая тем самым конкурентоспособность экономики в целом» [Сморгунов 2012, с. 68].

Еще одно важное отличие концепции общественно значимого управления от концепции NPM состоит в том, что в ее рамках целью управляющей деятельности провозглашено не решение поставленных задач и не достижение заранее определенного (намеченного) результата, как в случае нового государственного управления, а реагирование на запросы и предпочтения граждан и иных “пользователей” соответствующих услуг [O'Flynn 2007, p. 361; Kelly, Mulgan, Muers 2002]. Очевидно, что при таком подходе управление приобретает еще более фрагментированный и исключительно реактивный характер, вследствие чего эффективно могут решаться только тактические задачи. При этом государство лишается инструментов формирования образа желаемого будущего, возможности определять его параметры и реализовывать социальные технологии его конструирования. Что же касается правового регулирования, то оно утрачивает свою прогностическую функцию и способность корректировать тенденции развития сложной системы, каковой является современная экономика.

Можно предположить, что именно реализация, практическое воплощение указанных концепций стали одной из причин того, что существенный рост мировой экономики, о котором говорилось выше, не только не привел к решению глобальных социальных задач², но и порождает кризисные явления практически во всех сферах жизни человеческого общества, в том числе и в самой экономической системе – начи-

² В мире по-прежнему наблюдается рост абсолютного числа бедных (с 1,1 млрд человек в 1990 г. до 1,4 млрд человек в 2012 г. по данным ООН), разницы в степени материального благосостояния между бедными и богатыми странами и людьми, увеличение безработицы (в том числе в развитых странах), рост преступности, при увеличении продолжительности жизни растет число заболеваний, появляются новые болезни, вновь возникают, казалось бы, искорененные заболевания, расширяется их ареал и т.п.

ная с Великой депрессии 1929–1939 гг.³ и заканчивая мировым финансовым кризисом 2008–2009 гг. и современными валютными “войнами”. В этих условиях особую актуальность приобретает поиск правовых механизмов преодоления последствий текущих кризисных явлений в экономике и иных сферах жизни общества и недопущения таких кризисов в дальнейшем. Очевидно, что такие механизмы могут функционировать эффективно лишь в случае, если они, основываясь на прочном научном фундаменте, будут адекватно отражать специфику объекта управления (отдельных видов экономической деятельности и (или) экономической системы в целом)⁴.

Говоря об особенностях экономической системы Российской Федерации, приходится признать, что все отмеченные выше тенденции – преобладание экономического императива в жизни общества и отдельного человека и порождаемые им негативные явления, разгосударствление экономики и ее “сервисизация”, “размывание” систем государственного управления различными сферами жизни общества и вхождение в эти системы негосударственных субъектов – наблюдаются и в нашей стране. Один из наиболее ярких примеров тому – реформа технического регулирования, в ходе которой, в частности, функции по сертификации, выполнявшиеся в соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5151-1 “О сертификации продукции и услуг” федеральными органами исполнительной власти, переданы органам по сертификации – юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, аккредитованным в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации⁵.

При этом в нашей стране ситуация существенно осложнена переходным характером российской экономической системы и нестабильностью законодательства. По оценкам ряда экспертов, в настоящее время российская экономическая система включает не только характерные для позднего капитализма формы рынка, часть которых представлена в неразвитом и (или) деформированном виде, но и “классические” формы рынка, а также трансформированные, видоизмененные элементы советской экономической системы (см., например, [Бузгалин, Колганов 2015; Глазьев 2015]). Ей соответствует и система управления экономической деятельностью, которая представляет собой сложный конгломерат механизмов и инструментов, вызванных к жизни, по нашему мнению, не только закономерностями развития позднего капитализма и постиндустриального общества, но и сохранением в силу инерции ряда элементов советской системы. Эта система включает:

- элементы, которые, на наш взгляд, можно охарактеризовать как “реликты” директивного централизованного управления, свойственного советской системе;
- черты имманентно присущего постиндустриальному обществу косвенного государственного регулирования;
- элементы локального полицентричного корпоративного регулирования и саморегулирования.

Причем для каждого из указанных элементов, каждой из этих подсистем характерны свои динамика и логика развития, что не может не сказаться на правовом регу-

³ По оценке Дж. Стиглица Великая депрессия доказала, что рынок не является самокорректирующимся механизмом, поэтому для восстановления экономики и повышения уровня занятости населения потребовались значительные усилия со стороны государства. После Великой депрессии многие государства стали проводить политику, направленную на элиминацию колебаний совокупного спроса и экономической нестабильности. Однако по мере того, как Великая депрессия, порожденные ею паника и кризисы стали предаваться забвению, вера в саморегулирующийся характер рынка вновь ожила [Стиглиц 2012 с. 73].

⁴ Очевидно, что такой фундамент не может быть сформирован представителями какой-либо одной отрасли знаний – юристами, экономистами, социологами и т.д. Для этого, по нашему мнению, нужны экономико-правовые исследования по значительному числу общетеоретических и совместных прикладных проблем, включая исследования влияния права на экономическое развитие; экономической оптимизации государственного и муниципального управления и др. Исследования, подобные тем, что проводились во второй половине 2000-х гг. под руководством С. Валентя и Т. Хабриевой (см. [Муниципальная... 2010]).

⁵ См. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ “О техническом регулировании” // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140. Об отдельных аспектах реформы технического регулирования см. [Лукьянова 2009; Техническое регулирование... 2010; Техническое регулирование... 2015].

лировании экономической деятельности в целом. Вследствие этого упорядочивающее управляющее воздействие на экономическую деятельность является усредненным результатом столкновения и перекрещивания различных, нередко противоречащих друг другу сил и массы случайных единичных актов.

Например, в рамках советской парадигмы правового регулирования экономической деятельности (см. табл.) основной упор был сделан на командные и административные методы регулирования экономических отношений. Профессор М. Пискотин отмечал: “Методы общего руководства являлись в основном достоянием органов общей компетенции – Правительства СССР, правительств союзных республик, исполкомов местных Советов и функциональных органов, главным образом планово-финансовых. При этом даже они нередко прибегали к методам непосредственного управления предприятиями, объединениями и другими подчиненными объектами, устанавливая для них прямые задания, перераспределяя их ресурсы и т.д. Что же касается отраслевых органов государственного управления, то они почти целиком опирались на такие методы” [Пискотин 1984, с. 143]. При этом в деятельности отраслевых органов превалировали контрольно-надзорные и разрешительные функции, а нормативные правовые акты, которыми эти функции закреплялись, носили, как правило, комплексный характер, включали, помимо материальных, сугубо процедурно-процессуальные нормы и характеризовались сочетанием предписаний, дозволений и запретов, реализуемых в обязывающих, управомочивающих и запрещающих формах.

В ряде сфер этот подход продолжает реализовываться и сегодня, спустя почти 25 лет после отказа от советской парадигмы правового регулирования экономической деятельности. Одним из наиболее ярких примеров тому служит Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” (СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588) и установленный им порядок придания юридической силы заключениям экспертизы промышленной безопасности. На протяжении более чем 15 лет этот Федеральный закон (ст. 13) предписывал организациям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, направлять выданные им заключения экспертизы промышленной безопасности на утверждение в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору или ее территориальный орган. И это несмотря на то, что юридические лица для проведения подобной экспертизы обязаны получить в органах Ростехнадзора соответствующую лицензию. Очевидно, что такой порядок придания юридической силы заключениям экспертизы промышленной безопасности в большей степени соответствует именно советской парадигме государственного управления экономикой и свойственной ей тенденции воспринимать государство как “совокупного управляющего” процессами экономического и социального развития страны, нежели рыночной экономике. В условиях рыночной экономики он воспринимается не иначе, как административный барьер. Лишь в 2013 г. утверждение заключения экспертизы промышленной безопасности было заменено его регистрацией⁶.

Здесь же можно вспомнить и об особенностях действующей в Российской Федерации разрешительной системы. Одной из таких особенностей является то, что разрешительные процедуры не всегда имеют четкую правовую регламентацию. Более того, многие из них (например, наличие согласованного и утвержденного проекта будущего строительства при получении разрешения на строительство) *de facto* обязательны, несмотря на то, что прямого указания на эту процедуру в законодательстве нет.

В целом же, несмотря на наличие таких актов и установленных ими институтов, 1990–2000-е гг. стали в нашей стране годами господства “парадигмы дерегулирования” (см. табл.), суть которой – ожидание “невидимой руки” рынка, спонтанно согласующей интересы и действия социальных сил. Одним из наиболее ярких, если не сказать

⁶ См. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 186-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве по делам об административных правонарушениях” (СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3478).

Таблица 1. Парадигмы правового регулирования экономической деятельности в Российской Федерации

Советская парадигма правового регулирования экономической деятельности	Парадигма дерегулирования	Концепция (парадигма) оптимизации правового регулирования экономической деятельности
<p>Государственное управление экономикой как единым народнохозяйственным комплексом на основе народнохозяйственного планирования.</p>	<p>Минимизация участия государства в экономических процессах: государство устанавливает условия хозяйствования, ясные и стабильные правила экономического поведения и, используя при необходимости механизм правового принуждения, выступает гарантом законности сделок и выполнения взаимных обязательств хозяйствующих субъектов. Отказ от народнохозяйственного планирования и замена его разработкой прогнозов.</p>	<p>Ориентированность государственного регулирования на обеспечение баланса публичных и частных интересов. Селективная (дифференцированная) поддержка отдельных субъектов экономической деятельности, сфер и отраслей экономики, создание территорий с особым режимом осуществления экономической деятельности на основе стратегического планирования.</p>
<p>Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой.</p>	<p>Сочетание функционально детерминированного государственного регулирования и саморегулирования экономической деятельности.</p>	<p>Сочетание функционального, отраслевого и территориального государственного регулирования и саморегулирования экономической деятельности.</p>
<p>Прямое государственное управление производственно-хозяйственной деятельностью предприятий с преобладанием плановых и командных методов регулирования экономических отношений в рамках как хозяйственного, так и административного права.</p>	<p>Косвенное государственное регулирование экономической деятельности на основе частноправовых методов в рамках гражданского права в сочетании с локальным полицентрическим корпоративным регулированием.</p>	<p>Сочетание публично-правовых и частноправовых методов государственного регулирования деятельности. Государственно-частное партнерство.</p>
<p>Превалирование контрольно-надзорных и разрешительных функций исполнительно-распорядительных органов при существенно меньшем весе аналитических и регулирующих функций.</p>	<p>Минимизация разрешительной и контрольно-надзорной деятельности государственных органов с одновременной передачей части полномочий негосударственным структурам. Ориентированность государственного управления на устранение административных барьеров.</p>	<p>Дифференцированный подход к использованию инструментов государственного управления экономической деятельностью в зависимости от особенностей объекта управления (введение риск-ориентированного подхода к организации государственного регулирования экономической деятельности; совершенствование (упорядочение) разрешительной системы, особенности входа субъектов экономической деятельности на рынок и т.п.) и внешних по отношению к конкретному объекту управления факторов (напряженность экологической обстановки, необходимость сохранения социокультурного разнообразия и т.д.).</p>
<p>Установление основного массива обязательных для исполнения субъектами экономической деятельности требований подзаконными нормативными правовыми актами (правилами, инструкциями, руководящими документами и т.д.).</p>	<p>Административная регламентация, направленная на формирование режима максимального благоприятствования предпринимательскому поведению, соответствующему интересам потребителя.</p>	<p>Премущественно законодательное регулирование общественных отношений, ограничение ведомственного нормотворчества.</p>
<p>“Внешняя” (от органа государственной власти к субъекту экономической деятельности) направленность административной регламентации.</p>	<p>Административная регламентация, направленная на формирование режима максимального благоприятствования предпринимательскому поведению, соответствующему интересам потребителя.</p>	<p>Направленность административных процедур “внутрь”, на установление строгих процессуальных рамок и алгоритмов принятия государственным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления или государственным (муниципальным) служащим управленческих решений.</p>

одиозных, проявлений преобладавших в активных страхах общества настроений, их концентрированным воплощением стала Государственная программа монополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 9 марта 1994 г. № 191⁷, а также подготовленные в ее развитие материалы Национального совета по корпоративному управлению. В них, в частности, приводилось сформулированное экспертами РСПП определение понятия “административный барьер” как формальных обязательных правил ведения хозяйственной деятельности на рынках товаров и услуг, устанавливаемых органами государственной власти и местного самоуправления, частные издержки от введения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающего под их действие, превышают его частные выгоды [Политика... 2004].

В соответствии с этим определением единственным критерием отнесения того или иного правила ведения хозяйственной деятельности к “барьерам”, то есть к препятствиям на пути стабилизации и развития российской экономики, предлагалось считать уменьшение получаемой субъектом хозяйствования материальной выгоды независимо от того, насколько это уменьшение обусловлено интересами общества. Недостатки такой трактовки понятия “административный барьер” очевидны:

– под это определение подпадают все правовые нормы, каким-либо образом регламентирующие деятельность хозяйствующих субъектов;

– административный барьер предстает как фактор исключительно субъективный, который не может быть устранен в принципе. Соответственно, и “борьба” за снижение административных барьеров их деятельности, направленной на оптимизацию государственного воздействия на экономику, превращается в борьбу с ветряными мельницами⁸.

Иным, не столь ярким проявлением идеологии дерегулирования стал отказ от народнохозяйственного планирования и замена его разработкой государственных прогнозов⁹. Такая замена стала новеллой по отношению не только к советскому опыту, который доказал необходимость и полезность долгосрочного планирования и прогнозирования, но и к опыту наиболее экономически развитых иностранных государств – США, Германии, Франции, Японии, где широко используются программно-целевые методы и методы управления по результатам.

В связи с этим можно упомянуть и о своеобразном рыночном романтизме 1990-х гг., когда казалось, что стране не хватает гражданского законодательства и именно создание такого современного законодательства будет в наибольшей степени способствовать развитию экономики. Поэтому в части первой Гражданского кодекса Российской Федерации появилась показательная норма, допускающая “самозащиту гражданских прав” (ст. 14)¹⁰. В то же время любые императивные нормы публичного права в экономике воспринимались как административные барьеры, которые необходимо снижать либо ликвидировать полностью. Отход от регулирующей роли государства, умаление его роли воспринимался как спасительный рецепт. Результат такой экономической политики и ее правового “оформления” в России не замедлил сказаться:

⁷ См. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 14. Ст. 1052.

⁸ Основные направления деятельности Российского государства по снижению и устранению административных барьеров получили нормативно-правовое закрепление в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р (СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826). Тем не менее легальное определение понятия “административный барьер” отсутствует и по сей день.

⁹ См.: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” (СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871). Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”. Его ключевые недостатки, по нашему мнению, – отсутствие механизмов государственного принуждения, а также чрезвычайно узкий горизонт прогнозирования (10 лет для долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и три года – для среднесрочных прогнозов), при котором эффективно могли решаться задачи только тактического характера. В то же время управление социально-экономическим развитием требует прогнозирования последствий принимаемых управленческих решений и в более долгосрочной перспективе.

¹⁰ См. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301).

деиндустриализация, рост преступности, безработица, выведение капиталов в иностранные офшорные юрисдикции и едва ли не потеря экономического суверенитета.

Ответом на эти вызовы времени стали правовые решения, в которых роль государства коренным образом отличается от роли “ночного сторожа” и наблюдателя в сфере экономической деятельности, а “парадигма дерегулирования” постепенно заменяется концепцией (парадигмой) оптимизации государственного регулирования экономической деятельности (далее – концепция оптимизации). Так, во многих областях экономической деятельности применение государством тех или иных регуляторов связывается сегодня с характеристиками самой этой деятельности – ее социальной значимостью, потенциальной опасностью и т.д. В упомянутый выше Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” в марте 2013 г. были внесены изменения, в соответствии с которыми периодичность проведения плановых проверок организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, зависит от класса опасности производственного объекта¹¹: для опасных производственных объектов I (высшего) класса опасности установлен режим постоянного государственного контроля, тогда как в отношении объектов IV класса опасности плановые проверки вообще не проводятся.

В настоящее время прорабатываются механизмы инкорпорирования риск-ориентированного подхода в законодательство, регулирующее вопросы государственного контроля и надзора в иных сферах. По мнению экспертов, это позволит сделать государственный контроль более точечным, более адресным, а значит, более эффективным (см., например, [Зырянов 2010; Правовое... 2012]). Отражением этих процессов стало восстановление (хотя и в усеченном виде) ряда действовавших ранее правовых институтов: государственного планирования (в форме стратегического планирования), стандартизации¹² и т.д. Здесь же можно упомянуть и о реформировании гражданского законодательства (приняты девять федеральных законов, частично реализующих положения Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации¹³; совершенствуется правовое регулирование отдельных отраслей экономики (так, в 2014 г. принят Федеральный закон “О промышленной политике в Российской Федерации”¹⁴, существенной корректировке подвергается аграрное и земельное законодательство; принят ряд законодательных актов, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности в энергетической сфере и т.д.); принимаются законодательные и иные нормативные правовые акты, касающиеся стимулирования развития территориально-экономических комплексов и макрорегионов, и т.д.

Следует отметить, что идея, согласно которой устранено должно быть не государственное регулирование вообще, а лишь избыточное государственное вмешательство в деятельность предприятий, что по сути означает отказ от парадигмы дерегулирования и постепенный переход к концепции оптимизации, впервые прозвучала в 2001 г. в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию “Не будет ни революций, ни контрреволюций” (см. Российская газета, 4 апреля 2001 г.). Но несмотря на столь длительную “предысторию”, ни ключевые элементы концепции оптимизации, ни контуры (основные параметры) желаемого будущего, которое предполагается построить посредством реализации указанной концепции, в нашей стране четко не определены. Это существенно снижает эффективность правового регулирования экономической деятельности. Более того, приходится признать, что это регулирование в

¹¹ См. Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 874).

¹² См. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ “О стандартизации в Российской Федерации” (СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953).

¹³ Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.

¹⁴ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 41.

нашей стране зачастую носит ситуативный, бессистемный характер, вследствие чего количество принимаемых нормативных правовых актов постоянно возрастает¹⁵. Причем большая часть – это изменение и дополнение уже принятых актов. В ряде случаев принятые акты подвергаются корректировке, даже не успев вступить в силу. В результате страдает качество правового регулирования, усиливается неопределенность того, какие нормы регулируют отношения в соответствующий период. Это порождает правовой нигилизм и массовые нарушения прав как физических, так и юридических лиц.

Ситуация еще более осложняется в результате нарастания кризисных явлений в российской и мировой экономике, а также воздействия таких внешних по отношению к российской экономике и российской правовой системе факторов, как:

– интенсификация экономически детерминированных процессов глобализации и региональной межгосударственной интеграции. Одно из последствий этих процессов – подавление основ национального права и даже разрушение отдельных институтов и отраслей законодательства под давлением “мировых императивов” [Глобализация... 2004, с. 128];

– разбалансировка глобальной торговой системы и повышение уровня фрагментированности глобального пространства вследствие растущего экономического эгоизма ряда стран и иных глобальных акторов. Причем значимость (опасность) проблемы реформирования мировой хозяйственной системы столь велика, что сегодня она стала предметом не только научных дискуссий, но и обсуждений на самом высоком политическом уровне¹⁶;

– оказание на нашу страну санкционного давления в целях дестабилизации рыночной экономической и кредитно-денежной системы России, резкого ограничения доступа российских экономических агентов на мировые рынки капиталов и деформации структуры российской экономики, увеличения доли ее “серого” и “черного” секторов, криминализации отдельных сфер деятельности и девальвации общественных устоев.

В этих условиях правовое регулирование экономической деятельности, на наш взгляд, должно быть направлено на решение следующих задач.

1. Защита национального суверенитета Российской Федерации, в том числе “экономического суверенитета”. Как было отмечено ранее, в рамках “рыночного фундаментализма” государство предстает в качестве органа социально-экономического управления территорией, легитимность которого в глазах своего населения и внешнего мира должна определяться его “социальной эффективностью”, а не традиционными правовыми институтами. Резкое снижение такой “эффективности” может служить основанием для использования мировым сообществом (или отдельными его представителями) разного рода санкций, введения “внешнего управления”. Причем такие санкции могут при определенных условиях получить поддержку части населения. Нарастание подобных настроений способно представлять существенную угрозу национальным интересам России в силу ее двойственного положения: в настоящее время наша страна может характеризоваться как достаточно развитая по одним параметрам и развивающаяся, даже неблагополучная, по другим.

Ситуация еще более осложняется тем, что российское законодательство по вопросам реализации доктрин функционального и абсолютного иммунитета отличается непоследовательностью: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 401), основанный на концепции абсолютного иммунитета, предоставляет иностранному государству в России судебный иммунитет, иммунитет от обеспечитель-

¹⁵ Так, например, в 1994 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации было принято 92 законодательных акта, а в 2015 г. – 478. Схожая ситуация – лавинообразное нарастание числа принятых актов – наблюдается и с подзаконными нормативными правовыми актами и с актами регионального законодательства (законодательства субъектов Российской Федерации).

¹⁶ Укажем на выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании юбилейной, 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/50385>).

ных мер, иммунитет от исполнительных действий, тогда как Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 251) в полном соответствии с доктриной функционального иммунитета предусматривает, что если иностранное государство выступает в качестве носителя власти, оно пользуется судебным иммунитетом и иммунитетом от обеспечительных мер. Однако иностранному государству по-прежнему предоставляется иммунитет от исполнительных действий, что соответствует теории абсолютного иммунитета иностранного государства. Это ведет к неравенству участников гражданских правоотношений.

Учитывая, что юридические средства защиты абсолютного иммунитета Российской Федерации в иностранных судах весьма ограничены и, как правило, эффекта не дают, важным шагом на пути формирования правовых механизмов противодействия внешним по отношению к Российской Федерации вызовам и угрозам стало принятие Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 297-ФЗ “О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации” (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/40148>), который будет содействовать защите интересов российских граждан и юридических лиц, вступающих в частноправовые отношения с иностранным государством. Кроме того, он создает базу для применения ответных мер в целях защиты интересов Российской Федерации. Иные меры, принимаемые Российским государством в целях противодействия внешним вызовам и угрозам, должны быть направлены на:

- пресечение нелегального вывода российских капиталов;
- формирование и совершенствование национально-правовых механизмов защиты и репатриации (возвращения) российских капиталов, находящихся за рубежом;
- развитие правовых механизмов обеспечения финансовой безопасности [Чиханчин 2015].

2. Повышение эффективности правового регулирования государственного управления экономической деятельностью. Нельзя не согласиться с теми учеными, которые полагают, что эффективность в данном контексте не должна сводиться к чисто утилитарному характеру, представляя собой соотношение между затрачиваемыми ресурсами и результатами, сводимыми при оценке по большей части опять же к денежному выражению. Например, Дж. Стиглиц указывает на необходимость расширения (совершенствования) правового регулирования механизмов обеспечения социальной справедливости, среди которых важнейшими являются механизмы социальной защиты. По его мнению, это позволит сделать экономическую систему более стабильной за счет нивелирования колебаний доходов и потребления, особенно для более бедных слоев населения, а также высвободить накопительную часть дохода, которая формируется в предохранительных целях, и инвестировать ее как в материальную инфраструктуру, так и в человеческие ресурсы [Стиглиц 2012, с. 85].

В геноме культуры российского общества императив социальной справедливости играет еще более значимую роль. Поэтому российской правовой системе присуще понимание понятия “эффективность” применительно к государству и государственному регулированию как комплексного явления интегрального характера, которое охватывает и вбирает в себя понятия нравственности, справедливости, оптимальности, силы, разумности, целесообразности, обоснованности [Барццц 2013]. Само же государство не может и не должно позиционироваться исключительно как механизм для зарабатывания денег в режиме коммерческой организации: столь примитивное понимание прагматической адекватности (релевантности) государственного, в том числе правового, регулирования экономической деятельности, ведет к выхолащиванию правильного понимания сущности государства и его функций, игнорированию публичных интересов и общественных ценностей.

В этих условиях структурой-аттрактором, к которой эволюционирует российская государственность, является “правовое демократическое государство с социально ориентированной рыночной экономикой, цель которого – создание условий, обеспечиваю-

щих достойную жизнь и свободное развитие человека”¹⁷. Траекторию приближения к этому относительно устойчивому состоянию задает, по нашему мнению, концепция оптимизации.

Ключевой элемент этой концепции – необходимость обеспечения в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности баланса конституционно значимых ценностей, являющихся фундаментом правовой политики государства. К таковым Конституция Российской Федерации относит принцип свободы экономической деятельности (экономической свободы) (ст. 8) и принцип социального государства (ст. 7). Принцип экономической свободы выражает интересы прежде всего экономически активного населения, той части общества, которая обладает интеллектуальными способностями и имуществом для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Однако частью общества являются и инвалиды, и пожилые граждане; в государственной поддержке кроме них нуждаются семья, материнство, отцовство и детство (ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации). Защита интересов этих категорий граждан составляет суть конституционного принципа социального государства, поэтому государство вынуждено ограничивать экономическую свободу, например, путем взимания налогов, и осуществлять перераспределение национального продукта внутри общества [Гаджиев 2012]. Иначе говоря, находить баланс между интересами экономически активной части общества и части общества, нуждающейся в поддержке и защите со стороны государства, а значит, баланс между упомянутыми выше конституционными принципами.

Здесь нужно отметить два ключевых момента. Во-первых, в современной российской Конституции полностью отсутствуют какие-либо доктринальные или идеологические установки, которые могли бы предопределить взаимное применение данных конституционных принципов, содержащихся, например, в преамбуле Конституции СССР 1977 г. Отсутствуют в ней и положения, устанавливающие (предписывающие) конкретные способы регулирования государством экономических отношений. Во-вторых, сами рассматриваемые принципы сформулированы в максимально обобщенном, можно даже сказать, в абстрактном виде. Это позволяет государству, сохраняя стабильность конституционных норм, реализовывать экономическую политику совершенно различного содержания, смещая баланс между конституционными принципами свободы экономической деятельности и социального государства в ту или иную сторону в зависимости от того, какие именно вызовы и угрозы в тот или иной момент стоят перед российским обществом, а также интересы каких именно страт российского общества ставятся во главу угла в конкретный исторический период. Концепция оптимизации диктует смещение этого баланса в направлении защиты публичных интересов, а именно:

1) выше уже говорилось о проблеме соотношения частноправового и публично-правового регулирования экономической деятельности: согласно “парадигме дерегулирования” приоритет должен отдаваться гражданско-правовым механизмам. Однако регулирование гражданских отношений исключительно частными методами в настоящее время невозможно (см. [Яковлев 2003; Хабриева 2013]), без вмешательства государства невозможны согласование и защита интересов различных субъектов, защита слабой стороны и т.д.; императивные нормы публичного права обеспечивают прозрачность и законность отношений, правовой порядок. Такие легализующие процедуры, как регистрация, лицензирование, в определенной степени ограничивая выход на рынок, позволяют снизить неопределенность в отношениях с контрагентами. На защиту рынка направлено и все антимонопольное законодательство, являющееся по своей природе публичным. Более того, в ряде случаев без публичного акта не может появиться частное право. Речь идет прежде всего о государственной регистрации,

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2010 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности подпункта “з” пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей, в связи с жалобой гражданина Л.Р. Амаякяна» (СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4297).

которая активно используется и в публичной, и в частной сферах. Поэтому ключевое слово при определении соотношения частного и публичного права в регулировании экономической деятельности – это баланс. Баланс императивных норм публичного права и диспозитивных норм права частного. Баланс интересов субъектов экономической деятельности и общества, общества, государства и людей;

2) пределы применимости конкретных публично-правовых методов регулирования экономической деятельности в рамках концепции оптимизации во многом предопределяются особенностями объекта регулирования (риск-ориентированный подход и т.п.). Однако не менее важно учитывать и факторы, внешние по отношению к объекту регулирования, к организации, осуществляющей экономическую деятельность. Среди них можно назвать: сохранение социокультурного разнообразия Российской Федерации, которое в то же время не должно превращаться в “растущее разнообразие микрогрупповых и индивидуальных культур”; или напряженность экологической ситуации.

Как известно, по степени разнообразия природной среды и уровню напряженности экологической ситуации с учетом географического положения и уровня хозяйственной освоенности территории Российской Федерации можно разделить на семь категорий (7 рангов): от районов, практически не затронутых хозяйственной деятельностью (1-го ранга), до районов, где абсолютно преобладают территории с острыми и очень острыми экологическими ситуациями (7-го ранга). Учитывая это, а также то, что незатронутые хозяйственной деятельностью территории Российской Федерации – фактор стабилизации всей биосферы Земли, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды” (СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133) (ст. 3) назвал одним из основополагающих принципов осуществления в Российской Федерации экономической деятельности принцип сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Это означает, что к одному и тому же виду экономической деятельности, осуществляемой на территориях с разным уровнем напряженности экологической ситуации, могут предъявляться различные требования. Следовательно, и правовые режимы государственного регулирования этой деятельности могут быть установлены различные.

Так, один и тот же вид деятельности на территории с очень низкой экологической напряженностью (1-й ранг), то есть на территории, где природные экосистемы практически не испытывали воздействия человеческой деятельности, например на территории Анабарского национального улуса или Нижнеколымского района, может осуществляться в уведомительном порядке (правовые основы такого порядка уже сформулированы нормами ст. 8 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” (СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249), а на территории Норильского района, отнесенного к территориям с очень высокой экологической напряженностью (7-й ранг), где пределы хозяйственной емкости локальных экосистем практически исчерпаны, – на основе лицензии. Соответственно, будут различаться подходы к осуществлению государственного контроля и надзора, в том числе экологического: если в отношении предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность на территориях 1-го – 3-го рангов, плановые проверки могут не проводиться или же проводиться не чаще одного раза в течение трех лет, то в отношении предприятий и организаций, осуществляющих экономическую деятельность в регионах, отнесенных к 7-му рангу, должен быть установлен режим постоянного государственного контроля (правовые основы такого режима установлены ст. 13.1 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”). Применение иных эколого-правовых институтов и правовых режимов осуществления хозяйственной и иной деятельности в регионах с разным уровнем экологической напряженности также может быть различно.

Схожая дифференцированность методов правового регулирования может быть установлена (и в отдельных случаях уже установлена) и в целях сохранения и защиты культурного разнообразия Российской Федерации.

3) Не менее важная задача – обеспечение гибкого сочетания механизмов государственного управления и самоуправления. В качестве одного из механизмов самоуправления субъектов экономической деятельности сегодня выступает саморегулирование. Этот механизм, прежде всего обязательное саморегулирование, вызывает немало нареканий со стороны и бизнес-сообщества, и простых граждан, и юристов вплоть до того, что экспертами предлагается для саморегулируемых организаций и их должностных лиц применять объективное вменение вины по фактам незаконного властеосуществления и принцип презумпции виновности [Казанцев 2015] (в отличие от граждан и иных субъектов частного права, для которых сохраняет свое действие презумпция невиновности).

Вместе с тем приходится признать, что концепция оптимизации в настоящее время находится в стадии становления и потому “набор” составляющих ее элементов может меняться. Ее зарождение во многом предопределено противоречиями реальных общественных отношений в сфере экономики, и вектор ее трансформаций будет определяться направлением развития этих отношений. Однако, как уже было отмечено, именно право, его институты, воплощающие в себе ту или иную концепцию (парадигму), “обладают властью вызывать реальные последствия”, формируя “поле возможностей” для осуществления экономической деятельности. Вследствие этого трансформации российской экономики во многом будут зависеть от того, насколько четко данное “поле” будет структурировано, насколько “прозрачными” окажутся действующие на этом поле правила. Поэтому формирование и развитие концепции оптимизации требует выработки научно обоснованного подхода, определяющего роль государства в регулировании экономических отношений, а также дальнейшей оптимизации системы органов управления экономической деятельностью, включая систему государственных органов, внедрения современных управленческих технологий и, наконец, подготовки кадров.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Административная реформа в России. Научно-практическое пособие (2006) / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М.
- Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта (2011) / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут.
- Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. (2006) Конституционная экономика. Учебник для юридических и экономических вузов. М.: ЗАО ЮСТИЦИНФОРМ.
- Барциц И.Н. (2013) Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. № 11. С. 64–71.
- Белых В.С., Кванина В.В., Лукьянова В.Ю., Панова А.С. (2015) Техническое регулирование экономики и предпринимательской деятельности: Коллективная монография. / Под общ. ред. В.С. Белых. М.: Проспект.
- Бузгалин А.В., Колганов А.И. (2015) Глобальный капитал. В 2-х тт. Т. 2. Теория: Глобальная гегемония капитала и ее пределы (“Капитал” re-loaded). М.: URSS.
- Бурдые П. (2007) Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики. СПб.: Алетейя.
- Гаджиев Г.А. (2012) Экономическая эффективность, правовая этика и доверие к государству // Журнал российского права. № 1. С. 10–21.
- Глазьев С.Ю. (2015) О таргетировании инфляции // Вопросы экономики. № 9. С. 1–12.
- Глобализация и развитие законодательства: очерки (2004) / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. М.: Городец.
- Загорский В.С., Липенцев А.В. (2013) Эволюция подходов к исследованию современных концепций государственного управления // Вестник государственного и муниципального управления. № 2. С. 13–22.
- Зырянов С.М. (2010) Административный надзор органов исполнительной власти. Автореф. дис... д.ю.н. М.

- Казанцев Н.М. (2015) Правовые смыслы экономической деятельности // Право и экономическая деятельность: современные вызовы. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Статут.
- Лукьянова В.Ю. (2009) Технический регламент в системе российского законодательства: научное издание. М.: ЭКСМО.
- Мазаев В.Д. (2010) Метод конституционного права и конституционная экономика // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / Под ред. Миронова В.В., Солонина Ю.Н. М.: Летний сад. С. 187–195.
- Маркс К. (1959) К критике политической экономии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. В 50 т. Т. 13. М.: Политиздат. С. 1–167.
- Муниципальная реформа в Российской Федерации. Правовое и экономическое исследование (2010) / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Эксмо.
- Пискогин М.И. (1984) Социализм и государственное управление. М.: Наука.
- Политика повышения конкурентоспособности экономики России: национальный доклад (2004) / Под ред. В.П. Евтушенкова. М.: РСПП.
- Правовое регулирование государственного контроля (2012) / Отв. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, Анкил, 2012.
- Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ (2000) М.: ИНИОН РАН.
- Сморгунов Л.В. (2012) В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI в. СПб., Изд-во Санкт-Петербургского университета.
- Стиглиц Дж. (2012) Доклад о реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М.: Международные отношения.
- Талапина Э.В. (2015) Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М.: Юриспруденция.
- Техническое регулирование. Правовые аспекты: научно-практическое пособие (2010) / Отв. ред.: Ю.А. Тихомиров, В.Ю. Саламатов. М.: Волтерс Клувер.
- Техническое регулирование экономики и предпринимательской деятельности: коллективная монография (2015) / Под общ. ред. В.С. Белых. М.: Проспект.
- Ханс-Адам II, Правящий князь Лихтенштейна (2012) Государство в третьем тысячелетии. М.: Infotropic Media, 2012.
- Хабриева Т.Я. (2010) Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. № 12. С. 5–26.
- Хабриева Т.Я. (2013) Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. № 6. С. 25–30.
- Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. (2006) Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. № 2. С. 3–23.
- Чиханчин Ю.А. (2015) Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения: научный доклад / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Чиханчина. М.: Наука.
- Эффективность законодательства: вопросы теории и практика (2015) / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М.
- Эффективность правовых норм (1980) М.: Юридическая литература.
- Яковлев В.Ф. (2003) Экономика. Право. Суд. М.: МАИК “Наука/Интерпериодика”.
- Hood C. (1991) A Public Management for All Seasons? // Public Administration. Vol. 69. Iss. 1. Pp. 3–19.
- Hughes O.E. (2003) Public Management and Administration: An Introduction. Third edition. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Kelly G., Mulgan G., Muers S. (2002) Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Service Reform. Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
- Konstruktivismus und Kognitionswissenschaft. Kulturelle Wurzeln und Ergebnisse (1997) / Hrgb. Von Müller A.; Müller K.L. und Stadler F. Wien: Springer.
- O’Flynn J. (2007) From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications // The Australian Journal of Public Administration, 2007. Vol. 66. No. 3. Pp. 353–366.
- Osborne D., Gabler T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse. Addison-Wesley Publ. Co.
- Stoker G. (2006) Public Value Management: a New Narrative for Networked Governance? // American Review of Public Administration. 2006. Vol. 36, No. 1. Pp. 41–47.

Law and Economic Activity

KHABRIEVA T. *,
LUKYANOVA V. **

**Khabrieva Taliya* – academician of the RAS, vice-president of the RAS, director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, associate member of the Academy of Comparative Law, member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe). Address: 14, Leninsky Av., Moscow, 119991, Russian Federation. E-mail: office@izak.ru.

***Lukyanova Vlad*a – candidate of sciences (Philosophy), head of the the Department of Legal Analysis and Forecasting of the Institute of Legislation and Comparative Law. Address: 34, B. Tcheryomushkinskaya St., Moscow, 117218, Russian Federation. E-mail: analytics1@izak.ru.

Abstract

This paper provides a systematic summary of scientific views on the strategy and problems of legal regulation of economic activity in the Russian Federation. The global trends of changes in the conceptual foundations of state regulation of the economy in recent decades, especially the features of the deflection of trends in the Russian legal reality, taking into account the actual conditions, the problems of socio-economic development of country and the need to balance public and private interests are investigated. According to the results of the study the legal ways of elimination of the factors that have a negative impact on the development of the Russian economy are offered.

Keywords: legal regulation, economic activity, “the paradigm of deregulation”, public and private interests, economic sovereignty, the concept of optimization of state regulation of the economy.

REFERENCES

Administrativnaya reforma v Rossii. Nauchno-prakticheskoe posobie (2006) pod red. S.E. Naryishkina, T.Ya. Habrievoy [Administrative Reform in Russia]. Moscow: KONTRAKT, INFRA-M.

Administrativnyie protseduryi i kontrol v svete evropeyskogo opyita (2011) pod red. T.Ya. Habrievoy, Zh. Marku. [Administrative Procedures and Control in the Light of the European Experience]. Moscow: Statut.

Barenboym P.D., Gadzhiev G.A., Lafitskiy V.I., Mau V.A. (2006) *Konstitutsionnaya ekonomika* [Constitutional Economics] Moscow: ZAO YuSTITsINFORM.

Bartsits I.N. (2013) Konstitutsionnoe pravo na horoshee (effektivnoe) upravlenie: kriterii, pokazateli, otsenki [Constitutional Right to a Good (Effective) Management: Criteria, Indicators, Assessment] *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, no. 11, pp. 64–71.

Bourdieu P. (2007) Vlast' prava: osnovy sotsiologii yuriditsheskogo polya [Power law: the legal foundations of the field of sociology]. *Sotsialnoe prostranstvo: polya i praktiki*. Social Space: the Spheres and Practice]. St. Petersburg: Aletya.

Buzgalin A.V., Kolganov A.I. (2015) *Globalnyiy kapital. V 2-h tt. T. 2. Teoriya: Globalnaya gegemoniya kapitala i ee predelyi* [Global capital, in 2 vols, v. 2. Theory: Global Hegemony of Capital and its Limits (“Kapital” re-loaded)] Moscow: URSS.

Chihanchin Yu.A. (2015) *Sistema finansovoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii: kontseptualnyie podhodyi i resheniya: nauchnyiy doklad* [System of Financial Security of the Russian Federation: Conceptual Approaches and Solutions: Research Report]. Moscow: Nauka.

Effektivnost' pravovyih norm (1980) [Effectiveness of Legal Norms]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.

Effektivnost' zakonodatelstva: voprosyi teorii i praktiki (2015) [Efficiency of Legislation: Theory and Practice]. Moscow: Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii: INFRA-M.

- Gadzhiev G.A. (2012) Ekonomicheskaya effektivnost, pravovaya etika i doverie k gosudarstvu [Economic Efficiency of Legal Ethics and Confidence to the State]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no.1, pp. 10–21.
- Glaz'ev S.Yu. (2015) O targetirovanii inflyatsii [On the Inflation Targeting]. *Voprosy ekonomiki*, no. 9, pp. 1–12.
- Globalizatsiya i razvitie zakonodatelstva: ocherki* (2004) [Globalisation and the Development of Legislation: Essays]. Moscow: Gorodets.
- Habrieva T.Ya. (2010) Ekonomiko-pravovoy analiz: metodologicheskii podhod [Economic and Legal Analysis: Methodological Approach]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 12, pp. 5–26.
- Habrieva T.Ya. (2013) Etapy i osnovnyie napravleniya konstitutsionalizatsii sovremennogo rossiyskogo zakonodatelstva [Stages and the Main Directions of Constitutionalization of Modern Russian Legislation]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, no. 6, pp. 25–30.
- Habrieva T.Ya., Nozdrachev A.F., Tihomirov Yu.A. (2006) Administrativnaya reforma: resheniya i problemy [Administrative Reform: Problems and Solutions]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 2, pp. 3–23.
- Hans-Adam II. Pravyaschiy knyaz Lihtenshteyna. (2012) *Gosudarstvo v tret'em tyisyacheletii* [The State in the Third Millennium]. Moscow: Infotropic Media.
- Hood C.A. (1991) Public Management for All Seasons? *Public Administration*, vol. 69, Iss. 1, pp. 3–19.
- Hughes O.E. (2003) *Public Management and Administration: an Introduction*. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Kazantsev N.M. (2015) Pravovyye smyslyi ekonomicheskoy deyatel'nosti [Legal Sense of Economic Activity]. *Pravo i ekonomicheskaya deyatel'nost': sovremennyye vyzovy* [Law and Economic Activities: Modern Challenges]. Moscow: Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii. – Statut, pp. 36–43.
- Kelly G., Mulgan G., Muers S. (2002) *Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Service Reform*. Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
- Konstruktivismus und Kognitionswissenschaft. Kulturelle Wurzeln und Ergebnisse* (1997) Hrgb. Von Müller A.; Müller K.L. und Stadler F. Wien: Springer.
- Lukyanova V.Yu. (2009) *Tekhnicheskii reglament v sisteme rossiyskogo zakonodatelstva: nauchnoe izdanie* [Technical Regulations in the System of Russian Legislation]. M.: EKSMO.
- Marks K. (1959) K kritike politicheskoy ekonomii [To the Critique of Political Economy]. Marks K., Engels F. *Sochineniya*. [Writings]. Vol. 13. Moscow: Politizdat, pp. 1–167.
- Mazaev V.D. (2010) Metod konstitutsionnogo prava i konstitutsionnaya ekonomika [Method of Constitutional Law and Constitutional Economics]. *Filosofiya prava v nachale XXI stoletiya cherez prizmu konstitutsionalizma i konstitutsionnoy ekonomiki* [Philosophy of Law at the Beginning of XXI Century through the Lens of Constitutionalism and Constitutional Economics] Moscow: Letniy sad, pp. 187–195.
- O'Flynn J. (2007) From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no. 3, pp. 353–366.
- Osborne D., Gabler T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*. Addison-Wesley Publ. Co.
- Piskotin M.I. (1984) *Sotsializm i gosudarstvennoe upravlenie* [Socialism and Public Administration]. Moscow: Nauka.
- Politika povysheniya konkurentosposobnosti ekonomiki Rossii: natsionalnyy doklad*. (2004) [Policy of Increasing the Competitiveness of the Russian Economy: the National Report]. Moscow: RSPF.
- Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya* (2012) [Legal Regulation of State Control]. Moscow: IZiSP, Ankil.
- Privatizatsiya v Velikobritanii: sotsialno-ekonomicheskii i politicheskii analiz* (2000) [Privatization in the UK: the Socio-Economic and Political Analysis]. Moscow: INION RAN.
- Smorgunov L.V. (2012) *V poiskah upravlyaemosti: kontseptsii i transformatsii gosudarstvennogo upravleniya v XXI v.* [In search of Controllability: the Concept and the Transformations of Public Administration in the XXI century]. St. Petersburg. Izd. St. Peterb. un-ta.
- Stiglitz J. (2012) *Doklad o reforme mezhdunarodnoy valyutno-finansovoy sistemy: uroki global'nogo krizisa*. Doklad Komissii finansovyih ekspertov OON [On the Reform of the International Monetary-Financial System: Lessons of the Global Crisis. Financial Report of the Commission of Experts of UN]. Moscow: Mezhdunarodnyie otnosheniya.

Stoker G. (2006) Public Value Management: a New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, vol. 36, no. 1, pp. 41–47.

Talapina E.V. (2015) *Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obschestve (pravovoy aspekt)* [State Management in the Information Society (Legal Aspect)] Moscow: Yurisprudentsiya.

Tekhnicheskoe regulirovanie: Pravovyye aspektyi: nauchno–prakticheskoe posobie (2010) [Technical Regulation: Legal Aspects: Scientific and Practical Guide]. Moscow: Volters Kluver.

Tekhnicheskoe regulirovanie ekonomiki i predprinimatelskoy deyatel'nosti: kollektivnaya monografiya (2015). Pod obsch. red. V.S. Belih. [Technical regulation of the economy and business activity: collective monograph]. Moscow: Prospekt.Han.

Yakovlev V.F. (2003) *Ekonomika. Pravo. Sud.* [Economy. Law. Court]. Moscow: MAIK “Nauka/ Interperiodika”.

Zagorskiy V.S., Lipentsev A.V. (2013) Evolyutsiya podhodov k issledovaniyu sovremennykh kontseptsiy gosudarstvennogo upravleniya [Evolution of Approaches to the Research of the Modern Concept of Public Administration]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, no. 2, pp. 13–22.

Zyiryaynov S.M. (2010) *Administrativnyy nadzor organov ispolnitel'noy vlasti* [Administrative Supervision of Executive Power]. Avtoref diss... d.y.n. Moscow.

© Т. Хабриева, В. Лукьянова, 2016