

© С.Н. ШИШКИН

sergey.shishkin@ksrf.ru

УДК 346:338 (470+571)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

АННОТАЦИЯ. В статье отстаивается идея о том, что государственное регулирование экономики должно осуществляться на основе предпринимательского (хозяйственного) права. Автор определяет общую (главную) цель государственного регулирования экономики и рассматривает некоторые проблемы правового обеспечения такого регулирования. Эти проблемы детерминируются как самим государством, так и хозяйствующими субъектами.

SUMMARY. The article states the idea that economy state regulation should be carried out on the basis of entrepreneurial (economic) law. The author defines the general (main) purpose of economy state regulation and considers several problems of legal provision of such regulation. These problems are determined both by the state and by economic subjects.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственное регулирование экономики, цель государственного регулирования, рациональное хозяйствование, модернизация экономики, правовое обеспечение государственного регулирования экономики.

KEY WORDS. Economy state regulation, purpose of state regulation, rational managing, modernization of economy, legal provision of economy state regulation.

Проблемы правового обеспечения государственного регулирования экономики детерминируются как самим государством, так и отдельными сферами экономики, видами и субъектами предпринимательской деятельности.

Представляется, что первым шагом на пути преодоления проблем с правовым обеспечением государственного регулирования экономики должно быть четкое определение и законодательное закрепление целей государственного регулирования экономики. Без этого невозможно надлежащее правовое обеспечение государственного регулирования экономики. Общая (главная) цель государственного регулирования экономики — обеспечение рационального хозяйствования, реализация и защита публичных интересов (интересов общества), таких как оборона страны и безопасность государства, защита прав и свобод человека и гражданина, охрана окружающей среды, надлежащее осуществление функций социального государства, в том числе защита социально уязвимых слоев населения.

Обеспечение рационального хозяйствования, реализация и защита публичных интересов, безусловно, будут необходимы и в будущем, причем потребность в этом будет нарастать в обществе, претендующем на жизнь в условиях глобализации, продовольственных и финансовых кризисов, увеличения пропасти

между богатством и бедностью, дефицита энергоресурсов, природных катаклизмов, загрязнения окружающей среды и т.п.

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

К существенным признакам (элементам) рационального хозяйствования можно отнести такие, как развитие производства (производственная составляющая), максимальное использование достижений научно-технического прогресса (инновационная составляющая), эффективное и оптимальное использование природных ресурсов при минимизации вредного воздействия на окружающую среду, энергосбережение (экологическая составляющая), социальная направленность (социальная составляющая), нравственная направленность (нравственная составляющая).

Рациональное хозяйствование можно определить как эффективное и оптимальное осуществление хозяйственной деятельности в условиях глобальных проблем, направленное на максимальное удовлетворение общественных потребностей при минимальных затратах, посредством инновационного развития производства и сферы услуг при строгом соблюдении требований охраны окружающей среды и энергосбережения, принципа партнерства хозяйствующих субъектов и других принципов государственного регулирования экономики, обеспечивающее надлежащее выполнение Российской Федерацией обязанностей социального государства.

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

Рациональное же хозяйствование в субъективном смысле предопределяется потребностями отдельных хозяйствующих субъектов, и в первую очередь — субъектов предпринимательской деятельности — разновидности хозяйственной деятельности. Разумеется, что, осуществляя предпринимательскую деятельность, ее субъекты удовлетворяют и общественные потребности, но это не является основной целью этой деятельности. Систематическое извлечение прибыли субъектами предпринимательской деятельности, как цель и фундаментальная детерминанта такой деятельности, обуславливает специфику признаков рационального хозяйствования в субъективном смысле. Таким признаком является, например, минимизация налогов, в том числе путем разработки и применения всевозможных легальных и нелегальных схем.

Если общей (главной) целью государственного регулирования экономики является обеспечение рационального хозяйствования, реализация и защита публичных интересов, то в рамках этой общей цели могут ставиться специальные цели государственного регулирования как экономики в целом, так и ее конкретных сфер и видов предпринимательской деятельности. Так, провозглашенная модернизация экономики России является специальной целью, способствующей реализации общей цели государственного регулирования экономики. В свою очередь, перевод экономики на инновационный путь развития охватывается целью ее модернизации. В подобных случаях можно говорить о подцелях государственного регулирования экономики.

Специальные цели государственного регулирования экономики носят, как правило, временный характер. Это в полной мере относится и к модернизации экономики. Спор о том, что несет в себе модернизация — эволюционные или революционные изменения, — оставим инженерам, политологам, экономистам. Термин же «модернизация» стал в последнее время настолько популярен, в том числе и в юридической литературе, что есть опасность его размывания. Представляется, что в отличие от экономических явлений негативного порядка, таких как финансово-экономический кризис, модернизация экономики не требует законодательного закрепления специального режима хозяйствования. Экономике вообще необходимо адекватное предпринимательско-правовое (хозяйственно-правовое) обеспечение, учитывающее, в первую очередь, направленность на достижение общей (главной) цели государственного регулирования. Только в этом случае будет обеспечено достижение и специальных целей государственного регулирования экономики. Однако такое правовое обеспечение отсутствует. Поэтому нужно говорить не о модернизации предпринимательского законодательства, а о принятии предпринимательского (хозяйственного) кодекса. Предпринимательское (хозяйственное) законодательство должно быть направлено и рассчитано на достижение общей (главной) цели государственного регулирования экономики, а упоминание в предпринимательском (хозяйственном) кодексе специальных конкретных целей, таких как модернизация экономики, даже и не требуется.

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

Одна из основных причин такой ситуации видится в том, что для государственного регулирования экономики используются нормы административного права. Так, академик РАН В.В. Лаптев справедливо отмечает, что публично-правовое регулирование строится не на хозяйственно-правовой основе, а по принципам «полицейского» права, которое хотя и нужно для борьбы с административными правонарушениями, но ни в коей мере не отражает специфику государственного регулирования хозяйственной деятельности [1; 20-21].

Именно хозяйственно-правовая основа государственного регулирования экономики может надлежащим образом гарантировать то, что деятельность хозяйствующих субъектов может и должна осуществляться без чрезмерного или некомпетентного вмешательства со стороны отдельных государственных органов. Пресечение некомпетентного вмешательства в хозяйственную деятельность невозможно в рамках «полицейского» права.

Необходимо обеспечить на базе специального предпринимательского (хозяйственного) законодательства оптимальное сочетание частноправового и публично-правового регулирования. Именно такой подход позволит избежать чрезмерного вмешательства государства в экономику, с одной стороны, и издержек рыночной саморегуляции — с другой.

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

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

В целом формы государственного регулирования экономики, за исключением тех из них, которые применяются в отношении таких проблемных сфер, как «виртуальный» сектор экономики (рынок ценных бумаг), не должны быть жесткими. Чрезмерная жесткость форм государственного регулирования экономики может привести лишь к их неэффективности. Так, стимулировать представителей бизнеса к повышению их социальной ответственности и активному участию в решении общественных проблем (к обеспечению рационального хозяйствования) необходимо конкретными формами государственной поддержки, а не настоятельными (например, под угрозой применения уголовной ответственности) призывами «делиться». В противном случае это будет рэкет со стороны государства, использование криминальных «законов» теневой экономики с далеко идущими негативными последствиями.

Чрезмерная жесткость форм государственного регулирования экономики может способствовать уходу в «тень» (в криминальную сферу) целых направлений и видов предпринимательской деятельности, как это произошло, например, с деятельностью по организации и проведению азартных игр. Закон о государственном регулировании азартных игр, определив субъекты РФ, на территориях которых могут создаваться игорные зоны, ввел запрет на осуществление названной деятельности на территориях других субъектов РФ, включая Москву и Санкт-Петербург. Последствия не заставили себя долго ждать: игорный бизнес ушел в «тень». В некоторых случаях игорный бизнес, находящийся в «тени», получил содействие («крышевание») сотрудников органов прокуратуры и МВД. Кроме того, стали активно использоваться манипуляции по обходу норм законодательства о лотереях. А может, было бы эффективней, например, оставить легальными крупные казино и организовать в игорных заведениях налоговые посты?

Кроме того, прежде чем применять репрессивные меры в отношении повышения цен на подакцизные товары, государству, может быть, не стоит повышать ставки этих самых акцизов?

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

Профессор И.В. Дойников, например, обоснованно отмечает, что для модернизации российской экономики наука предпринимательского (хозяйственного) права должна выработать правовые основы национально-ориентированной про-

мышленной политики, включающей в себя энергетическую, транспортную, аграрную, строительную и другие виды экономической политики [2; 8].

Рациональное хозяйствование в объективном смысле (включая все его составляющие) не может и никогда не будет в полной мере соответствовать интересам субъектов предпринимательской деятельности. Особо это касается экологической, социальной, как, впрочем, в определенной мере и нравственной составляющих рационального хозяйствования, находящихся в явном противоречии с целью предпринимательской деятельности.

Цель предпринимательской деятельности — систематическое получение прибыли. Данная цель в совокупности с рискованным характером предпринимательской деятельности неизбежно определяют эгоистическую направленность поведения субъектов предпринимательской деятельности. Такая эгоистическая направленность поведения предпринимателей должна быть аксиомой для государственного регулирования экономики, которое, в свою очередь, также не может не выступать в качестве определенной детерминанты эгоистического характера их действий, например, «уводя» некоторые виды предпринимательской деятельности в «тень».

Безусловно, цель и рискованный характер предпринимательской деятельности, как и само государственное регулирование, представляют собой далеко не исчерпывающий перечень факторов, определяющих эгоистическую направленность поведения субъектов предпринимательской деятельности. Однако, в отличие от других факторов, например, морально-исторического порядка, эти факторы находятся в правовой плоскости — они подтверждены и закреплены в праве.

Индивидуальное обогащение от предпринимательской деятельности, если она не противоправна, служит интересам общества [3; 218], точнее, должно служить. Эгоистическая направленность поведения субъектов предпринимательской деятельности, основанная на обеспечении рационального хозяйствования в субъективном смысле, сама по себе еще не является чем-то противоправным, хотя и может носить безнравственный характер. Задача права вообще и предпринимательского (хозяйственного) права в частности — не допустить, чтобы такая направленность выходила за рамки правомерного поведения и, по возможности, придать правомерному поведению как можно более нравственный характер.

Если исходить из того, что «публичный интерес растворяется в частном» [4; 131], то не представляется возможным избежать негативных последствий эгоистической направленности поведения субъектов предпринимательской деятельности, поскольку растворение публичного в частном — это и есть эгоизм. Необходимо создать такие правовые механизмы, которые позволяли бы оптимально сочетать публичные и частные интересы, а не растворять одни в других.

В юридической литературе справедливо отмечается позитивная роль Конституционного Суда РФ в системе защиты интересов, который путем толкования конституционных норм определяет в решениях конкретных дел, не нарушается ли баланс частных и публичных интересов [5; 232].

Государство посредством адекватных форм регулирования экономики должно смягчать негативные последствия эгоистической направленности поведения

субъектов предпринимательской деятельности, надлежащим образом стимулировать их к рациональному хозяйствованию в объективном смысле.

Как полагает Г.А. Гаджиев, конституционно-правовая интерпретация получаемой предпринимателем прибыли отличается от цивилистической. Соответственно, конституционно-правовой образ предпринимателя не совпадает с гражданско-правовым образом. По Гражданскому кодексу РФ, главное в предпринимательстве — это извлечение прибыли. В соответствии со ст. 34 Конституции РФ основное содержание предпринимательской деятельности — это не экономически агрессивное поведение (конкуренция), а творчество и инициатива в процессе поиска новой комбинации факторов производства. В свою очередь, получаемая предпринимателями прибыль — это не только источник удовлетворения материальных и иных потребностей бизнесменов, но и вклад в общее дело в виде части их прибыли. И эта часть должна быть соразмерной [6; 6].

Представляется, что предпринимательно-правовая (хозяйственно-правовая) интерпретация получаемой предпринимателем прибыли как раз и представляет собой неразделимое единство одного и другого: оптимальное соотношение удовлетворения потребностей предпринимателя с их участием в удовлетворении интересов общества. Такое единство может быть достигнуто на основе обеспечения цели предпринимательского (хозяйственного) права (рационального хозяйствования в объективном смысле) и надлежащего действия принципа сочетания частных и публичных интересов. Нормы конкурентного (антимонопольного) права, являющегося подотраслью предпринимательского (хозяйственного) права, призваны не допускать того, чтобы экономическая агрессивность поведения хозяйствующих субъектов не выходила за рамки закона. Претендовать же на то, что часть предпринимательской прибыли должна служить общему благу, может, например, и финансовое право.

Кроме того, следует отметить, что в законодательстве прослеживается некая тенденция «разделения» предпринимательской прибыли и общественной пользы. Так, если Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» [7] под инвестициями понимает соответствующие вложения в объекты в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта, то в Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [8] (первый, как известно, действует в части, не противоречащей второму), речь уже идет о целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Что касается предпринимательно-правового (хозяйственно-правового) образа предпринимателя, то он также является единым (со всеми социально значимыми достоинствами и недостатками) — это рациональный хозяйственник (предприниматель-созидатель).

Прежде чем принимать и применять конкретные формы государственного регулирования, необходимо выявить проблемы, детерминируемые отдельными сферами экономики, видами и субъектами предпринимательской деятельности.

Сквозь призму рационального хозяйствования в объективном смысле, исходя из специальных целей государственного регулирования экономики — модернизации экономики и перевода ее на инновационный путь развития, — общество заинтересовано в деятельности, а государство обязано гарантировать

деятельность, в первую очередь, предпринимателей — созидателей новых производств, новых продуктов, новых технологий (предпринимателей-производственников), получивших свои капиталы благодаря именно созданию чего-либо, а не посредством захвата или передела (пусть даже и оформленных легальным образом) природных ресурсов, отраслей экономики, предприятий, средств производства, составлявших общенациональное достояние, или всевозможных махинаций на виртуальном рынке.

Именно предпринимательское (хозяйственное) право посредством единого регулирования вертикальных и горизонтальных хозяйственных отношений может обеспечить формирование и функционирование смешанной, разумной и нравственной экономики в России.

Стремление к идеальной модели государственного регулирования экономики, безусловно, необходимо. Но возможна ли вообще такая модель? Скорее всего, нет, поскольку не являются идеальными обе стороны вертикали государственного регулирования экономики — государство и хозяйствующие субъекты. Совершенствование самого государства — сфера конституционного и административного права, совершенствование форм государственного регулирования экономики и, отчасти, совершенствование хозяйствующих субъектов (помимо того, что это и их собственная задача) — сфера предпринимательского (хозяйственного) права. Сами по себе, без адекватного государственного регулирования на предпринимательско-правовых (хозяйственно-правовых) основах, хозяйствующие субъекты не станут идеальными и даже не приблизятся к идеальности, и основной причиной тому является эгоистическая направленность их поведения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лаптев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право в XX? веке: преемственность и развитие. М., 2002. С. 3-25.
2. Дойников И.В. Проблемы предпринимательского (хозяйственного) права в материалах Первого Российского экономического конгресса // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес в России и за рубежом». 2010. № 2. С. 2-10.
3. Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права. Самара: Самар. отд-ние Литфонда, 2004. 238 с.
4. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003. 276 с.
5. Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. М.: Юрлитинформ, 2010. 264 с.
6. Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. 256 с.
7. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005.
8. СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.