

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9027>

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ:
ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

С. А. Агамагомедова

Пензенский государственный университет

Поступила в редакцию 27 февраля 2021 г.

Аннотация: рассматриваются существующие подходы к административно-правовому регулированию экономики, обозначена их эволюция, выделены современные тенденции данного регулирования. К ним автор относит: влияние глобализационных и интеграционных процессов; трансформацию приоритетов и целей в экономической сфере; формирование качественно новых и совершенствование традиционных форм подобного регулирования; отражение базовых конституционных принципов; цифровизацию; увеличение профилактической составляющей, генерацию стимулов для добросовестного поведения экономических субъектов. Учет выделенных тенденций административно-правового регулирования экономики позволит повысить эффективность подобного регулирования. Сделан вывод об усилении роли государства, его административно-правовых механизмов в регуляции экономических отношений в современный период.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, экономика, государство, глобализация, государственный контроль и надзор, цифровизация, конституционные принципы, экономические отношения.

Abstract: the article examines the existing approaches to the administrative and legal regulation of the economy, outlines their evolution, highlights the current trends in such regulation. The author refers to them: the influence of globalization and integration processes; transformation of priorities and goals in the economic sphere; formation of qualitatively new and improvement of traditional forms of such regulation; reflection of basic constitutional principles; digitalization; increasing the preventive component, generating incentives for the conscientious behavior of economic agents. Taking into account the identified trends in administrative and legal regulation of the economy will increase the efficiency of such regulation. The author makes a conclusion about the strengthening of the role of the state, its administrative and legal mechanisms in the regulation of economic relations in the modern period.

Key words: administrative and legal regulation, economy, state, globalization, state control and supervision, digitalization, constitutional principles, economic relations.

Экономические отношения традиционно выступают наиболее сложной областью правового регулирования. Это связано как с разнообразием экономических институтов и процессов, так и с изменением приоритетов и направлений развития экономической сферы общества, подвижностью

пределов различных сегментов экономического свойства. Исторически в науке сложилось понимание экономики как предмета правового регулирования, как сферы государственного (управленческого) воздействия. При этом экономические отношения выступают предметом правового регулирования многих (если не всех) отраслей права. Государственное регулирование экономических отношений меняется в разные периоды развития и обусловлено целями управленческого воздействия на сферу создания, использования и распределения материальных и иных ресурсов современного общества. Трансформация государственного участия в экономических процессах связана с их усложнением, углублением их дифференциации, расширением системы статусов экономических субъектов и иными факторами. Кроме того, на роль государства в регуляции экономики влияют международное разделение труда, усиление специализации экономического производства, процессы экономической интеграции государств, санкционный режим в международной торговле и иные факторы «внешнего» свойства.

Характеризуя административно-правовое регулирование современной экономики, необходимо выделить два подхода к позиционированию подобного регулирования. В рамках первого (широкого) подхода административно-правовое регулирование экономических отношений отождествляется с государственным регулированием как таковым. Специалисты в связи с этим обосновывают точку зрения, согласно которой административно-правовое регулирование в области экономики представляет собой государственное управление в узком организационно-правовом смысле¹.

Данный подход используется в большинстве случаев при сравнении рыночных способов регуляции (или саморегуляции бизнеса) с государственным регулированием в понимании любого публичного вмешательства в экономическую деятельность со стороны государственных органов. В рамках широкого подхода нередко категории «государственное регулирование» и «государственное управление» применительно к экономической сфере используются как синонимы. Так, в середине 1990-х гг. ученые признают отказ исполнительной власти в ее государственно-управленческом понимании от функций непосредственного управления, характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, почти полного обобществления всех сфер жизни. Эти процессы позиционируются в качестве тенденции становления системы государственного регулирования, особенно заметной в экономической сфере. Ю. М. Козлов, признавая, что между государственным управлением и регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению, в то же время отождествляет управление с необходимостью постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, тогда как государственное регулирование, по мнению ученого, связано с обеспечением оперативной хозяйственной самостоя-

¹ См.: Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2010. С. 523.

тельности экономических субъектов, стимулированием предпринимательства и иными ориентирами².

Второй подход (узкий) предполагает выделение в государственном регулировании экономики как императивных способов (способов административного свойства), так и диспозитивных средств регулирования экономических отношений. Последние предполагают определенную самостоятельность и свободу хозяйствующих субъектов при взаимодействии их друг с другом и органами государственной власти. В рамках узкого понимания административно-правового регулирования экономики ученые наиболее оптимальным видят подход, органически сочетающий административные методы руководства экономикой с «чисто рыночными», экономическими методами. Причем доминирующую роль в числе последних играют финансовые механизмы государственного воздействия на экономические институты и процессы³. В рамках данной статьи административно-правовое регулирование экономики будет рассматриваться с точки зрения широкого подхода.

Оба выделенных подхода трансформируются под воздействием внутренних и внешних факторов, имеющих место в контексте взаимодействия экономических субъектов с публичной властью. Эволюция подходов в позиционировании административно-правового регулирования экономики привела к возможности выделения и активного использования таких правовых конструкций, как «административно-экономическое право» (в качестве составляющей административного права)⁴, «экономическое право» (в качестве новой мегаотрасли российского права)⁵.

Полагаем, что дискуссии по вопросам вмешательства государства в экономические процессы и ограничения экономической свободы хозяйствующих субъектов существовали всегда, практически с истоков зарождения государственных институтов в обществе. Продолжаются они и сейчас, закономерно располагаясь в пределах двух полярных теоретических конструкций: от позиции понимания государства как «ночного сторожа» и пассивного наблюдателя за экономической жизнью до позиции активного (часто агрессивного) государственного вмешательства в экономические отношения с целью защиты публичных интересов.

При этом, вопреки прогнозам представителей неолиберальной концепции о сокращении роли государства в экономической жизни общества, роль государства в современных условиях не просто сохраняется,

² См.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1994. Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. С. 15–16.

³ См.: *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2011. С. 44.

⁴ См.: *Административное право России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Киясханова.* 5-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 588–635.

⁵ См.: *Ершов В. В., Ашмарина Е. М., Корнев В. Н.* Экономическое право Российской Федерации. М., 2017.

но и усиливается. Таким образом, мы можем говорить об одновременном усилении и изменении управленческого воздействия государства на экономические отношения. Пользуясь терминологией Ю. Н. Старилова, можно констатировать об изменении подобного воздействия в направлении более «ограниченного и целесообразного вмешательства в сферу экономики»⁶. Полагаем, что имеет место усиление государственного регулирования при одновременной выборочности подсфер экономических отношений, подлежащих регуляции, т. е. административное воздействие на экономическую область становится более точечным, целенаправленным.

Выделим несколько тенденций в теоретическом обосновании административно-правового регулирования экономики в современный период.

Во-первых, споры о месте и степени управленческого воздействия на экономические отношения приобретают особую актуальность с учетом фактора глобализации. М. Н. Марченко подчеркивает дифференцированный характер взаимоотношений государства и бизнеса на национальном, региональном и глобальном срезах в современный период и выделяет два основных подхода к определению содержания этих отношений в условиях глобализационных процессов. В рамках одного из них на первый план безоговорочно выдвигаются национальные и транснациональные корпорации (ТНК), а государство в экономической сфере будет постепенно вытеснено. Второй подход заключается в повышении роли и значимости национального государства как носителя политической власти и регулятора экономических отношений по мере развития процессов глобализации⁷. Таким образом, с учетом экономической интеграции государств в современном мире вечный вопрос о роли государства в экономических отношениях приобретает новый, «глобализационный» оттенок. Если традиционно государство в регуляции экономики выступает в качестве субъекта, отстаивающего публичные интересы (в том числе публичные экономические интересы), то в условиях объединения нескольких государств на единой экономической платформе эти публичные интересы, представляющие собой солидарные экономические интересы всех государств – участников интеграционного образования (что не есть простая сумма национальных публичных интересов), приобретают сложный, многосоставный и не всегда одинаково понимаемый бизнесом и органами публичной (национального и интеграционного уровня) власти характер. К примеру, судебная практика рассмотрения экономических споров в рамках Евразийского экономического союза свидетельствует об отсутствии «солидарного, консенсусного правосознания» на евразийском экономическом пространстве и единых правоприменительных подходов к разграничению и защите интересов хозяйствующего субъекта и властного органа наднационального уровня⁸.

⁶ Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж, 1998. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Норма. С. 184.

⁷ См.: Марченко М. Н. Указ. соч. С. 196–197.

⁸ Особое мнение судьи Нешатаевой Т. Н. от 8 декабря 2020 года // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза. URL: file:///E:

В связи с этим следует согласиться с ведущими учеными, что в условиях усиления наднационального (или интеграционного) уровня управленческого регулирования в экономической сфере необходимо учитывать «разнообразие правовых актов и, соответственно, регуляторов на национальном и международном уровнях», а также определять объекты и пределы влияния международных договоров и соглашений, модельных актов, рекомендаций в отношении разных сторон национальной экономики⁹.

Во-вторых, административно-правовое регулирование экономики подвержено изменениям, связанным с изменением государственных (национальных) либо наднациональных (интеграционных) приоритетов в экономической сфере, целей государственного присутствия в экономическом взаимодействии. Данные приоритеты и цели меняются в зависимости от этапа исторического развития конкретного государства, определенной его территории, межгосударственного образования. В определенные периоды это может быть экономический рост, качество жизни граждан, устойчивое экономическое развитие или иные показатели (группы показателей, комплексные показатели). Так, некоторые авторы отстаивают позицию о том, что целью экономической политики государства должна быть максимизация ценности общественного производства, которая достигается путем получения наибольшего экономического эффекта от осуществления каждым принадлежащих ему гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей¹⁰.

Другие специалисты в качестве задач административно-правового регулирования в области экономики видят обеспечение стабильного, динамичного и сбалансированного развития всех ее отраслей, обеспечение равенства при осуществлении экономической деятельности, защиту прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, обеспечение безопасности и др.¹¹ Представители высшей государственной власти призывают сосредоточиться на экономическом, социальном росте всех российских регионов в интересах граждан¹².

[/D0%A2%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%B%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%92%D0%AD%D0%94/2021/D0%9E%D0%9C_%D0%9D%D0%B5%D1%88%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B9_09.12.20.pdf](#) (дата обращения: 30.01. 2021).

⁹ См.: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 8–9.

¹⁰ См.: Право и экономическое развитие : проблемы государственного регулирования экономики / В. К. Андреев [и др.] ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2017.

¹¹ См.: Административное право России / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 589.

¹² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газета. 2020. 16 янв.

Приоритеты и цели могут отличаться в зависимости от региона и территории государства, от перспективы применения (краткосрочная, среднесрочная или долгосрочная перспектива), от выбранной модели регулирования (отраслевое, межотраслевое, иное) или установленных темпов развития (ускоренное, опережающее или иное развитие)¹³. В связи с этим Ю. А. Тихомиров и Э. В. Талапина справедливо констатируют нехватку юридического прогнозирования возможных изменений законодательства в экономической сфере. По мнению ученых, подобное прогнозирование позволит обеспечить ритмичные циклы правового развития, обозначить векторы и тенденции правового регулирования данной группы общественных отношений¹⁴.

В-третьих, в качестве значимой тенденции административно-правового регулирования экономики выступает формирование качественно новых и оптимизация традиционных форм подобного регулирования. Так, в одной из подобных форм рассматривается государственно-частное партнерство¹⁵. Полагаем, что одной из приоритетных форм подобного регулирования в экономической сфере выступает углубление административно-правовых статусов хозяйствующих субъектов, что позволяет осуществлять управленческое воздействие на их деятельность более дифференцированно. В качестве примера можно привести такие административно-правовые статусы, как представители малого и среднего бизнеса, уполномоченные экономические операторы (в сфере таможенного регулирования) и др. Отметим, что учет этих статусов должен происходить на всех стадиях взаимодействия публичной власти с экономическими субъектами: предоставление услуг, прохождение государственного контроля и надзора, разрешение споров в административном и судебном порядке и др.

Кроме того, следует обратить внимание на необходимость административно-правового регулирования не только экономических, но и смежных с ними отношений, отношений, обслуживающих экономические процессы и институты. Так, характеризуя управленческие формы в сфере интеллектуальной собственности, ученые говорят о нормативном регулировании интеллектуальной собственности, регистрации результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, государственном контроле и надзоре в этой сфере¹⁶.

¹³ См., например: Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 8.

¹⁵ См.: Саидов З. А. Административно-правовое регулирование в сфере экономики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 17.

¹⁶ См.: Новоселова Л. А., Гринь О. С. Эффективность правовой охраны объектов интеллектуальных прав : административные барьеры // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 7–8.

В-четвертых, любое регулирование, тем более регулирование экономической сферы, основанной на свободе предпринимательской и иной экономической деятельности, связано с ограничением прав, установлением определенных пределов и ограничений в зависимости от целей регулирования. В связи с этим ученые обращают внимание на значимость оптимизации алгоритмов разрешения экономических конфликтов и разработки административных мер регулирующего (стимулирующего) и охранительного характера, направленных на обеспечение законности, правопорядка и экономической стабильности¹⁷.

Административно-правовое регулирование в экономической сфере призвано не только и не столько упорядочивать отношения по поводу создания, использования и распределения материальных и иных ценностей, но и защищать базовые конституционные права и свободы их участников. Речь идет, на наш взгляд, о конституционных принципах административно-правового регулирования экономики, которые выступают основой как нормативно-правовой базы, так и практики правоприменения в экономической сфере. Представители активно развивающейся теории конституционной экономики справедливо констатируют тот факт, что конституционное право, в отличие от гражданского, содержит дополнительную этическую легитимацию предпринимательской деятельности¹⁸. В дополнение данного тезиса можно отметить, что отражение конституционных принципов в административно-правовом регулировании экономических отношений способствует формированию и развитию конституционной идентичности нашего государства в современных условиях, о которой говорят сегодня ведущие ученые¹⁹.

В-пятых, нельзя не признать влияние цифровизации на административно-правовое регулирование экономики. Цифровая экономика нуждается в качественно новых способах регуляции. Наиболее явно подверглась «цифре» сфера предоставления государственных услуг субъектам экономической деятельности. Разрешительная система, контрольно-надзорная деятельность «оцифровываются» и формализовываются значительно медленнее. Тем не менее тенденция цифровизации взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами государственной власти очевидна и с каждым годом усиливается.

В-шестых, в условиях реформы государственного управления в арсенале средств административно-правового регулирования экономики закономерно растет доля профилактической составляющей, а также инструментов стимулирования правомерного, добросовестного поведения субъектов экономических отношений. Современные формы и методы управленческого воздействия на экономическую деятельность направ-

¹⁷ См.: Саидов З. А. Указ. соч. С. 6.

¹⁸ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М., 2010. С. 7.

¹⁹ См.: Зорькин В. Д. Конституционная идентичность России : доктрина и практика : доклад на Междунар. конф. в Конституционном Суде РФ (СПб., 16 мая 2017 г.) // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2017. № 12. С. 10.

лены не на выявление и пресечение нарушений требований законодательства, а на развитие предпринимательской активности, социально направленного и ответственного предпринимательства, стабильного и добросовестного бизнеса.

Выделенные нами выше тенденции отражают сложность и неоднозначность административно-правовых методов регулирования экономики, их трансформацию в современных условиях. Ученым и практикам еще предстоит дать оценку роли и потенциальным возможностям государственно-правового воздействия на экономическое развитие и определить место в нем административно-правовых форм. В качестве последних выступают государственный контроль и надзор за экономической деятельностью, санкционирование отдельных видов деятельности, пресечение и профилактика правонарушений в экономической сфере, прогнозирование, закрепление и дифференциация административно-правовых статусов экономических субъектов, государственно-частное партнерство и другие формы.

Таким образом, можно говорить о двух аспектах соотношения экономических отношений и их административно-правового регулирования. С одной стороны, это вопросы правовой обеспеченности экономических процессов, функционирования экономических институтов, защиты экономических прав граждан и организаций, с другой стороны, это аспекты экономического обоснования права, его регуляторов и механизмов. Учет выделенных выше тенденций административно-правового регулирования экономики призван повысить эффективность подобного регулирования, обеспечить в его рамках оптимальный баланс частных и публичных интересов в экономической сфере, защитить права и свободы хозяйствующих субъектов, содействовать повышению конкурентоспособности российской экономики в современном экономическом пространстве.

Библиографический список

Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Коница и Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. 784 с.

Административное право России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. 759 с.

Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : ТЕИС, 1994. Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. 280 с.

Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : ИЗиСП, 2018. 301 с.

Ершов В. В., Ашмарина Е. М., Корнев В. Н. Экономическое право Российской Федерации. М. : РГУП, 2017. 284 с.

Зорькин В. Д. Конституционная идентичность России : доктрина и практика : доклад на Междунар. конф. в Конституционном Суде РФ (СПб.,

16 мая 2017 г.) // Актуальные проблемы теории и практики конституционно-го судопроизводства. 2017. № 12. С. 7–30.

Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М. : Юстицинформ, 2010. 256 с.

Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М. : Проспект, 2011. 400 с.

Новоселова Л. А., Гринь О. С. Эффективность правовой охраны объектов интеллектуальных прав : административные барьеры // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 4–25.

Право и экономическое развитие : проблемы государственного регулирования экономики / В. К. Андреев [и др.] ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2017. 432 с.

Саидов З. А. Административно-правовое регулирование в сфере экономики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. 518 с.

Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Норма. 392 с.

Тихомиров Ю. А., Талалина Э. В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 4–26.

References

Administrative law of Russia: textbook / ed. N. M. Konin and Yu. N. Starilova. 2nd ed., Revision. M. : Norma : INFRA-M, 2010. 784 p.

Administrative law of Russia: a textbook for university students studying in the specialty "Jurisprudence" / ed. V. Ya. Kikotya, P. I. Kononova, I. Sh. Kilyashkanov. 5th ed., Rev. and add. M. : UNITY-DANA : Law and Law, 2011. 759 p.

Alekhin A. P., Kozlov Yu. M. Administrative law of the Russian Federation. Part I. Essence and basic institutions of administrative law. Textbook. M. : TEIS, 1994. 280 p.

State-legal basis for the accelerated development of the Russian Far East: monograph / L. V. Andrichenko [et al.] ; отв. ed. Yu. A. Tikhomirov. M. : IZiSP, 2018. 301 p.

Ershov V. V., Ashmarina E. M., Kornev V. N. Economic law of the Russian Federation: Monograph. M. : RGUP, 2017. 284 p.

Zorkin V. D. Constitutional Identity of Russia: Doctrine and Practice. Report at the International Conference in the Constitutional Court of the Russian Federation (St. Petersburg, May 16, 2017) // Actual problems of the theory and practice of constitutional proceedings. 2017. № 12. P. 7–30.

Constitutional economics / Executive editor G. A. Hajiyev. M. : Yustitsinform, 2010. 256 p.

Marchenko M. N. State and law in the context of globalization. M. : Prospect, 2011. 400 p.

Novoselova L. A., Grin O. S. The effectiveness of legal protection of objects of intellectual rights: administrative barriers // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2018. № 2. P. 4–25.

Law and economic development: problems of state regulation of the economy: monograph / V. K. Andreev [et al.] ; otv. ed. V. A. Vaypan, M. A. Egorova. M. : Yustitsinform, 2017. 432 p.

Saidov Z. A. Administrative and legal regulation in the field of economics: diss. ... doct. jurid. sciences. M., 2017. 518 p.

Starilov Yu. N. Administrative law. In 2 hours, Part 1: History. The science. Thing. Norm. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 1998. 392 p.

Tikhomirov Yu. A., Talapina E. V. Law as an effective factor of economic development // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2020. № 1. P. 4–26.

Для цитирования:

Агамагомедова С. А. Административно-правовое регулирование экономики: эволюция подходов и современные тенденции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 64–73. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9027>

Recommended citation:

Agamagomedova S. A. Administrative and legal regulation of the economy: evolution of approaches and current trends // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 64–73. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9027>

Пензенский государственный университет

Агамагомедова С. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Penza State University

Agamagomedova S. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the State Legal Disciplines Department

E-mail: saniyat_aga@mail.ru