



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

Саидов З.А.

К ВОПРОСУ О МЕТОДАХ И ФОРМАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с административно-правовым регулированием современной экономики. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ концепций правового регулирования экономических отношений с позиции административно-правового регулирования как государственного, так и негосударственного сектора экономики. Рассматриваются авторские позиции относительно понятия государственного регулирования экономики. Основное внимание в статье уделяется разработке методов и методологии административно-правового воздействия на экономические отношения. Кроме того, в статье проводится теоретико-правовой анализ понятий концепций развития права и экономики в современных условиях. Рассматриваются авторские позиции относительно толкования и правовой регламентации данных категорий. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, философские методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для обеспечения правопорядка в сфере экономики необходимо совершенствовать формы и методы административно-правового воздействия на государственный и не государственный сектор российской экономики. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье это необходимость развития административно-правового регулирования экономики. Новизна статьи заключается в разработке предложений по развитию форм и методов государственного регулирования экономики, а также создание правовых и организационных гарантий законности в экономике нашей страны.

Ключевые слова: экономика, администрирование, форма, метод, контроль, регулирование, безопасность, защита, вопрос, полиция.

Abstract. The article focuses on legal and organizational problems of administrative-legal regulation of the modern economy. The author analyzes the concepts of legal regulation of economic relations from the position of administrative-legal regulation of both public and private sectors of the economy. The article demonstrates the author's positions on the concept of government regulation of the economy. The main attention is paid to the development of methods and methodology of administrative-legal impact on economic relations. Moreover, the author analyzes the concepts of development of law and economy in the modern conditions. The article demonstrates the author's positions on the interpretation and legal regulation of these categories. The methodology of the research is based on the recent achievements of epistemology. The author applies general philosophical and theoretical methods (dialectics, the systems method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation and modeling), traditional legal methods (formal-logical) and the methods of special sociological studies (statistical methods, expert assessments, etc.). The author concludes that at present, in order to ensure legality in the economic sphere, it is necessary to improve forms and methods of administrative-legal impact on public and private sectors of the Russian economy. The author states that it is necessary to develop administrative-legal regulation of the economy; he proposes the measures for development of forms and methods of government regulation of the economy and provision of legal and organizational guarantees of legality in the Russian economy.

Key words: protection, safety, regulation, control, method, form, administration, economy, question, police.

Под методами и формами административно-правового регулирования экономики чаще всего понимают способы средства, или инструменты, которые применяются государственной властью для регулирования рыночной экономики [1]. Иначе говоря, речь идет о тех средствах которые используются государством, а в первую очередь именно исполнительной властью, с целью воздействия посредством административно-правового регулирования на хозяйственные отношения субъектов экономики. Очевидно, что в сложносоставных диверсифицированных хозяйственных отношениях, которые характерны для современного мира таких методов и форм множество.

Методы административно-правового регулирования. Классически, в науке административного права выделяются следующие виды методов административно-правового воздействия на общественные отношения: предписание, запрет и дозволение [2]. Существуют и альтернативные классификации видов методов административно-правового регулирования [3]. Принимая во внимание особенность административного права, которая заключается в организации именно властных отношений, для которых характерно неравенство субъектов правоотношения; подчиненность объекта субъекту административно-правового регулирования; односторонний характер деятельности по административно-правовому регулированию, на наш взгляд, в качестве основного метода регулирования здесь выступает императивный метод. В тоже время, если ограничить исследование именно сферой регулирования экономических отношений хозяйствующих субъектов мы обнаружим, что именно в этой части административного права наиболее развит другой вид метода административно-правового регулирования: диспозитивный. Как следствие, в рамках настоящего исследования классификацию видов методов административно-правового регулирования следует проводить именно на данном основании, т.е. императивности или не императивности средств воздействия административного права на общественные отношения в сфере экономики [4].

Административно-правовое регулирование, в силу своего властного характера отличается принудительным, вертикальным характером и реализуется посредством обязательных предписаний и располагает для этого целым арсеналом административно-правовых средств влияния на общественные отношения. Хозяйственная деятельность напротив строится на принципах автономии воли, свободы предпринимательской деятельности и гарантии права частной собственности. Как следствие, административно-правовое регулирование экономики, на первый взгляд,

является несколько противоречивым феноменом, где встречаются, с одной стороны, автономия, свобода и равенство, а, с другой стороны, подчинение, предписание и регулирование [5].

Сочетание таких противоречивых феноменов мы можем наглядно наблюдать при сопоставлении гражданского и административного права.

Так, гражданское-правовое регулирование, по большей части, направлено на обеспечение безопасности хозяйственных отношений, а не реализацию экономической политики государства и характеризуется таким принципом как автономия воли участников хозяйственных отношений; свобода договора; гражданско-правовая ответственность за свои действия и т.п. Иначе говоря, оно по сути своей и не является регулированием хозяйственных отношений, а лишь создает рамки взаимодействия хозяйствующих субъектов, необходимые для обеспечения их прав и гарантий сохранности их собственности.

В свою очередь, административное право является регулированием *stricto sensu*, так как оно непосредственно влияет на хозяйствующих субъектов посредством предписаний, ограничений и запретов, руководит их действиями с целью упорядочения хозяйственных отношений, предупреждения негативных последствий на экономику, социальной мир и безопасность. Оно обладает вертикальным характером; здесь не учитывается автономия или воля объекта регулирования; т.е. метод здесь является явно выражено императивным.

В тоже время, сегодня, административное право взяло на вооружение не свойственные ему инструменты, заимствованные по большей части из гражданского права. Действительно, в современном мире, где экономические отношения сложны и диверсифицированы, государству приходится по разным причинам прибегать к более мягким формам регулирования хозяйственной деятельности, присущим гражданско-правовым формам регулирования. Речь в первую очередь идет о различных инструментах правового регулирования, которые характеризуются такими методами как согласование, стимулирование и убеждение.

Наиболее яркой несвойственной для административного права формой является договорная форма правового регулирования, применение которой мы можем встретить в рамках государственно-частного партнёрства [6]. Как следствие, в административном праве сегодня применяются не только свойственные ему инструменты вертикального регулирования предписаний и запретов, но также и формы гражданско-правового, или горизонтального регулирования, которым присущи такие принципы как согласование воли и равенство сторон. Таким образом, современному

административному праву свойственны такие нехарактерные, казалось бы, для него принципы как «равные начала участниками отношений», их «взаимовыгодность», а также «сотрудничество» [7] государственной власти и хозяйствующих субъектов частного сектора экономики.

Другим отступлением от принципов вертикального регулирования отношений посредством предписаний и запретов которым характеризуется административно-правовое регулирование экономики является государственная (финансовая или материальная) поддержка хозяйствующих субъектов частного сектора экономики. В рамках различных программ поддержки предпринимательства речь не идет о создании каких-либо предписаний для хозяйствующих субъектов, а, напротив, о создании «льгот», «преференций», «мер по поддержке», «стимулирования» [8] и т.п. Иначе говоря, здесь мы также можем констатировать отход от классических принципов административного права, которые использовались во время планового регулирования советской экономики.

Примеры таких мер, мы обнаружим в рамках налогового права; таможенного законодательства; антимонопольного законодательства и т.д. В свою очередь она может реализовываться как посредством правовых мер (например, отмены лицензирования), так и сугубо организационных и экономических мер (например, предоставления финансовых субсидий). Как следствие, здесь мы обнаружим не свойственные административному праву методы, заключающиеся в стимулировании хозяйствующих субъектов.

Стоит также обратить внимание и на такой метод регулирования отношений хозяйствующих субъектов как делегирование полномочий по регулированию хозяйственных отношений независимым от государственных органов субъектам. Наиболее характерным примером такого регулирования экономики, где оно осуществляется по сути не в рамках административного права, а на принципах самоуправления, являются саморегулирующиеся организации [9]. Действительно, данная форма регулирования отношений хозяйствующих субъектов не является в узком смысле слова административно-правовой о чем свидетельствует само название «саморегулирующихся» организаций. В тоже время деятельность данных организаций заключается в «установлении стандартов и правил» для субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, а также «контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил» [10]. Иначе говоря, речь идет о деятельности по регулированию отдельных хозяйствующих субъектов частного сектора экономики их собственными средствами (саморегулирование).

Такая деятельность аналогична административно-правовому регулированию лишь в том, что здесь также устанавливаются «стандарты» и «правила» ведения хозяйственной деятельности. В тоже время, она осуществляется не органами государственной власти и самими подотчетными субъектами. Как следствие, налицо делегирование административно-правовых полномочий по регулированию экономики самим хозяйствующим субъектам частного сектора экономики, или использование метода автономных решений (метода согласования), нехарактерного для административного права.

К данной категории методов регулирования в административном праве необходимо отнести и рекомендательные и диспозитивные нормы. Такой «непринудительный» метод правового регулирования, когда норма не обязывает субъекта ее соблюдать, либо предоставляет субъекту несколько возможных вариантов поведения, несвойственен административному праву. Тем не менее, в рамках правового регулирования хозяйственных отношений, сущность которых предполагает свободу воли и автономию принятия решений, применение таких элементов кажется вполне логичным. Наиболее ярким примером такого регулирования является, на наш взгляд, Кодекс корпоративного поведения, разработанный Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг. Так в распоряжении данной Комиссии по применению кодекса корпоративного поведения [11] указывается что его применение участниками рынка ценных бумаг лишь рекомендовано. Таким образом, можно отметить, что помимо того что такой метод регулирования не свойственен административному праву, он также не свойственен юридическим нормам вообще, так как последние в принципе имеют императивный характер. Тем не менее, административное право заимствует его для регулирования хозяйственных отношений, которые характеризуются диспозитивными началами, что, как следствие, вполне соответствует объекту такого административно-правового регулирования.

Наконец, стоит обратить внимание и на сугубо экономические методы административно-правового регулирования, которые также как и все предыдущие виды методов регулирования экономики отступают от классических канонов административного права. Здесь, речь не идет об установлении предписаний субъекту административно-правового регулирования, а, скорее, об управлении его действиями с помощью его собственной заинтересованности, которая чаще всего заключается в материальной выгоде. Такие средства воздействия на общественные отношения в сфере хозяйственной деятельности довольно часто применяются в административном праве. Среди них: предоставление

льгот; предоставление материальных поощрений; освобождение от каких-либо обязательств; и т.п.

Таким образом, современное административное право не ограничивается сугубо императивными средствами влияния на общественные отношения в сфере экономики. Сегодня здесь помимо императивных норм применяются и диспозитивные методы в рамках которых осуществляется согласование с хозяйствующими субъектами, что вполне соответствует природе предмета и объекта регулирования – экономическим отношениям в рамках рыночной экономики, где, в принципе, решения принимаются на основе принципов свободы воли и автономии действий субъектов. Как следствие, в административном праве стал применяться, свойственный для гражданского права, институт правового регулирования отношений – договор. Здесь также доказали свою эффективность и такие неимперативные меры воздействия на отношения хозяйствующих субъектов как экономические средства воздействия на них, которые, по сути дела, не являются административно-правовым регулированием в узком смысле слова, а скорее средством опосредованного (экономического) воздействия на поведение хозяйствующих субъектов.

Формы административно-правового регулирования экономики. Помимо методов воздействия государственной власти на отношения хозяйствующих субъектов в сфере экономики, в науке административного права выделяются и формы такого воздействия. Речь в первую очередь идет о различных мерах воздействия на экономику, или «...конкретных действиях, совершаемых органами государственного управления» [12]. Иначе говоря, речь идет о внешнем выражении административно-правового воздействия на хозяйствующих субъектов, т.е. об инструменте с помощью которого выражается административно-правовое регулирование.

Ю.А. Тихомиров выделил несколько форм государственного регулирования хозяйственных отношений [13]. Среди них: общее нормативное регулирование экономики; программно-установочные способы регулирования экономики (целевые программы); легализующие средства регулирования экономики (лицензирование, сертификация, аккредитация); нормативно-количественные и качественные средства регулирования экономики (квоты, стандарты, цены); средства поддержания и стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов (дотации, кредиты, льготы); контрольные и запретные способы регулирования экономики (учет, проверки, санкции).

Существует и ряд альтернативных классификаций форм государственного регулирования и регулирования экономики в частности. Так, на-

пример, выделяются: экономические, правовые и организационные формы регулирования экономики [14]. Также в качестве системы форм административно-правового регулирования предлагается определить: «[...] 1) издание нормативных правовых актов; 2) издание ненормативных и индивидуальных правовых актов; 3) заключение договоров (например, административных договоров, международных соглашений); 4) совершение юридически значимых действий или действий юридического характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления» [15].

Такая многоликость доктринальных классификаций форм административно-правового регулирования объясняется отсутствием такой классификации в позитивном праве, что, в свою очередь, является вполне закономерным, так как речь идет о сугубо научном явлении. Как следствие, не будучи связанными в анализе форм административно-правового регулирования хозяйственной деятельности предложим собственную классификацию, где, с одной стороны, будет заимствована классическая классификация видов форм административно-правового регулирования (правовая и неправовая), а, с другой стороны, отдельно будут выделены экономические формы административно-правового регулирования, использование которых наиболее характерно именно для сферы экономических отношений. Несмотря на тот факт, что данная классификация не совсем соответствует канонам классической логики, так как любая форма административно-правового регулирования является правовой [16] она принимает во внимание особенность сферы экономических отношений и современные тенденции в сфере регулирования экономики.

Правовые и организационные (неправовые) формы регулирования хозяйственных отношений представляют собой два вида форм регулирования хозяйственных отношений, которые, классически, выделяются в науке административного права [17]. Отмечается, что если первая носит юридический характер, так как выражается в виде правовых актов, то вторая касается определенных юридически значимых действий, которые не выражаются в виде правового акта (составление справок; обработка статистических данных; составление отчетов; проведение совещаний и т.п.).

Очевидно, что как юридической, так и экономической значимостью обладает именно правовая форма административно-правового регулирования. Она заключается в первую очередь в правотворческой деятельности органов государственной власти, т.е. в создании правовых норм, направленных на регулирование экономики, посредством разработки и принятия правовых нор-

мативных актов, а также правоприменительной деятельности. Как правило, к правовым формам административно-правовой деятельности относят такие как: издание нормативных актов; издание ненормативных (индивидуальных) актов; заключение договоров и т.п. [18]

Основной классификацией форм административно-правового регулирования экономики является деление актов на нормативные и ненормативные. Данная классификация административных актов близка к другой классификации видов форм административно-правового регулирования по степени юридического выражения, где в частности выделяются основные акты и базирующиеся на них, или производные от первых. В тоже время, такая классификация форм административно-правового регулирования несколько отлична от их деления на нормативные и ненормативные, так как несмотря на то, что основные акты всегда нормативны, производные от них не обязательно являются индивидуальными и могут также носить нормативный характер. Ярким примером этому может служить соотношение закона и нормативного подзаконного административного акта.

На подзаконном уровне примеры нормативной формы административно-правового регулирования хозяйственных отношений многочисленны.

Среди них, в частности, мы встретим: как акты федеральных органов власти, субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований; как акты, направленные на регулирование экономики в целом, так и отдельных ее отраслей; как акты касающиеся регулирования внешнеэкономической деятельности (например установление квот на ввоз товаров на территорию государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства), так и внутриэкономической деятельности хозяйствующих субъектов (регулирование ценообразования отдельных категорий товаров и услуг или установление стандартов оплаты жилого помещения и коммунальных услуг) и т.п. Иначе говоря, количество актов, которые можно отнести к подзаконной нормативной форме административно-правового регулирования несметно, как с количественной, так и с качественной точек зрения.

Помимо нормативной формы административно-правового регулирования экономики данная деятельность осуществляется и в виде индивидуальных, т.е. персонифицированных административно-правовых актов. Среди индивидуальных правовых актов, регулирующих деятельность хозяйственных субъектов мы можем назвать как классические для административного права акты, содержащие конкретные предписания и запреты в отношении определенного лица (например на-

ложение штрафа), так и упомянутые нами диспозитивные формы правового регулирования (например заключение органом власти договора с физическим или юридическим лицом). Данные акты принимаются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации и муниципальных органов власти и носят ярко выраженную правоприменительную природу.

Наиболее характерным примером таких актов как на федеральном, так и не на федеральном уровне, являются акты, касающиеся создания, реорганизации и прекращения действия конкретных предприятий, хотя корректнее их бы было отнести к актам смешанного (нормативно-индивидуального) характера. В качестве примера федерального правоприменительного акта в сфере экономики мы можем назвать Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. «Об утверждении устава открытого акционерного общества «РОСНАНО». На уровне субъектов федерации, а тем более на муниципальном уровне примеров таких актов значительно больше. Таковым, например постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 января 2011 г. «О создании Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Центр повышения эффективности использования государственного имущества».

Стоит отметить, что административно-правовому регулированию свойственно выражаться именно в виде индивидуальных актов, так как по своей природе эта деятельность осуществляется органами исполнительной власти, т.е. на подзаконном, а, точнее, правоприменительном уровне. Особенно это качество проявляется на низовом правоприменительном уровне, где представителям власти приходится принимать решения по конкретному случаю, делу или спору. В рамках данной деятельности административным органам приходится принимать во внимание конкретные фактические обстоятельства дела и квалифицировать их с юридической точки зрения; определить применяемый к данному случаю нормативный материал; принять соответствующее индивидуальное решение по делу.

Конкретно, к таким формам административно-правового регулирования мы можем отнести следующие примеры индивидуальных административных правовых актов: выдача лицензии на розничную продажу алкогольной продукции; наложение штрафа за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения; регистрация юридического лица посредством внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц; выдача организации, осуществляющей образовательную деятельность, свиде-

тельства о государственной аккредитации; выдача сертификата на пищевую продукцию, подлежащую обязательной сертификации и т.п. К индивидуальным, персонифицированным формам административно-правовой деятельности органов государственной власти в науке административного права относят « формы защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия» [19].

Договорная подкатегория правовых форм индивидуального административно-правового регулирования может быть представлена примерами любого соглашения заключаемого между органами государственной власти и хозяйствующими субъектами. В современной практике административно-правового регулирования данная административно-правовая форма используется довольно часто в таких сферах экономической жизнедеятельности как строительство объектов коммунальной инфраструктуры; в сфере образования, здравоохранения и т.д. Данная подкатегория правовых форм административно-правового регулирования экономических отношений хотя и относится к индивидуализированным (персонифицированным) формам правового регулирования, т.е. направлена на регулирование конкретных объектов, все же отличается от указанных выше форм тем, что здесь речь идет не об одностороннем виде административно-правовых актов, а о двух- или многостороннем.

В науке также нередко выделяется правоохранительная форма административно-правового регулирования, которую, на наш взгляд, проще отнести именно к индивидуальным (т.е. направленным на конкретный объект) формам административно-правового регулирования. Действительно, речь идет об осуществлении «[...] контрольно-надзорной управленческой функции. В рамках этой формы защищаются права и законные интересы хозяйствующих субъектов, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия» [20]. Иначе говоря, речь здесь идет о принятии актов, направленных на регулирование конкретных ситуаций, т.е. индивидуальных актов, которые не имеет, на наш взгляд, выделять в отдельный вид форм административно-правового регулирования.

Договорная форма административно-правового регулирования, как свойственная именно регулированию в сфере хозяйственных отношений,

где необходимо учесть интересы хозяйствующих субъектов, также позволяет предложить и другую классификацию форм административно-правового регулирования. Действительно, особенности формирования таких правовых актов как договоры, где принимают участие два или более субъектов, позволяют выделить договоры в особую нехарактерную для административного права форму регулирования, так как в рамках данной формы регулирования проводится посредством согласования, а не одностороннего волеизъявления. Как следствие, классификацию форм административно-правового регулирования можно осуществить по субъектному выражению на: односторонне выраженные либо двусторонние или многосторонние (административно-правовые договоры) формы.

Стоит также обратить внимание и на такую классификацию форм административно-правового регулирования как классификация по особенностям объекта управляющего воздействия. Здесь речь идет о классификации форм административно-правового воздействия в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты) [21]. Данная классификация носит особый интерес для административно-правового регулирования в сфере экономики, так как именно здесь мы обнаружим наиболее разнообразные формы собственности (объекты административного воздействия) и, как следствие, обнаружим наибольшее количество видов форм административно-правового регулирования именно в рамках данной классификации.

Особую актуальность на настоящий момент приобрела такая классификация видов форм административно-правового регулирования как классификация по достигаемым мерой административно-правового регулирования результатам. В рамках данной классификации выделяется: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления [22]. Действительно, данная классификация обладает для нас интересом не столько в связи с тем, что она позволяет выделить какие-либо особенности именно административно-правового регулирования в сфере экономики, сколько в связи с кризисными явлениями, испытываемыми российской экономикой на настоящий момент. Очевидно, что на сегодняшний день количество актов, направленных на корректировку негативного влияния кризисных явлений в экономике, значительно выросло именно сегодня, что, соответственно, и делает данную классификацию видов форм административно-правового регулирования особо актуальной именно на настоящий момент.

Наконец, стоит обратить внимание и на такую классификацию правовых форм как классификация по инициативе применения, где выделяются такие формы административно-правового регулирования, как принятие актов органами административной власти по собственной инициативе или инициативе вышестоящих органов власти, с одной стороны, и принятие актов по инициативе других субъектов (в частности субъектов хозяйственной деятельности), с другой стороны. Данная классификация форм административно-правового регулирования обладает интересом именно для общественных отношений в сфере экономики, так как на низовом уровне административно-правового регулирования множество актов, направленных на регулирование отношений хозяйствующих субъектов, принимается именно по инициативе самих хозяйствующих субъектов. Более того, такие акты в подавляющем большинстве случаев носят индивидуальный характер. Среди них, уже упомянутые нами в рамках классификации форм административно-правового регулирования, нормативные и индивидуальные (персонифицированные) акты: выдача лицензии на розничную продажу алкогольной продукции; регистрация юридического лица посредством внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц; выдача организации, осуществляющей образовательную деятельность, свидетельства о государственной аккредитации; выдача сертификата на пищевую продукцию, подлежащую обязательной сертификации и т.п.

В свою очередь, к виду административно-правовых форм регулирования, осуществляемого по инициативе самих органов государственной власти, относятся все нормативные акты, а также такие акты индивидуального характера, которые нередко относятся к правоохранительной форме административно-правового регулирования, т.е. когда в отношении хозяйствующих субъектов применяются меры административного принуждения; используются принудительные средства и методы воздействия (например наложение штрафа за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения).

Другие классификации видов форм административно-правового принуждения носят ограниченный интерес для исследования административно-правового регулирования в сфере экономики, а носят интерес лишь для исследований административного права вообще, либо для исследований теории права. Как следствие, они не будут здесь рассмотрены, а лишь упомянуты.

Так, например, дифференциация форм административно-правового регулирования на внутренние, т.е. направленные на организацию вну-

треннего функционирования органов власти, и внешние, т.е. направленные на организацию отношений с внешними субъектами [23], т.е. не входящими в систему управления, имеет интерес для общей теории административного права. С точки зрения административно-правового регулирования именно хозяйственных отношений данная классификация лишь позволяет отметить, что непосредственное значение для регулирования экономических отношений конечно же имеют именно внешние формы регулирования, так как именно они обращаются к автономным (внешним) частным субъектам хозяйственной деятельности.

Ограничен интерес для исследования административно-правового регулирования в сфере экономики имеет и такая дифференциация форм административно-правового регулирования как классификация на словесные (письменные или устные) и конклюдентные (жесты, сигналы, знаки и т.п.) [24]. Также имеет второстепенный интерес для настоящего исследования и классификация форм административно-правового регулирования на основании характера и методов решения вопросов компетенции, когда выделяются процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства) формы административно-правового регулирования [25].

Выделение экономических форм административно-правового регулирования имеет особый интерес в рамках настоящего исследования, так как они имеют первостепенное значение при регулировании общественных отношений хозяйствующих субъектов. Более того в науке административного права существуют аналогичные подходы к анализу форм административно-правового регулирования в сфере экономики [26].

Если с логической точки зрения данные виды административно-правового регулирования экономики можно классифицировать в рамках указанных выше форм административно-правового регулирования (например в рамках дифференциации форм на правовые и организационные, или неправовые), то в рамках экономического исследования административно-правового регулирования экономические меры носят первостепенное значение. Как следствие, выделение данного вида форм административно-правового регулирования носит особый интерес.

Более того, к данной форме административно-правового регулирования можно отнести и те правовые акты которые не выделяются в рамках классических классификаций видов форм административно-правового регулирования (например рекомендательные акты индикативного планирования и прогнозирования). Иначе говоря, особен-

ности сферы экономических отношений требуют выделения альтернативных классификаций форм административно-правового регулирования экономики, т.е. отхода от классического деления форм на правовые и неправовые, или организационные и материально-технические.

К экономической форме административно-правового регулирования можно отнести все те меры административно-правового регулирования, которые направлены на совершенствование условий ведения бизнеса, стимулирующего благосостояние государства и общества, и реализующиеся посредством прогнозирования и программирования государственного регулирования с учетом интересов экономического развития государства. К данной категории форм административно-правового регулирования можно отнести как программно-установочные способы регулирования экономики (целевые программы), так и средства поддержания и стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов (дотации, кредиты, льготы). Эти меры особо популярны в периоды экономических кризисов, хотя, по сути своей, играют немаловажную роль для развития экономики и в периоды стабильного развития экономики.

Иначе говоря, к экономическим формам административно-правового регулирования мы относим как о меры сугубо рекомендательного характера, так и те нормативные правовые акты, которые предусматривают принятие мер финансового характера и принимают выражение в денежном эквиваленте.

Прогнозирование и планирование является наиболее обоснованным примером для выделения экономических форм административно-правового регулирования в отдельный вид, так как выражаясь в виде программных документов, они не носят нормативного характера (так как являются сугубо рекомендательными актами), но в тоже время не могут быть отнесены и к индивидуальным правовым актам. Действительно, в рамках данных актов устанавливаются цели, задачи, стратегия, которые, в отличие экономических планов советского периода, носят индикативный, а не императивный характер [27] и посему не могут быть причислены к нормативным правовым актам. Такая категория актов и, как следствие, такая форма экономического административно-правового регулирования могла появиться только в рамках рыночной экономики, т.е. в условиях когда государство не может навязать свою волю автономным хозяйствующим субъектам.

Современное прогнозирование, программирование и планирование в сфере экономики регулируется Федеральным законом от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской

Федерации». Здесь в частности уточняется, что речь идет о «...научно обоснованных представлениях о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования» (Ст. 1) с целью создания системы «... представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей», которые используются органами государственной власти при принятии решений. Прогнозирование существует и на региональном и муниципальном уровне, о чем свидетельствует даже сам Бюджетный кодекс РФ (ст. 173).

Практическое использование прогнозов осуществляется в рамках программ (экономического) развития, которые, как свидетельствует их название, также носят рекомендательный характер. Помимо того, что такие программы существуют как на уровне федерации, ее субъектов, так и муниципальной уровне, они реализуются и по отраслям экономики (см. например ст. 4, п. 8 Федерального закона от 20 июля 1995 г.). Более того, они разрабатываются как на долгосрочную, среднесрочную, так и на краткосрочную перспективы (ст. 3, 4 и 5).

К экономическим формам административно-правового регулирования мы также можем отнести и государственную закупку, тем более, что форма в которой она осуществится является довольно новым для российского административного права институтом – проведением конкурсов, аукционов и т.п. Действительно, в отличие от предыдущего периода развития экономики, когда в рамках административно-командной системы государственный заказ осуществлялся в отношении казенных предприятий, сегодня, при осуществлении госзаказа, органам государственной власти приходится его осуществлять в рамках отношений с частным сектором экономики, т.е. в условиях конкурентной среды и свободного ценообразования. Как следствие, если сама форма реализации отношений заказчика и поставщика не нова, так как государственный заказ реализуется в форме контракта (например на поставку товаров для государственных нужд), то его разработка приняла несколько новых, доселе незнакомых административному праву форм (аукционы, торги). Как следствие, в данных случаях мы также можем говорить о новых формах реализации административно-правового регулирования отношений в сфере экономики.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» договор на поставку товаров или услуг заключается по особой форме (процедуре), которая характерна для

условий свободного рынка – открытого конкурса. На практике порядок заключения таких контрактов предполагает всеобщее информирование потенциально заинтересованных поставщиков посредством Единой информационной системы в сфере закупок, а также возможности привлечения специализированных организаций к данной процедуре. Таким образом, несмотря на тот факт, что здесь административно-правовое регулирование осуществляется посредством уже ставшего привычным для российского административного права институтом – договором, форма его разработки и заключения обладает серьёзными особенностями непосредственно обусловленными рыночной формой экономики, что, как следствие, позволяет ее выделить в особую экономическую форму административно-правового регулирования.

Государственная поддержка является еще одним видом экономической формы административно-правового регулирования экономики. Как отмечается «государственная поддержка предпринимательской деятельности является специфической формой государственного регулирования экономики и может осуществляться, в свою очередь, посредством правовых, экономических и организационных форм» [28]. Иначе говоря, на первый взгляд она не отличается какими-либо значительными особенностями, позволяющими ее выделить в отдельную – именно экономическую, форму административно-правового регулирования. В тоже время [29], особенностью государственной поддержки в отличие от других форм государственного регулирования, посредством которых, чаще всего, устанавливаются определенные рамки, границы деятельности хозяйствующих субъектов, государственная поддержка направлена на расширение возможностей этих хозяйствующих субъектов и выражается, чаще всего, в материальной (финансовой) форме.

Несмотря на многоликость форм и видов государственной поддержки, следует остановиться именно на видах поддержки имеющих финансовое

выражение в денежном эквиваленте. Среди них: инвестиции, субсидии, бюджетное и налоговое кредитование, налоговые льготы и т.п. Очевидно, что такие формы административно-правового регулирования предполагают возложение дополнительных финансовых обязательств на бюджеты федерации, субъектов федерации и муниципальных образований. Так, например, Федеральный закон от 22 июля 2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» однозначно предусматривает необходимость определения объемов и сроков финансирования. Аналогичным образом, в Федеральном законе от 14 июня 1995 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» было установлено: «В федеральном бюджете ежегодно предусматривается выделение ассигнований на ее (государственную программу поддержки предпринимательства) реализацию» (Ст. 7). Подобные положения существуют и в других нормативных актах.

Как следствие, отличительной чертой государственной материальной поддержки является: ее выражение в финансовой форме, а также необходимость учета бюджетного баланса (соответствия расходов на поддержку с доходами бюджета). Таким образом, материальная государственная помощь, а также другие виды поддержки хозяйствующих субъектов, имеющие экономическое, или, точнее, финансовое выражение (льготы, субсидии, инвестиции и т.п.) обладают определенной спецификой. Стоит отметить, что данная специфика, заключающаяся в необходимости принятия во внимание приоритета соблюдения бюджетного баланса, характерна для всех мер, которые мы можем отнести к экономическому виду административно-правового регулирования. Как следствие, государственная поддержка, наряду с другими мерами административно-правового регулирования экономики, может быть выделена в отдельную – экономическую форму административно-правового регулирования.

Библиография:

1. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. – М., 2005. – С. 19.
2. Мигачев И.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации. – М., 2013. – С. 24
3. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. – М., 2009. – С. 500.
4. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2002. – С. 265.
5. Белых В.С. Предпринимательское право России. – М., 2008. – С. 41.
6. Савельев А.А. Организация государственно-частного партнерства в инновационной деятельности России: Дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2011. – 170 с.
7. ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».
8. ст. 6 и 7 Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007 – 31 июля.
9. Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 199 с.

10. Ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. «О саморегулируемых организациях» // Российская газета. – 2007. – 6 декабря.
11. Распоряжение Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 4 апреля 2002 г. № 421/р «О рекомендации к применению кодекса корпоративного поведения».
12. Козлов Ю.М. Советское административное право. – М., 1985. – С. 174
13. Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. – 2000. – № 5. – С. 5.
14. Шишкин С.Н. Предпринимательно-правовые основы государственного регулирования экономики: Дис. ... д-ра юрид наук. – М., 2010. – С. 154; 196
15. Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: Дис. ... д-ра юрид наук. – М., 2005. – С. 165-168.
16. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багисаев З.А. Российское административное право. – М., 1996. – С. 141.
17. Юрченко Е.В. Административно-правовое регулирование малого предпринимательства: Дис. ... канд. юрид наук. – М., 2005. – 190 с.
18. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М., 2007. – С. 366.
19. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 2003. – С. 225.
20. Корнев А.П. Административное право России. – М., 2002. – С. 158.
21. Короткова О.И. Планирование как функция управленческих стратегий в сфере реализации права государственной собственности // Законодательство и экономика. – 2010. – № 1. – С. 22.
22. Костеников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 2. – С. 40 – 63. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.2.11188. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11188.html
23. Трегунова Е.В. Институт стимулов и ограничений в административном праве и его реализации в деятельности полиции [19] // Полицейская и следственная деятельность. – 2015. – 1. – С. 24 – 55. DOI: 10.7256/2409-7810.2015.1.14103. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_14103.html

References (transliterated):

1. Gubin E.P. Gosudarstvennoe regulirovanie rynochnoi ekonomiki i predprinimatel'stva: pravovye problemy. – М., 2005. – S. 19.
2. Migachev I.I., Popov L.L., Tikhomirov S.V. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. – М., 2013. – S. 24
3. Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. – М., 2009. – S. 500.
4. Administrativnoe pravo / Pod red. L.L. Popova. – М., 2002. – S. 265.
5. Belykh V.S. Predprinimatel'skoe pravo Rossii. – М., 2008. – S. 41.
6. Savel'ev A.A. Organizatsiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v innovatsionnoi deyatel'nosti Rossii: Dis. ... kand ekonom nauk. – М., 2011. – 170 s.
7. st. 3 Zakona Sankt-Peterburga ot 25 dekabrya 2006 g. «Ob uchastii Sankt-Peterburga v gosudarstvenno-chastnykh partnerstvakh».
8. st. 6 i 7 Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2007 g. «O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federatsii» // Rossiiskaya gazeta. – 2007 – 31 iyulya.
9. Baimuratova Z.M. Samoreguliruemye organizatsii v sfere predprinimatel'skoi deyatel'nosti: administrativno-pravovoi aspekt: Dis. ... kand. yurid nauk. – М., 2010. – 199 s.
10. St. 2 Federal'nogo zakona ot 1 dekabrya 2007 g. «O samoreguliruemym organizatsiyakh» // Rossiiskaya gazeta. – 2007. – 6 dekabrya.
11. Rasporyazhenie Federal'noi komissii po rynku tsennykh bumag ot 4 aprelya 2002 g. № 421/r «O rekomendatsii k primeniyu kodeksa korporativnogo povedeniya».
12. Kozlov Yu.M. Sovetskoe administrativnoe pravo. – М., 1985. – S. 174
13. Tikhomirov Yu.A. Yuridicheskie rezhimy gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki // Pravo i ekonomika. – 2000. – № 5. – S. 5.
14. Shishkin S.N. Predprinimatel'sko-pravovye osnovy gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki: Dis. ... d-ra. yurid nauk. – М., 2010. – S. 154; 196
15. Alekseev S.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie predprinimatel'skoi deyatel'nosti: Dis. ... d-ra. yurid nauk. – М., 2005. – S. 165-168.
16. Manokhin V.M., Adushkin Yu.S., Bagishaev Z.A. Rossiiskoe administrativnoe pravo. – М., 1996. – S. 141.
17. Yurchenko E.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie malogo predprinimatel'stva: Dis. ... kand. yurid nauk. – М., 2005. – 190 s.
18. Bakhrakh D.N., Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. – М., 2007. – S. 366.
19. Alekhin A.P., Karmolitskii A.A., Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. – М., 2003. – S. 225.
20. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii. – М., 2002. – S. 158.
21. Korotkova O.I. Planirovanie kak funktsiya upravlencheskikh strategii v sfere realizatsii prava gosudarstvennoi sobstvennosti // Zakonodatel'stvo i ekonomika. – 2010. – № 1. – S. 22.
22. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Pavlyuk A.V. K voprosu o ponyatii i metodakh gosudarstvennogo upravleniya v administrativnom prave // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 2. – С. 40 – 63. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.2.11188. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11188.html
23. Tregubova E.V. Institut stimulov i ogranichenii v administrativnom prave i ego realizatsii v deyatel'nosti politzii [19] // Politseiskaya i sledstvennaya deyatel'nost'. – 2015. – 1. – С. 24 – 55. DOI: 10.7256/2409-7810.2015.1.14103. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_14103.html