

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.9

Е. А. Барановская

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ: ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

Обосновывается необходимость создания целостной системы правового обеспечения экономики России и рассматриваются ее основные проблемы.

This article explains the need for the construction of an integral legal framework for Russian economy and considers its principal problems.

Ключевые слова: элементы системы правового обеспечения экономики, модернизация российской экономики.

Key words: elements of legal framework of economy, modernisation of Russian economy.

Решение сложных задач модернизации российской экономики возможно при наличии определенных системных предпосылок, важнейшей из которых, по нашему глубокому убеждению, является использование права как серьезного ресурса развития и одного из важнейших инструментов проведения необходимых экономических реформ и достижения целей, обозначенных президентом Д.А. Медведевым как 4И: институты, инновации, инвестиции, инфраструктура.

Недавний мировой экономический кризис еще раз со всей очевидностью продемонстрировал, что единственно возможным «бытием» современной рыночной экономики может быть только ее существование в качестве регулируемой государством сложной системы. Задачи, средства и методы такого регулирования становятся все более сложными и многомерными.

В этой связи особую актуальность приобретает постановка вопроса о разработке действенной системы правового обеспечения экономики России, обеспечивающей движение последней в русле достижения стратегической цели — ее модернизации. Как представляется, это одна из важных задач нынешнего этапа социально-экономического развития, что обуславливает несомненную актуальность теоретических и практических работ в этой области. Однако в юридической литературе отсутствуют научные исследования по данной проблематике, не существует даже строго сформулированного понятия «правовое обеспечение экономики». Не реализована должным образом эта задача и в практическом плане.

На сегодняшний день юридическая наука достигла значительных результатов в исследовании правового регулирования экономических отношений. Не умаляя значимости последнего в обеспечении развития экономики, возьмем на себя смелость утверждать, что проблема должна быть сформулирована шире, а именно как необходимость создания и существования эффективной системы правового обеспечения экономики как единой, комплексной целостности взаимосвязанных элементов, в которой правовому регулированию принадлежит важная, но не единственная роль.

В этой связи возникает необходимость объяснения того, какое содержание мы вкладываем в понятие «правовое обеспечение экономики». При формулировании этой дефиниции мы исходим из постулатов и принципов системного подхода, полагая, что правовое обеспечение экономики — это сложная и многомерная система.

Если не углубляться в философские концепции, то с практической точки зрения системный подход сводится к тому, чтобы при исследовании сложных объектов и явлений учитывать неотъемлемо присущее им свойство целостности. Объект как система есть упорядоченная совокупность взаимосвязанных элементов, а связи между ними отражают особые свойства, присущие объекту как некоторой целостности. При этом следует учитывать не только наличие связей между

частями (элементами) объекта, но и внешние связи объекта со средой. Внешние связи могут оказывать серьезнейшее влияние на качественную определенность объекта.

С учетом сказанного правовое обеспечение экономики можно определить как систему (совокупность) юридических и социальных процессов, факторов, обстоятельств, опосредующих действие правовых норм и институтов и реализующих причинную связь между правом и системой экономических отношений. Это взятая в единстве совокупность различных правовых и иных средств, при помощи которых государство осуществляет правовое воздействие на экономические отношения в желаемом для него направлении. При этом необходимо учитывать и процессы экономико-социальной саморегуляции, когда граждане самостоятельно пользуются своими правами и выгодными для себя обязанностями, что особенно важно в условиях рыночной экономики.

В систему правового обеспечения экономики, как нам представляется, входят элементы, перечисленные ниже.

1. Механизм правового регулирования экономических отношений как система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях упорядочения экономических отношений. Основными структурными элементами механизма правового регулирования выступают нормы права, субъективные права и обязанности, акты реализации юридических прав и обязанностей.

Нормы права устанавливают общие и юридически обязательные правила поведения тех участников экономических отношений, которые находятся в сфере правового регулирования. Это изначальный элемент механизма правового регулирования экономики, определяющий его основу, т.е. направления правового поведения, которые программируются в реальных экономических отношениях.

Акты реализации права – это фактическое поведение субъектов правоотношений по осуществлению их прав и обязанностей. Посредством этих актов достигаются цели правового регулирования, удовлетворяются конкретные законные интересы правомочных и обязанных лиц. Реализация права есть процесс воплощения правовых предписаний в поведении субъектов права.

Характерная черта форм реализации хозяйственных (экономических) норм в рыночной экономике состоит в том, что использование, исполнение (активное поведение) или соблюдение (пассивное поведение) осуществляются самими участниками данного отношения, субъектами экономических правоотношений.

Однако в ряде случаев возникает еще один субъект – орган государственной власти или его должностное лицо, которое обеспечивает практическую реализацию правовых норм в экономической жизни, чаще всего путем средств государственного управления (контроля). Со стороны государственных органов и должностных лиц реализация права выражается в правотворчестве и правоприменении в сфере экономики, а со стороны граждан – в правовых действиях, использовании своих правомочий и соблюдении обязанностей.

2. Целостная и устойчивая система правоприменения, гарантирующая доступ граждан к правосудию и обеспечению своих прав и свобод.

3. Правильное толкование норм права в сфере экономики, точное и единообразное понимание законов.

4. Отлаженная независимая система судопроизводства.

5. Правовая культура – многомерное понятие, характеризующееся уровнем правосознания и определяющееся степенью знания права, на которое опираются исполнительная власть, должностные лица, а также интенсивностью убеждений в ценности права. В состав правовой культуры входят духовные характеристики и материальные приатки права: юридические учреждения, их организация, роль в обществе права, судебной, нотариальной и других систем, стиль, культура работы этих систем, отношения государства с гражданами, соотношение правовой культуры с другими системами общей культуры (политической, научной и т.п.), работа законодательных органов.

6. Уровень правосознания субъектов правового регулирования в сфере экономики.

В зависимости от уровня правовой культуры выделяют обыденное, профессиональное и научное (теоретическое) правосознание. Ключевой для нас на протяжении многих лет является проблема выработки безусловного уважения к правовым ценностям, составляющего суть современного правосознания, причем со стороны всех субъектов, что только и может быть основой устойчивого, безусловного, эффективного правоприменения. Наличие широкого социального правосознания предполагает выстроенную цепочку от полноценного современного правосознания юридического сообщества через правосознание всех ветвей власти к массовому (обыденному) правосознанию.

Суммируя сказанное, можно утверждать, что система правового обеспечения — понятие более широкое, чем просто правовое регулирование экономических отношений. Это не только свод законодательных актов и инструментов их реализации, а вся совокупность взаимосвязанных элементов и процессов влияния правовой реальности на экономические отношения, на поведение людей и деятельность хозяйственных организаций.

Российская система правового обеспечения рыночной экономики — это романо-германская правовая семья. Однако становление в России нового типа экономической системы, пришедшей на смену командной экономике, проходило весьма специфично, под знаменами совсем иной логики, заложенной в англосаксонской модели. Первый этап реформ в постсоветской России (1992—1994 гг.) осуществлялся по «рецептам» американских экономистов-монетаристов, и в первую очередь советника МВФ Джеффри Сакса. Реформаторы первой волны, опиравшиеся на постулаты «чикагской школы», попытались изменить хозяйственный строй с помощью невзаимосвязанных действий, откровенной «точечной политики».

Применяемые методы финансовой стабилизации, либерализации цен вовсе не были ошибочными сами по себе. Проблема заключалась в том, что эти меры применялись в условиях чуждой им хозяйственной конституции, при отсутствии необходимого правового обеспечения. Для американцев не заботиться о праве — естественно, поскольку англосаксонская модель права, используемая в США, способна самостоятельно сопровождать экономические преобразования, но существуя в российской (т.е. романо-германской) правовой системе, прежде чем проводить любые экономические преобразования, нужно иметь ответ на вопрос: существует ли эффективная система правового обеспечения этих преобразований. Не теряет актуальности этот тезис и сегодня. Можно его сформулировать и так: продолжающаяся трансформация российской экономики объективно требует адекватной правовой трансформации.

Тем не менее можно утверждать, что во второй половине 1990-х гг. в России был в основном сформирован корпус рыночного права, возникли все основные рыночные экономические институты, причем получили развитие как институты-нормы, так и институты-организации¹. «Экономический порядок» [1, с. 245] в России, то есть совокупность норм, устанавливающих правовые рамки для хозяйствующих субъектов, практически не отличается от «экономического порядка» государств среднего уровня развития. Сегодня деятельность законодательных органов различного уровня сосредоточилась на разработке тех правовых документов, которые, как правило, конкретизируют и развивают более общие рыночные нормы.

Но, несмотря на то что в развитии законодательной базы рыночной экономики в России за последние годы достигнут определенный прогресс, многие специалисты правомерно отмечают, что «у нас еще очень много плохих законов», «непрерывно меняющихся и юридически неряшливых». Процесс развития законодательства сохраняет черты хаотичности и неорганизованности, по-прежнему для него характерны многие крупные проблемы, в том числе нестабильность и недостаток высококвалифицированных юридических кадров.

Анализ действующей в РФ нормативной базы в области экономических отношений, а также направлений и тенденций процесса создания ее новых элементов позволяет утверждать, что проблемы, как правило, проявляются в недостаточно высокой эффективности экономико-правовых норм, т.е. в ситуациях, когда эти нормы, несмотря на их существование и определенный характер, или игнорируются, или не действуют де-факто; либо в ситуациях, когда применение этих норм затруднено в силу их недостаточной конкретности или противоречия с другими регулируемыми те же правоотношения нормами. Наблюдается и характерная для всего нашего экономического законодательства черта, а именно игнорирование того, что экономическая сущность конкретного явления должна определять и его правовое значение. Нормы права есть своеобразные «одежды», в которые должны облекаться объективно существующие экономические отношения. Адекватности и точной соотнесенности этих двух ипостасей мешает и недостаточная экономическая квалификация наших законодателей.

Но главная наша беда — слабость в соблюдении законов, в защите прав граждан в сфере экономики, в гарантиях прав собственности, выполнении договоров и т.д. Другими словами, речь идет об отсутствии целостной, понятной людям и внутренне для них не чуждой системы правоприменения. Обеспечение эффективного правоприменения и есть главный фронт борьбы за укрепление государства и «правопорядка» (по В. Ойкену), а не прямое

¹ Институциональная теория понимает под институтами только правила, нормы человеческой деятельности. На основе правил люди создают организации [3, с. 19].

вмешательство тех или иных многочисленных государственных органов в работу предприятий.

Недавний экономический кризис помимо всего прочего показал со всей очевидностью, что по-прежнему законы далеко не всегда соблюдаются. Это характерно как для вертикальных отношений (государство — предприниматель), так и, особенно, для горизонтальных (между самими субъектами экономической деятельности), последние в западной литературе называют «контрактами». Низкая «дисциплина» контрактов порождает специфический вид транзакционных издержек — дополнительные затраты и усилия экономических агентов, связанные с необходимостью самостоятельно (а не при помощи государства) защищать свои права и интересы. Между тем в развитых рыночных экономиках подобный вид транзакционных издержек занимает ограниченное место, а часто вообще отсутствует, потому что защита контрактов — едва ли не основная функция государства в экономике, функция настолько абсолютная, что воспринимается участниками хозяйственных отношений как нечто само собой разумеющееся.

Чисто теоретически далеко не все контракты в принципе могут быть объектом правовой защиты со стороны государства. Существуют формы экономических соглашений, содержащие большой элемент неопределенности или опирающиеся на личные взаимоотношения между партнерами. Такие контракты действительно могут выполняться заинтересованными сторонами без вмешательства государства. Но для России подобное решение пока неприемлемо. На данном этапе абсолютно необходимы именно юридические, судебные процедуры защиты контрактов.

Не всегда неэффективное исполнение этой функции государством в России связано с недостатками в использовании законодательной базы и организации судебной системы. Оно имеет более глубокие корни — слабость институтов правового государства, фактическое доминирование исполнительных органов над другими ветвями власти, отсутствие подлинной независимости и объективности судебной власти, порой недостаточная экономическая компетентность как законодателей, так и судейского корпуса.

Обратим внимание и на то, что немало законов, принятых на разных уровнях власти за последние годы, выгодны лишь одной стороне — законодателю или тем, кто за ним стоит. Такие законы нередко противоречат базовым интересам общества и государства. Ставшая за последние годы почти привычной практика лоббирования чьих-либо интересов неизбежно поставила на повестку дня вопрос о необходимости проведения экспертизы на коррупционную составляющую всех принимаемых законопроектов.

Мы полагаем, что только консенсусный принцип, при котором правовая норма рождается в результате учета интересов всех сторон, ею затрагиваемых, создает такие нормы, которые соблюдаются большинством членов общества. Как справедливо отмечают многие специалисты, институты обладают свойством возрастающей «отдачи от масштаба»: чем больше людей придерживаются институциональной нормы в своей деятельности, тем эффективнее она регулирует социальную жизнь. Они быстро становятся элементом правовой культуры и общественной психологии и не требуют принуждения к исполнению, в отличие от большинства типичных для России «односторонних» норм.

Экономический рост в рыночных условиях всегда приводит к появлению новых формальных (урегулированных правом) и неформальных норм (институтов). Неформальные отношения могут быть как позитивными, так и негативными. Отрицательной тенденцией последних лет является нарастание удельного веса негативных неформальных отношений там, где должны развиваться правоотношения. В этой связи особую актуальность приобретает задача создания непрерывного институционального пространства, так как любой разрыв в нем означает, что какие-то социальные отношения не имеют устойчивых, предсказуемых и общепризнанных норм поведения, а регулируются индивидуальными решениями.

«Пустоты» в институциональном пространстве чреваты распространением модели поведения, идущей вразрез с принципами функционирования рыночной экономики. Это, например, возможность «выбора» того решения, которое представляется чиновнику субъективно правильным, а точнее, выгодным при отсутствии соответствующих законодательных норм. Нарушения и злоупотребления служебными полномочиями, выражающиеся в неприятии правильных законных решений и принятии «выгодных» решений за вознаграждение, в бездействии, в создании административных барьеров, нарушениях процессуальных сроков, в запросе излишних документов, образуют цепь неправомерных действий. Право, акты и нормы, процедуры обрастают теньевыми противоправными отношениями, вытесняются либо

обессиливаются нелегальными действиями и решениями. Само формальное право приобретает внешне декоративный характер. И все это происходит, несмотря на очевидные сигналы, уже поданные президентом РФ в виде целого пакета принятых нормативных актов в рамках национального плана по борьбе с коррупцией. Есть закон, подписаны пять указов, дано уже и легальное определение коррупции, отсутствие которого раньше, как отметил президент, использовалось как оправдание недостаточных мер по противодействию коррупции.

Антикоррупционный стандарт поведения, которому должны следовать чиновники, о чем тоже неоднократно говорил глава государства — это пока лишь неосуществленная мечта, а не реальность. Законы есть, но они не работают. В своем блоге 21 мая 2009 г. президент РФ Д.А. Медведев указал на то обстоятельство, что в обществе отсутствует нетерпимое отношение к коррупции как к институту, 25 % процентов населения страны, по данным социологических опросов, считают коррупцию нормальным явлением.

Даже простое перечисление актуальных проблем правового обеспечения экономики России, по сути, проявляет те направления, по которым следует двигаться с целью совершенствования этой системы.

В нашем понимании, ключевым моментом в создании эффективной модели правового обеспечения экономики России является осознание того, что это системная, требующая различных методов и подходов задача. Конечно, хотелось бы найти какой-то один волшебный принцип, который помог бы быстрее выстроить всю систему в русле интенсивного, разумного развития. Однако подобная проблема может решаться только комплексно. Это означает, что система правового обеспечения экономики как целостная упорядоченная совокупность взаимосвязанных элементов, которой присущи определенная структура, цели, задачи, субъекты и объекты, прямые и обратные связи, информационные процессы, нуждается в трансформации каждого из своих элементов.

Главным субъектом преобразований, безусловно, должно выступать государство. Представляется, что на государственном уровне должна быть осознана необходимость разработки и реализации общенациональной программы правового обеспечения экономики, которая должна вобрать в себя нормативную сторону (нормы, институты), организационные структуры (юридические учреждения), идеологические структуры (правовые доктрины, идеи), те социальные процессы, которые приводят систему в движение (юридическое или правовое образование, реализация права, правосознание), мониторинг права и т.д.

Список литературы

1. *Ойкен В.* Основы национальной экономики. М., 1996.
2. *Зорькин В.Д.* Тезисы о правовой реформе в России // Законодательство и экономика. 2004. №2.
3. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1998.

Об авторе

Елена Анатольевна Барановская — канд. экон. наук, Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

About author

Dr. Yelena Baranovskaya, I. Kant Baltic Federal University.