

Саидов З. А.

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с административно-правовым регулированием современной экономики. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ механизма и концепции 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, теоретические, общеправовые 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, государство, воздействие, право, механизм, регулирование, сектор, экономический, рост, инфляция.

Review. The article focuses on the problems of legal and organisational nature related to the administrative and legal regulation of the modern economy. The author conducts a theoretical and legal analysis of the mechanisms and concepts of legal regulation of economic relations from the point of view of administrative and legal regulation of public and private sector. The author discusses the notion of state regulation of economy. Special attention is paid to the elaboration

of methods and methodology of administrative and legal influence on economic relations. In addition, the article presents a theoretical and legal analysis of concepts of development of law and economics at the present stage. The author considers the interpretation and legal regulation of these categories. The methodological basis of the article is comprised by recent achievements of the theory of knowledge. The study used general philosophical, theoretical, philosophical methods (dialectics, systems method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, modelling), traditional legal methods (formal logic), as well as methods used in sociological research (statistical methods, expert evaluation, etc.). The main conclusion drawn based on the results of the study is that it is necessary to improve forms and methods of administrative and legal influence on state and private sectors of the Russian economy to ensure law and order in the sphere of economics at the present time. The main contribution made by the authors in this article is the need for the development of administrative and legal regulation of the economy. The novelty of the article lies in the elaboration of proposals for the development of forms and methods of state regulation of the economy, and the creation of legal and institutional guarantees for the rule of law in the economy of our country.

Keywords: *growth, economic, sector, regulation, mechanism, right, impact, state, economy, inflation.*

В науке административного права выделяется понятие «механизма административно-правового регулирования»^[1], или «системы административно-правового регулирования»^[2], под которым понимается совокупность юридических средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения. Особенности данных средств являются: их юридический характер (именно поэтому они являются правовыми); их административный характер (т.е. речь идет о средствах воздействия с помощью норм административного права); их направленность на субъектов административно-правового регулирования (т.е. практическая значимость данных норм, которые предназначены для решения определенных задач); возможность применения принудительной силы для их обеспечения. Иначе говоря, речь идет о совокупности юридических средств, способов, элементов и стадий воздействия на общественные отношения. К ним, чаще всего относят: принципы административного права; нормы административного права; акты официального толкования и применения; административно-правовые отношения, формы и методы административно-правового регулирования.

Помимо данных элементов механизма административно-правового регулирования он также характеризуется такими элементами как правосознание и правовая культура. Так, в науке административного права отмечается, что «правовая культура и правосознание, во многом оказывают влияние на поведение людей, а также прямое, а в некоторых случаях и решающее воздействие на общественные отношения»^[3]. Такая позиция не является изолированной в науке административного права и разделяется несколькими авторами^[4]. Тем не менее, подходя к административно-правовому механизму с сугубо позитивистской концепции права они не будут представлены в рамках научной работы

по административному праву: оставим данный вопрос на рассмотрение представителей социологии права. Отдельные авторы также относят к механизму административно-правового регулирования формы и методы административно-правового регулирования^[5]. Как следствие, элементами механизма административно-правового регулирования экономики, как и любого механизма административно-правового регулирования, которые мы рассмотрим в рамках данного параграфа, являются: принципы административного права; административно-правовые нормы; акты официального толкования административно-правовых норм; акты применения административно-правовых норм; административно-правовые отношения.

Стоит отметить, что, по природе своей, механизм является понятием динамическим, т.е. элементы любого механизма (в том числе и механизма административно-правового регулирования) должны рассматриваться в совокупности. В науке административного права отмечается, что «... именно системность данного образования позволяет использовать всю мощь административного права в регулировании общественных отношений»^[6]. Именно такой подход, в рамках которого элементы механизма рассматриваются в совокупности, во взаимодействии и взаимном влиянии друг на друга, будет использоваться нами при изучении данного вопроса.

Объектом административно-правового регулирования выступают довольно разнообразные общественные отношения: отношения в сфере экономики являются лишь одной из сфер жизнедеятельности человека, где применяется административно-правовое регулирование. Возникает вопрос не обладает ли механизм административно-правового регулирования экономики определенными, свойственными лишь для него, особенностями. В науке уже не раз отмечалось, что современные

исследования механизма административно-правового регулирования не должны игнорировать характер и особенности общественных отношений, становящихся объектами воздействия ^[7].

Сфера экономики обладает особенностями, которые обуславливают ряд определенных особенностей механизма ее правового регулирования. Так, например, если мы обнаружим здесь как административно-правовые нормы регулятивного характера, так и охранительные нормы, устанавливающие различного рода запреты и ограничения, то, для данной сферы административно-правового регулирования все же характерны нормы первой категории. В науке административного права не раз обращалось внимание на то, что частные начала экономики требуют не только ограничения действия запретительных механизмов в сфере экономики, но и даже ограничения действия регулятивных ^[8]. Таким образом, определенные особенности механизма административно-правового регулирования экономики диктуют использование косвенных рычагов регулирования экономики, а также сокращения действия императивных норм ^[9].

Принципами административного права являются руководящие начала выражающие сущность административного права, большая часть из которых берет закреплена в положениях Конституции РФ. Помимо общих принципов административного права ^[10], существуют и специализированные принципы административного права в сфере экономики, часть из которых также закреплена в тексте Конституции РФ. Среди них: принцип свободы предпринимательства, или свободы экономической деятельности; принцип свободного перемещения товаров, финансовых средств и услуг; принцип поддержки конкуренции; принцип равенства форм собственности и обеспечения ее защиты; принцип единства экономического пространства (ст. 8 и 34 Конституции РФ). Иначе говоря, механизм административно-правового регулирования экономики включает в себя не только общие принципы административного права, но специализированные принципы административно-правового регулирования в сфере экономики. Как следствие, деятельность субъектов административно-правового регулирования — органов государственной власти, в сфере административно-правового регулирования направляется рядом общих ориентиров и начал правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности ^[11] в сфере экономики.

Стоит отметить, что такие принципы экономической деятельности были имплементированы

в российский правовой порядок под воздействием международного права. На формирование данных принципов в российском правовом порядке повлияла Конвенция о защите прав человека и основных свобод и, в частности, ее Протокол № 1, который закрепляет право на защиту частной собственности. Также влияние на их формирование в российском правовом порядке оказал ряд актов универсального международного права, а именно: Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах», Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах», и др.

Наиболее яркую роль в механизме правового регулирования экономики играют не универсальные международные акты, а профильные международные акты, непосредственно затрагивающие сотрудничество в сфере экономики. Среди них: Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации; Договор «О создании Евразийского экономического союза» и т.п.

Принципы экономического устройства, регулирующие административно-правовое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, закрепленные в Конституции РФ, а также в международных правовых актах, конкретизируются на уровне отраслевых законодательных и подзаконных актов. Так, например, мы обнаружим ряд аналогичных принципов административно-правового регулирования экономики в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также в Федеральном законе Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Как и в Конституции РФ, в данных правовых актах указываются особые принципы административно-правового регулирования, свойственные именно для сферы хозяйственных отношений (поддержка конкуренции, обеспечение единства экономического пространства и т.п.), а также закрепляются основные права субъектов хозяйственной деятельности.

Принципы административно-правового регулирования экономики оказывают влияние на все элементы механизма административно-правового регулирования. Такое влияние принципов административно-правового регулирования экономики мы можем обнаружить и в другом элементе механизма административно-правового регулирования экономики — административно-правовых нормах. Точнее, принципы административно-правового регулирования конкретизируются в администра-

тивно-правовых нормах. Более того, мы можем даже определить соотношение административно-правовых принципов и норм в механизме административно-правового регулирования как отношение подчинения, или иерархии.

Если предположить что принципы, как общие, основополагающие и довольно абстрактно сформулированные правила содержатся в Конституции РФ и международно-правовых актах, так как их фундаментальный характер требует наиболее торжественной юридической формы, то административно-правовые нормы в силу своей практической направленности могут быть закреплены как вышестоящих, с иерархической точки зрения, актах, так и в подзаконных нормативных актах. Если, на первый взгляд, такой иерархической зависимости между принципами и нормами можно и не идентифицировать, то при более пристальном внимании обнаруживается, что ввиду своей абстрактности административно-правовые принципы на практике не применяются несмотря на наличие юридической силы. Их практическая реализация опосредуется через административно-правовую норму. Так, например, из принципа единства экономического пространства сложно извлечь какие-либо определенные нормативные предписания, что, как следствие, позволяет законодателю закрепить отдельные исключения из данного принципа посредством, например, создания особых экономических зон.

Если на законодательном уровне конкретизация абстрактно сформулированных принципов регулирования экономики не очевидна, так как законодатель не принимает позиции в отношении того является ли его решение конкретизацией того или иного конституционного принципа или прав и свобод человека и гражданина, то дело обстоит иначе в случае с судебной практикой. Действительно, в отличие от законодателя, суд принимает решения «на основании закона» (п. 2 ст. 120 Конституции РФ), или в соответствии с Конституцией (в частности когда речь идет о принятии решений Конституционным судом) т.е. в соответствии с принципом законности (конституционности). Как следствие, с динамической точки зрения механизм регулирования экономики, осуществляющийся в том числе посредством конкретизации абстрактных принципов, закрепленных в частности в Конституции, наиболее явным образом можно продемонстрировать на примере судебной практики Конституционного суда РФ.

Так, Конституционный Суд РФ отмечает, что норма ст. 34, ч. 2 Конституции РФ, устанавлива-

ющая запрет на осуществление экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, предполагает создание антимонопольного органа, а также «осуществление контроля за соблюдением антимонопольного законодательства и предполагает необходимость получения антимонопольным органом документов и информации». В другом решении, касающемся выплат за негативное воздействие экономической деятельности на окружающую среду, Конституционный суд РФ посчитал, что установление ограничений права каждого на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации) допустимо. Конституционный суд, также отметил, что конституционный принцип единства экономического пространства не препятствует законодательным ограничениям «... перемещения товаров и услуг^[кото- торые] могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74, часть 2, Конституции Российской Федерации)».

Более того, «как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 июля 2008 г., государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закреплённой за ними компетенции. Для проведения государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции федеральным законодателем в целях защиты прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью (хозяйствующих субъектов), приняты соответствующие федеральные законы». Иначе говоря, конституционные права и принципы регулирования экономики получают свою практическую реализацию именно посредством закона, т.е. посредством их конкретизации в законодательных нормах. Более того, по словам Конституционного Суда РФ «... федеральный законодатель, обладает в данной сфере достаточно широкой свободой усмотрения...».

Таким образом, частью механизма административно-правового регулирования экономики

является конкретизация, абстрактно сформулированных свобод, прав и принципов (которые по большей части закреплены в тексте Конституции РФ) в законодательстве, направленном на регулирование той или иной сферы экономики. Иными словами административно-правовое регулирование экономики осуществляется посредством административно-правовых норм, содержащихся в законодательстве; они, в свою очередь, являются конкретизацией абстрактно сформулированных экономических прав, свобод и принципов. В последующем (на базовом уровне) механизм административно-правового регулирования предполагает процесс правоприменения, т.е. конкретизации административно-правовых норм посредством их применения в конкретном случае. В итоге, права, свободы и принципы регулирующие экономические отношения реализуются в рамках механизма, который можно охарактеризовать как процесс конкретизации, проходящий в несколько стадий (этапов) и который условно можно представить как: 1) правотворчество (или нормотворчество) т.е. стадию на которой происходит конкретизация конституционных прав, свобод и принципов посредством издания нормативного правового акта и 2) правоприменение, т.е. стадию на которой данные принципы реализуются уже в рамках конкретного случая. Данный процесс можно охарактеризовать как движение от общего к частному, или от абстрактного к конкретному, где под действием интерпретации вышестоящих норм, государственные органы власти позволяют абстрактно сформулированным правам, свободам и принципам реализоваться в каждом конкретном случае.

Приведем конкретный пример такого процесса. Так, такой правовой принцип как единство экономического пространства (п. 1, ст. 8 Конституции РФ), конкретизируется на законодательном уровне например в виде нормативного положения закона о возможности выделения «территорий, предназначенных для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр» в виде исключения из данного принципа. Таким образом, законодатель уточняет, что принцип единства экономического пространства не препятствует выделению отдельных зон, где могут осуществляться отдельные виды коммерческой деятельности, тогда как осуществление такой деятельности вне этих зон остается запрещенным. На завершающей стадии конкретизации принципа единства экономического пространства его выражение примет форму правоприменительного акта, а именно выдачи разрешения на осуществление

деятельности по организации и проведению азартных игр в игорных зонах.

В итоге, действие прав, свобод и принципов экономической деятельности — какую бы абстрактную форму они не принимали — распространяется на весь правопорядок и выражается в любых административно-правовых актах (в том числе и индивидуальных) регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов. Данное утверждение в частности подтверждается Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», в котором указывается, что «... судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия». Иначе говоря, несмотря на свою абстрактность, положения Конституции, касающиеся, в первую очередь, основных прав и свобод, «... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием», т.е. применяются даже теми органами власти, которые призваны осуществлять функции правоприменения на базовом уровне индивидуальных актов.

Административно-правовые нормы являются «первичными элементами административного регулирующего воздействия на общественные отношения»^[12], так как именно они, а не принципы оказывают непосредственное воздействие на отношения хозяйствующих субъектов, а также на отношения последних с органами государственной власти. Действительно, административно-правовым нормам отводится основная роль в регулировании хозяйственных отношений, так как речь идет о правилах непосредственно управляющих деятельностью субъектов экономики; в их отсутствии не может функционировать ни одна система регуляции социальных отношений. Любые отношения в отсутствие административно-правовых норм, в том числе и отношения хозяйствующих субъектов смогут развиваться только вне правового поля, что лишает данные отношения таких преимуществ как: предсказуемость последствий действий хозяйствующих субъектов, или их упорядоченность; обязательность, принудительность, обеспеченность отношений государственным принуждением; возможность предоставления судебных гарантий и т.п.

Казалось бы в рамках механизма административно-правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов действие административно-правовых норм должно быть сведено к минимуму, так как речь идет о деятельности автономных, независимых от государственной власти субъектов. Действительно, по меткому замечанию С. С. Алексеева^[13] административное право, публичное по своей природе, воплощает в своем юридическом режиме в наиболее чистом виде первичный по своему значению централизованный метод, который противопоставляется им диспозитивному методу гражданского права, свойственного в том числе и отношениям автономно действующих хозяйствующих субъектов. Аналогичного мнения придерживается и В. С. Нерсесянц, считающий что запрещающие и обязывающие, императивные нормы характерны для уголовного и административного права, тогда как диспозитивные для гражданского права, т.е. для отношений автономных от государственной власти субъектов^[14].

По свидетельствам Конституционного Суда РФ «государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закреплённой за ними компетенции». Иначе говоря, регулирование экономики, которое осуществляется с помощью административно-правовых норм, содержащихся как в законодательных нормативных актах, так и в подзаконных нормативных актах, вменяется в обязанность органам государственной власти. Выполнение данной функции организующего и регулирующего воздействия на экономику осуществляется посредством императивных норм, которые распространяют свое регулятивное действие не только на отношения в сфере деятельности органов власти, но и на отношения негосударственных организаций, предприятий и учреждений. Таким образом, реализация регулятивной и охранительной функции административного права в сфере экономики является обязанностью органов власти.

Как мы уже отметили, в современном мире административно-правовое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов является многоплановым и межотраслевым явлением. Более того, вмешательство государства в свободную экономическую деятельность предусматривается самой Конституцией, что косвенно следует из п. 2, ст. 34, запрещающей экономическую деятельность,

направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Как следствие, экономические отношения не регулируются лишь посредством выражения воли хозяйствующих субъектов закрепленных в автономно созданном ими правовом акте — в договоре. Их отношения также регулируются и административно-правовыми нормами которым присуще обеспечение публичных интересов; одностороннее воздействие на объект регулирования; принудительность и т.п.

В связи с этим в науке административного права предлагается проводить разграничение между охранительными административно-правовыми нормами, которые направлены «... на поддержание обороноспособности страны, общественного порядка, общественной безопасности, охрану окружающей среды, соби́рание налогов и других обязательных платежей и регулятивными нормами, которые связаны с регулированием деятельности как негосударственных коммерческих организаций, так и общественных организаций, с разрешением возникающих коллективных споров между гражданами, государственными органами, органами местного самоуправления и предпринимателями...»^[15]. Такое многообразие административно-правовых норм в современном административном праве объясняется в науке именно развитием автономной сферы рыночных отношений^[16].

Административно-правовые нормы в узком смысле слова являются юридическим опосредованием, так как сущность административного права заключается в исполнении. Иначе говоря, деятельность по административно-правовому регулированию экономики является как правотворчеством, так и правоприменением^[17]. Так, будучи подзаконной данная деятельность реализуется, по большей части, в рамках нормативных актов органов исполнительной власти. Последние, в соответствии с иерархической пирамидой актов государственной власти, описанной еще Г. Кельзеном^[18], находятся в этой иерархии ниже актов законодательной власти и Конституции, но выше сугубо правоприменительных (индивидуальных) актов. Как следствие, она является правоприменительной в том смысле, что она конкретизирует положения законодательных нормативных актов, а также норм Конституции РФ. Таким образом, административно-правовые нормы, содержащиеся в нормативных актах исполнительной власти должны соответствовать вышестоящим нормам, содержащимся в положениях законодательных актов, а также Конституции Российской Федерации.

В свою очередь, данная деятельность является также и правотворчеством в той мере, в которой законодательные акты оставляют за органами исполнительной власти определенную дискреционную маржу. Иначе говоря, органы исполнительной власти, помимо необходимости имплементации нормативных требований законодательных актов, а также норм Конституции, обладают довольно широкой автономией — как с количественной, так и с качественной точек зрения — в определении мер регулирования экономики. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» «определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. К полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) в том числе относятся: разработка и реализация единой государственной политики; организация государственного контроля (надзора); координация деятельности органов государственного контроля (надзора) в Российской Федерации в соответствующей сфере контроля ... » и т.п. Таким образом, органы исполнительной власти (в данном случае Президент и Правительство РФ) обладают широкой свободой в определении условий проведения государственного контроля (надзора) хозяйствующих субъектов. Иначе говоря, данная деятельность, реализуемая посредством административно-правовых норм является правотворческой в том объеме в котором законодатель оставил за органами исполнительной власти свободу в определении условий и других аспектов проведения контроля (надзора) деятельности хозяйствующих субъектов.

Правоприменительной данная деятельность остается в том объеме в которой законодатель (или учредительная власть в случае с конституционными нормами) ограничил свободу исполнительной власти в данной сфере. Пример данного закона наиболее показателен именно в части правоприменения, так как законодатель однозначно ограничил свободу исполнительной власти в определении условий и других аспектов проведения контроля (надзора) деятельности хозяйствующих субъек-

тов, посредством установления обязательных для имплементации в нормативных подзаконных актах исполнительной власти принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Действительно, деятельность органов исполнительной власти по установлению административно-правовых норм в сфере регулирования при проведении государственного контроля (надзора) деятельности хозяйствующих субъектов ограничена, как свидетельствует само название этого закона, правами субъектов хозяйственной деятельности.

Таким образом, установление административно-правовых норм является правоприменительной деятельностью в той части, в которой законодательные и конституционные нормы ограничивают деятельность исполнительной власти по изданию административно-правовых норм. Тогда как она является правотворческой в той части, в которой законодатель и учредительная власть оставили за органами исполнительной власти свободу по регулированию тех или иных аспектов деятельности хозяйствующих субъектов.

Как следствие, административно-правовые нормы обладают определенными особенностями. Так, в частности, административно-правовые нормы характеризуются более высоким, чем законодательные или конституционные нормы, уровнем конкретизации. Иначе говоря, если конституционные нормы и, в меньшей мере, нормы, установленные законодателем, носят довольно абстрактный характер, то административно-правовые нормы, издаваемые органами исполнительной власти, более конкретизированы ^[19].

Другой особенностью административно-правовых норм является довольно широкий круг органов, обладающих полномочиями по изданию таких актов. Действительно, если законодатель или учредительная власть представляются в единственном числе, то количество органов исполнительной власти, наделенных компетенцией по изданию нормативных актов, в принципе не ограничено. Как следствие, ввиду многочисленности авторов административно-правовых норм, т.е. субъектов государственного регулирования (субъектов исполнительной власти) ^[20], их количество превышает количество нормативного материала, закрепленного на законодательном и конституционном нормативном уровне. Наибольшее количество актов органов исполнительной власти мы обнаружим на самом низком (с точки зрения иерархии актов органов власти) правоприменительном уровне, так как, в отличие от нормативного административно-правового материала, индивидуальные акты,

принимаемые органами государственной власти на основе и в соответствии с нормативными административно-правовыми актами, принимаются по каждому конкретному случаю ^[21].

Как следствие, механизм административно-правового регулирования экономики, проходя несколько стадий конкретизации абстрактных принципов, прав и свобод, а также законодательного и подзаконного нормативного материала, замыкается на базовом правоприменительном уровне в рамках конкретного случая. Причем к данной категории правоприменительных (индивидуальных) актов, регулирующих отношения хозяйствующих субъектов уместно отнести, как правоприменительные акты органов исполнительной власти (выдача лицензий, наложение штрафа и т. п.), так и органов судебной власти, решения которой практически всегда являются правоприменительными.

Акты официального **толкования** административно-правовых норм являются следующим этапом механизма реализации административно-правового регулирования экономики в рамках которого производится конкретизация общих, абстрактных нормативных предписаний. Речь идет об официальных документах государственных органов власти, направленных на интерпретацию нормативных актов с целью разъяснения смысла, или содержания нормы права, т. е. созданных с целью ее правильного применения правоприменителем. Как следствие, такие акты имеют принципиальное значение для механизма административно-правового регулирования, так как они облегчают правоприменительный процесс и позволяют, таким образом, обеспечить правильное применение административно-правовых норм в конкретном случае.

Такие акты могут разрабатываться практически любым органом исполнительной власти и принимают, чаще всего форму, инструктивных писем, инструкций, разъяснений ^[22]. Наиболее интересным на наш взгляд является пример актов официального толкования (интерпретаций), издаваемых судебными органами власти.

Толкование административно-правовых норм органами судебной власти является немаловажным элементом механизма административно-правового — или, точнее сказать в данном случае, юрисдикционно-правового — регулирования экономики. Речь идет о несвойственном для судебных органов — тем более системы континентального права — функции, заключающейся в обеспечении правильного и единообразного применения законов судами. Реализация данной деятельности осуществляется посредством разъяснения и толко-

вания норм права и оформляется в виде принятия постановлений.

Речь не идет о нормативном полномочии верховных судов (Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ), так как судебные органы не располагают нормативной властью, а являются по природе своей органами правоприменения. Речь, скорее, идет о рекомендательных актах обобщающих правовые позиции верховных судов ^[23]. Данные полномочия верховных судов являются вполне закономерными если учесть, что они направляются подчиненным субъектам — нижестоящим судам (в случае с Верховным Судом РФ), либо судам общей юрисдикции (в случае с Конституционным судом).

Рассмотрение материалов изучения и обобщения судебной практики и судебной статистики, а также представление разъяснений судам по вопросам судебной практики является вполне закономерным ввиду существования юридических элементов подчинения между верховными судами и судами нижестоящих инстанций. Решения последних, несмотря на независимость их деятельности, подлежат обжалованию в вышестоящих судах посредством инструментов апелляции и кассации. Как следствие, учет судебной практики Верховного суда РФ нижестоящими судами является логичным, а ее обобщение и толкование в рамках Постановлений Верховного суда РФ довольно удобным средством гармонизации судебной практики судов общей юрисдикции ^[24]. Аналогичным образом распространяется и действие правовых позиций Конституционного Суда РФ ^[25] на решения судов общей юрисдикции. Действительно, такие механизмы конституционной юстиции, обеспечивающие взаимодействие последней с судами общей юрисдикции, как рассмотрение конституционности закона подлежащего применению судом в конкретном деле по запросу последнего (рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов), позволяют Конституционному Суду обеспечить имплементацию своих правовых позиций в решениях судов общей юрисдикции (в том числе и Верховного Суда РФ).

Механизм административно-правового регулирования характеризуется наличием как минимум двух взаимосвязанных элементов, а именно: субъекта административно-правового регулирования, который является регулирующим элементом в механизме административно-правового регулирования и объекта административно-правового регулирования, на которого субъектом производится управляющее воздействие ^[26]. Такое вза-

имодействие характеризуется как **правоотношение**, особенностью которого в административном праве является его регулирование административно-правовыми нормами, а также тот факт, что такие отношения возникают в рамках реализации исполнительной власти, т.е. характеризуются как отношения власти-подчинения^[27]. Таким образом, механизм административно-правового регулирования является взаимодействием двух элементов механизма, в рамках которого субъектом данного механизма производится воздействие на объект (которым в рамках экономических отношений будет являться субъект хозяйственной деятельности).

В рамках данного механизма производится обмен информацией между субъектом и объектом, который не характеризуется однонаправленным характером, несмотря на административно-правовую природу регулирования, которая в принципе носит командный, или однонаправленный характер^[28]. Действительно, исполнение административно-правовых норм в рамках механизма предполагает наличие обратной связи, хотя его уровень здесь и сведен к минимуму. Наиболее полным образом это проявляется в рамках использования такой формы административно-правового регулирования как договор, где механизм отношений субъекта и объекта регулирования можно определить как *взаимодействие*, тогда как в целом механизм административно-правового регулирования можно переопределить как *воздействие*^[29].

Стоит отметить, что на использование административным правом несвойственных ему методов и механизмов регулирования правоотношений обращалось внимание еще советской наукой административного права. Так, в частности Г. И. Петров отмечал, что концепция административно-правовых отношений также состоит из нескольких видов которые: 1) возникают в сфере государственного управления; 2) могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании; 3) делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти-подчинения и отношения равноправия^[30]. Последнее замечание свидетельствует о том, что правовые отношения по исполнению норм административного права, возникающие между субъектами права не обязательно носят вертикальную, императивную природу власти-подчинения.

В тоже время стоит отметить, что, несмотря на появление элементов равноправия в административно-правовых отношениях, они продолжают характеризоваться неравенством сторон. Действительно, административно-правовые отноше-

ния предполагают существование правовой связи органа исполнительной власти с нижестоящим органом власти или иным субъектом выполняющим управленческие функции (государственные органы, должностные лица), а также и другими, частноправовыми субъектами (юридические лица, граждане и др.). Как в первом случае — т.е. правовой связи органа исполнительной власти с другим органом власти и управления, так и втором случае — т.е. правовой связи органа исполнительной власти с частноправовыми субъектами, иерархический характер правоотношения власти-подчинения налицо. Если преимущественно иерархический характер таких отношений не поднимает каких-либо вопросов в случае с внутриорганизационными отношениями органов государственной власти, то в случае с взаимодействием (или, точнее, воздействием) с частноправовыми субъектами возникает проблема ограничения свободы действий органов государственной власти с целью предохранения прав и свобод хозяйствующих субъектов. Как следствие, вопрос взаимных прав и обязанностей участников данных правоотношений имеет первоочередное значение.

Помимо участников административно-правового отношения, оно, как и любое правоотношение характеризуется набором взаимных прав и обязанностей этих субъектов, а также такими субсидиарными элементами как ответственность участников и фактические обстоятельства (и их юридическая квалификация)^[31]. Напомним, что в соответствии с приверженностью российского правопорядка к основным правам и свободам человека и гражданина, данный элемент административно-правового отношения стоит рассматривать в качестве основного элемента правоотношения. Ряд законодательных и подзаконных актов свидетельствует о высоком внимании законодателя к этому аспекту административного правоотношения. Среди них: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 2014 г. «О промышленной политике в Российской Федерации» и т.п.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования экономики включает в себя совокупность юридических актов и норм,

которые посредством конкретизации в рамках деятельности органов государственной власти находят свое применение в деятельности хозяйствующих субъектов. Механизм правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов предполагает принятие во внимание правового положения субъекта и объектов регулирования; применяясь в рамках вертикальных отношений

власти-подчинения субъекта и объектов механизма административно-правового регулирования, они характеризуются особым вниманием к обеспечению прав и свобод объекта правового регулирования — субъектов хозяйственной деятельности. Об этом свидетельствуют и принципы административно-правового регулирования экономики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Корнеев А. П. Административное право России. — М., 1996. Ч. I. — С. 40.
2. Россинский Б. В., Стариллов Ю. Н. Административное право. — М., 2009. — С. 137.
3. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. — М., 1981. — С. 51.
4. Сальников В. П. Социалистическая правовая культура. — Саратов, 1989. — С. 28.
5. Мигачев И. И., Попов Л. А., Тихомиров С. В., Административное право Российской Федерации. — М., 2013. — С. 30
6. Шергин А. П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. — М., 2004. — С. 104.
7. Хазанов С. Д. Методологические проблемы дифференциации административно-правового регулирования // Административное и информационное право. — М., 2003. — С. 51.
8. Занковский С. С. Публичные и частные начала в правовом регулировании экономики // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. — М.: — 2002. — С. 26.
9. Орлов А. И. Стимулирование как метод повышения эффективности государственного управления в сфере экономики // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. — М., 2002. — С. 258.
10. Батычко В. Т. Административное право. — М., 2008. — С. 49.
11. Общая теория государства и права / Под. ред. М. Н. Марченко. — М., 1998. — С. 22.
12. Россинский Б. В., Стариллов Ю. Н. Административное право. — М., 2009. — С. 137.
13. Алексеев С. С., Теория права. — М., 1995. — С. 194.
14. Нерсесянц В. С. Общая теория государства и права. — М., 1999. — С. 399
15. Россинский Б. В., Стариллов Ю. Н. Административное право. — М., 2009. — С. 140.
16. Россинский Б. В., Стариллов Ю. Н. Административное право. — М., 2009.
17. Соколова Ю. А. Правотворческие полномочия федеральных органов исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2012. — С. 192.
18. Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (Конституционная юстиция. Часть 1) // Право и политика. — 2006. — № 8.
19. Яскевич В. В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 146.
20. Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. — 2000. — № 5. — С. 3.
21. Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: Дис. ... д-ра. юрид. наук. — М., 2013. — 427 с.
22. Пиголкин А. С. Толкование норм и правотворчество: проблемы соотношения / Закон: создание и толкование. — М., 2000. — С. 90.
23. Ершова Е. А. Юридическая природа правовых позиций Конституционного Суда РФ // Российский судья. — 2005. — № 2
24. Власенко Л. В. Правовые позиции судов в налоговом праве: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 211 с.
25. Саликов М. С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие и система // Правоведение. — 2003. — № 5. — С. 49.
26. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. — М., 1997.
27. Овсянко Д. М. Административное право. — М., 2001. — С. 23. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение. — М., 2010. — С. 23.

28. Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 184 с.
29. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. — Л., 1978. — С. 18.
30. Овсянко Д. М. Административное право. — М., 2001. — С. 23.
31. Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. — 2010. — 9. — С. 48–56.
32. Трегубова Е. В., Кривоносов А. Н. К вопросу о совершенствовании реализации административных запретов в системе государственной службы. // Административное и муниципальное право. — 2010. — 12. — С. 24–29.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Korneev A. P. Administrativnoe pravo Rossii. — M., 1996. Ch. I. — S. 40.
2. Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo. — M., 2009. — S. 137.
3. Veremeenko I. I. Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka. Ch. 1. Predmet i ponyatie. — M., 1981. — S. 51.
4. Sal'nikov V. P. Sotsialisticheskaya pravovaya kul'tura. — Saratov, 1989. — S. 28.
5. Migachev I. I., Popov L. L., Tikhomirov S. V., Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. — M., 2013. — S. 30
6. Shergin A. P. K kontseptsii mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya // Administrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. — M., 2004. — S. 104.
7. Khazanov S. D. Metodologicheskie problemy differentsiatsii administrativno-pravovogo regulirovaniya // Administrativnoe i informatsionnoe pravo. — M., 2003. — S. 51.
8. Zankovskii S. S. Publichnye i chastnye nachala v pravovom regulirovanii ekonomiki // Predprinimatel'skoe pravo v XXI veke: preemstvennost' i razvitie. — M.: — 2002. — S. 26.
9. Orlov A. I. Stimulirovanie kak metod povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v sfere ekonomiki // Administrativnoe pravo: teoriya i praktika. Ukreplenie gosudarstva i dinamika sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya. — M., 2002. — S. 258.
10. Batychko V. T. Administrativnoe pravo. — M., 2008. — S. 49.
11. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava / Pod. red. M. N. Marchenko. — M., 1998. — S. 22.
12. Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo. — M., 2009. — S. 137.
13. Alekseev S. S., Teoriya prava. — M., 1995. — S. 194.
14. Nersesyants V. S. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. — M., 1999. — S. 399
15. Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo. — M., 2009. — S. 140.
16. Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo. — M., 2009.
17. Sokolova Yu. A. Pravotvorcheskie polnomochiya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Dis. ... kand. jurid. nauk. — Rostov-na-Donu, 2012. — S. 192.
18. Kel'zen G. Sudebnaya garantiya Konstitutsii (Konstitutsionnaya yustitsiya. Chast' 1) // Pravo i politika. — 2006. — № 8.
19. Yaskovich V. V. Administrativno-pravovoi mekhanizm realizatsii prav grazhdan v sfere ispolnitel'noi vlasti: Dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2005. — S. 146.
20. Tikhomirov Yu. A. Yuridicheskie rezhimy gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki // Pravo i ekonomika. — 2000. — № 5. — S. 3.
21. Mironov A. N. Administrativnye protsedury tekhnologii podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nymi organami ispolnitel'noi vlasti: Dis. ... d-ra. jurid. nauk. — M., 2013. — 427 s.
22. Pigolkin A. S. Tolkovanie norm i pravotvorchestvo: problemy sootnosheniya / Zakon: sozdanie i tolkovanie. — M., 2000. — S. 90.
23. Ershova E. A. Yuridicheskaya priroda pravovykh pozitsii Konstitutsionnogo Suda RF // Rossiiskii sud'ya. — 2005. — № 2
24. Vlasenko L. V. Pravovye pozitsii sudov v nalogovom prave: Dis... kand. jurid. nauk. — M., 2011. — 211 s.
25. Salikov M. S. Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii: ponyatie i sistema // Pravovedenie. — 2003. — № 5. — S. 49.
26. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. — M., 1997.

27. Ovsyanko D. M. Administrativnoe pravo. — M., 2001. — S. 23. Mitskevich L. A. Ocherki teorii administrativnogo prava: sovremennoe napolnenie. — M., 2010. — S. 23.
28. Sindeeva I. Yu. Administrativnyi dogovor kak institut administrativnogo prava: Dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2009. — 184 s.
29. Petrov G. I. Sovetskie administrativno-pravovye otnosheniya. — L., 1978. — S. 18.
30. Ovsyanko D. M. Administrativnoe pravo. — M., 2001. — S. 23.
31. Tregubova E. V., Mar'yan A. V., Krivonosov D. A. Administrativno-pravovoe regulirovanie klassifikatsii zapretov v sisteme gosudarstvennoi sluzhby // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — 9. — С. 48–56.
32. Tregubova E. V., Krivonosov A. N. K voprosu o sovershenstvovanii realizatsii administrativnykh zapretov v sisteme gosudarstvennoi sluzhby. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — 12. — С. 24–29.