

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

FORMATION OF ECONOMIC AND LEGAL POLICY IN THE FIELD OF ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT

S. Abramov

Summary. The article analyzes theoretical models, mechanisms of state policy in the field of entrepreneurship development. The list of actors that have an influence on policy making has been investigated. Analyzed the existing approaches that are used in various states for the development of entrepreneurial activity. The interdependence between objective and subjective processes in the field of economics and business has been revealed.

Keywords: Public policy; the subject of the policy; entrepreneurship; rulemaking.

Абрамов Сергей Геннадьевич

*К.ю.н., доцент, Финансовый Университет при
Правительстве Российской Федерации (г. Москва)
SGAbramov@fa.ru*

Аннотация. В статье анализируются теоретические модели, механизмы государственной политики в сфере развития предпринимательства. Исследован перечень субъектов, которые имеют влияние на формирование политики. Проанализированы имеющиеся подходы, которые применяются в различных государствах для развития предпринимательской деятельности. Выявлена взаимная зависимость между объективными и субъективными процессами в сфере экономики и предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: Государственная политика; субъект политики; предпринимательство; нормотворчество.

В современных международных экономических и политических отношениях актуальностью обладает вопрос о дальнейшем эффективном развитии предпринимательской деятельности. Для его решения необходимо осуществить исследование следующих задач в сфере частного права и публичного регулирования общественных отношений в сфере предпринимательской деятельности: — субъектного состава, который может формировать целеполагание политики управления и возможные теоретические модели государственного регулирования экономики (предпринимательской деятельности); — имеющихся подходов к государственному регулированию экономических (предпринимательских) отношений; — проблемы соотношения субъективного и объективного в экономике, предпринимательской деятельности.

Рассмотрим вопрос о субъекте, определяющем целеполагание политики управления и возможных теоретических моделях государственного регулирования экономики (предпринимательской деятельности). Для этого необходимо определить гражданско-правовое положение органов публичной власти, реализующих гражданскую правосубъектность государства и других публично-правовых образований. В литературе предлагается две модели [1, с. 144]. Проанализируем их.

В первом варианте разграничения управленческих функций предусматривается специальная правосубъектность, компетенция. Например, делегирование обществом полномочий законодательному (парламенту), исполнительному (правительству) органу власти. Отме-

тим, что в области финансовых рынков предоставляются полномочия регуляторам, которые могут не являться органами государственной власти и управления [2, с. 52–74].

Проведём анализ зарубежного подхода в регулировании общественных отношений в сфере предпринимательской деятельности на примере Федеральной резервной системы США [3, с. 266–268].

В структуру ФРС входят:

- ◆ независимое федеральное агентство Правительства США для выполнения функций центрального банка и осуществления централизованного контроля над коммерческой банковской системой США;
- ◆ двенадцать региональных Федеральных резервных банков. Банки являются фискальными агентами казначейства США и распределены в географическом пространстве в зависимости от уровня экономического развития штатов. Федеральные резервные банки имеют акционерную форму собственности. Акционерами выступают коммерческие банки, у которых не предусмотрено право голоса, только право избирать 6 из 9 управляющих местного регионального отделения и право на получение дивидендов;
- ◆ частные банки-члены. Участие в структуре предполагает обмен активами. Резервный капитал банков (до 6%) обменивается на неотчуждаемые и имеющие фиксированную доходность (6%) акции Федеральных резервных банков. Для

вступления в члены регионального отделения Федерального Резерва необходимо выполнить требования, которые устанавливаются правилами Федеральной резервной системы. В структуру ФРС США входит до 40% всех банковских организаций и кредитных союзов.

Система органов управления ФРС состоит из нескольких структурных единиц:

- ◆ высшего волеобразующего органа управления — Совета управляющих ФРС, которые назначаются Президентом США и утверждаются Сенатом США. Орган осуществляет надзор и контроль за деятельностью денежной и банковской систем, формулирует правила и проводит политику посредством изменения операций на открытом рынке, изменения нормы резервирования, изменения учётной ставки;
- ◆ совета управляющих региональных Федеральных резервных банков. Функции региональных отделений ФРС заключаются в установлении учётных ставок (с разрешения совета управляющих ФРС), отслеживании состояния местных экономических и финансовых учреждений, предоставлении финансовых услуг правительству США и другим депозитариям.
- ◆ Федерального комитета по операциям на открытом рынке ФРС США (разработка монетарной политики). Комитет осуществляет политику в целях экономического роста, стабильности цен, занятости, расширения международной торговли и внешних платежей;
- ◆ экспертных консультационных советов (Потребительский консультационный совет, Консультативный совет общества депозитарных институтов, Федеральный консультационный совет).

Правовой статус ФРС предполагает независимое положение федерального агентства Правительства США. Уставный капитал частный, поделён на акции с особым статусом. Полномочия на проведение политики выдаются Конгрессом США. Но проводимая денежно-кредитная, экономическая и правовая политика не утверждается исполнительной или законодательной властью. Выгодами при такой организации контрольных и надзорных функций заключаются в том, что достигается баланс между налогоплательщиками и Правительством, которое выступает в качестве нанимателя и подрядчика, исключается возможность неконтролируемой денежной эмиссии для удовлетворения краткосрочных правительственных интересов, например при возникновении дефицита бюджета.

Согласно закону о Федеральном резерве, ФРС отчитывается перед палатой представителей Конгресса США

каждый год, а перед банковским комитетом Конгресса США дважды в год. Деятельность банков ФРС не менее раза в год проходит аудит Счётной палаты США либо независимых ведущих аудиторских организаций.

Исходя из функций ФРС, можно раскрыть потенциальные издержки для государства (политической структуры):

- ◆ возможность разработки норм ФРС для всей финансово-кредитной сферы (например, проблема учёта национальных интересов);
- ◆ возможные конфликты интересов при осуществлении налогово-бюджетной политики, которая определяется законодательной и исполнительной ветвями власти США (политика в сфере налогообложения и государственных расходов) и денежно-кредитной политикой ФРС;
- ◆ при осуществлении защиты кредитных прав потребителей; управлении денежной эмиссией (проблема приоритета и конфликта целей: минимизация безработицы, поддержание стабильности цен, обеспечение умеренных процентных ставок); обеспечении стабильности финансовой системы, контроле системных рисков на финансовых рынках; предоставлении финансовых услуг депозитариям, в том числе правительству США и официальным международным учреждениям; участии в функционировании системы международных и внутренних платежей; устранении проблем с ликвидностью на местном уровне допускается частное целеполагание и нормотворчество;
- ◆ возможность за счёт частного нормотворчества, экономической и правовой политики влиять на международные экономические отношения и систему, международные банковские, предпринимательские отношения и право, а также на политику и политические системы.

В результате эволюции рассмотренного подхода сформировалась иная модель государственного регулирования: частично децентрализованная по правовому режиму и статусу от политической структуры (остаётся механизм назначения руководителя и перечень компетенций в конституционных актах). В этом подходе доминирующим становится внешняя среда политической структуры и рынка. Например, группы профессиональных лоббистов, структуры комитетов парламента, официальные и неофициальные экономические комиссии по развитию предпринимательства и правового регулирования (например, ВТО, МВФ, УНИДРУА, ЮНСИТРАЛ, МТП, Международные факторинговые ассоциации, ЮНКТАД, ЮНИДО, Международная налоговая ассоциация при участии Гарвардского университета США). К этим субъектам, на наш взгляд, относятся и саморегулируе-

мые организации, устанавливающие требования по осуществлению профессиональной предпринимательской деятельности, ассоциации и союзы [4, с. 1–120]¹. В данной модели можно говорить о наличии отрицательной обратной связи для обеспечения гомеостаза в процессе социального ароморфоза. Такой принцип обеспечивает сохранение устойчивости динамических систем. Например, порядка на конкурентном рынке, стабильности публично-правового образования. Используя подходы А. Смита о влиянии свободного выбора участников рынка на механизм формирования цен на нём (если спрос на товары увеличивается, то цены растут и наоборот, если спрос уменьшается, то цены падают), можно предположить, что свободное предложение и осуществление условий разными экономическими агентами для возникающих правоотношений будет способствовать выявлению и определению необходимого (рыночного) механизма регулирования предпринимательской деятельности, повышению эффективности рынка на основе определения необходимых способов и принципов.

В связи с этими факторами возникает архиважный вопрос о субъектном составе — государственном аппарате принуждения. Какие правомочия, статус может принадлежать таким субъектам в сфере предпринимательской деятельности? Необходимо выявить область деятельности, сферу компетенции, границы влияния на политическую структуру и общественные отношения, которые декларированы в конституции и защищаются судебными органами.

Мы выдвигаем гипотезу, что у государственного аппарата остаются возможности в сфере создания механизма управления, легализации и придания легитимности процессам создания норм (в сфере публичного, а также и в сфере частного нормотворчества) [5, с. 7–19]. На первоначальном этапе — сфера конкурентной борьбы национальных государств vs ТНК и ТНБ, National State vs Market State. В этом случае важными становятся механизмы воздействия на международные отношения и трудящиеся массы (СМИ, Интернет) [6, с. 28–33]. Для дальнейшего развития влияния необходимо предпринимать мероприятия по участию в волеобразующих, волеизъявляющих органах международных организаций, которые занимаются отраслевым регулированием экономики. В этом случае возможно прийти к процессам унификации и гармонизации, создания права в рамках регионального образования или глобального его распространения [7, с. 112–118]. Парето выгоды для субъектов будут наблюдаться в виде улучшения стабильности развития между-

¹ В этом случае можно считать такие структуры формами «вооружённого народа», который осуществляет учёт и контроль (аналог механизма обратной связи в теории систем), что необходимо для «налажения», для правильного функционирования первой фазы коммунистического общества.

народных экономических отношений. Государства будут формировать и предлагать варианты развития общественных отношений (стратегический уровень управления), а агенты экономической деятельности предлагать варианты осуществления и достижения поставленных целей. Необходимо отметить, что эффективность предпринимательской деятельности коммерческих юридических лиц оценивается по абсолютным финансовым показателям. В связи с этим в процессе их конкурентной борьбы, частного нормотворчества возникают риски для государств (стабильность правопорядка) и для граждан (ответственность за деликты при осуществлении предпринимательской деятельности). Современный подход предусматривает возможность их снижения за счёт механизма добровольного страхования, но он не всегда используется. Для снижения рисков в процессе осуществления частного нормотворчества предлагается изменить механизм их распределения в общественных отношениях посредством введения и использования в целях компенсации категории общественные фонды потребления, резервные фонды, фонды консолидации секторов экономической деятельности (для отношений с участием граждан-потребителей), а также изменения условий не-сения юридической ответственности [8, с. 40–47].

Подходы к государственному регулированию экономических (предпринимательских) отношений. Существует несколько подходов к государственному регулированию экономических (предпринимательских) отношений:

- ◆ комплексное социально-экономическое регулирование в целях развития государства, финансового и экономического, культурно-духовного развития, которые обеспечивают безопасность населения, трудовую занятость;
- ◆ исключительно экономического регулирования предпринимательской деятельности по определению себестоимости производимой продукции, установления цен на рынках, механизма конкуренции.

Предметом нашего исследования будет правовое регулирование социальных, экономических отношений в обществе при осуществлении предпринимательской деятельности субъектами рынка.

В литературе проведена следующая классификация видов государственного регулирования [1, с. 144].

В зависимости от цели:

- ◆ экономическое регулирование,
- ◆ социальное регулирование.

Экономическое регулирование может иметь общие или частные цели. В первом случае — это антимонопольное регулирование, устранение правонарушений на рынках,

создание норм и инклюзивных институтов. Во втором — разработка мер поддержки отраслей экономики и конкретных предпринимательских групп, субсидирование и дотирование деятельности юридических лиц отдельных отраслей экономики, юридических лиц малого и среднего бизнеса, новых технологий и инноваций в сфере предпринимательской деятельности. Социальное регулирование — создание условий для личного, имущественного страхования населения, улучшение его материального положения посредством создания норм и институтов, обеспечивающих сохранность денежных средств и получение прибыли на финансовых рынках в целях дополнительных пенсионных выплат (накопительная часть пенсии).

В зависимости от формы:

- ◆ политическое регулирование,
- ◆ законодательно-административное.

В первое направление в литературе включаются меры специального государственного контроля и надзора над предпринимательской деятельностью с помощью публичных институтов и норм, регулирование с использованием чрезвычайных экономических мер, регулирование с помощью дополнительного налогообложения хозяйствующих субъектов. К законодательно-административной форме регулирования относится деятельность органов государственной власти и управления по законодательному обеспечению предпринимательской деятельности, по регулированию подготовительных процессов для занятия предпринимательской деятельностью, по регулированию предпринимательских отношений с помощью антимонопольного законодательства, по регулированию правомочий владения и пользования экономическими агентами рынка земельными участками, по административному установлению и/или регулированию цен (ценообразования); по обеспечению участия представителей государства в управлении негосударственными хозяйствующими субъектами, по регулированию торговых отношений.

В зависимости от функций:

- ◆ установление организационно-правовых форм юридических лиц, введение лицензирования различных видов предпринимательской деятельности, процедуры банкротства юридических лиц
- ◆ регулирование хозяйственной, производственной деятельности субъектов предпринимательской деятельности (оборудование и производственный процесс, установление объемов производства, создания технологии производства, ценообразование, введение показателей качества, сертификации товара, услуг);
- ◆ регулирование коммерческих, хозяйственных операций (ценообразование, количество, усло-

вия ликвидации задолженности, определение торговых партнёров, районов торговых операций, методов торговых операций, транспортировки и хранения товаров);

- ◆ регулирование, связанное с управлением финансами (создание и использование фондов, управление финансовыми средствами, налоговая система, создание инфраструктуры финансовых рынков);
- ◆ регулирование, связанное с управлением трудовыми отношениями, социальными отношениями (занятость, доход домохозяйств, уровень заработной платы, введение безусловного базового дохода, благосостояние, просвещение, образование, переподготовка специалистов разных отраслей хозяйства);
- ◆ регулирование процесса промышленного строительства новых объектов инфраструктуры в разных отраслях экономической деятельности.

В качестве промежуточного вывода можно отметить, что существуют пределы государственного регулирования экономической (предпринимательской) деятельности. Эти пределы детерминированы субъективными и объективными факторами.

В качестве субъективных факторов необходимо отметить наличие интересов у лиц, принимающих решения в сфере предпринимательства. Они могут быть государственными, корпоративными, частными, общественными. В результате лоббистской деятельности осуществляется баланс интересов разных субъектов. Задача в этом случае заключается в выявлении требований рынка, выгод для участников рынка и государства. Итогом данной работы будет достижение Парето-эффективного регулирования предпринимательской деятельности.

К объективным факторам, которые должны учитываться при осуществлении государственного регулирования предпринимательской деятельностью, относятся содержание и уровень социальных, культурно-духовных, экономических, политических условий, при которых происходит развитие государства и предпринимательской деятельности.

Рассматривая вопрос о пределах государственного регулирования экономической (предпринимательской) деятельности, необходимо затронуть проблему соотношения субъективного и объективного в экономике, предпринимательской деятельности. Возможно ли с помощью правового воздействия, регулирования повысить эффективность предпринимательской деятельности, изменить уровень развития производственных отношений и производительных сил? Данный вопрос влияет на определение цели, способов правового воздействия,

регулирования, саморегулирования. Выявляется также зависимость от субъекта регулирования — государственного или частного, чей интерес должен преобладать при формировании стратегии развития государства и при осуществлении правовой политики. Существуют подходы, в соответствии с которыми рынок может не регулироваться, а его процессы определяются на основе законов спроса и предложения, оптимального распределения ресурсов, взаимосвязи между Парето-эффективностью и конкурентным равновесием. Некоторые аспекты особенностей правового воздействия на экономику обсуждались в научной литературе [1, с. 154–155]. Если допустить признание экономических отношений волевыми, субъективными, то из этого факта осуществляется административное регулирование и государственное управление: нормативное планирование, создание организационно-правовых форм юридических лиц с государственным участием, устранение свободы заключения договора. Признание сначала экономических процессов, а за ними и предпринимательской деятельности полностью объективными, не зависящими от деяний субъектов, должно привести к отказу от вмешательства (планирование, государственное регулирование) в экономические процессы. В этом случае возникает теоретический вопрос о целесообразности реформ и правового воздействия на экономические отношения разными агентами рынка. Например, обоснование исключения из организационно-правовых форм ГУПов, МУПов, преобразования их в акционерные общества, приватизации, национализации объектов гражданских прав. Приведут ли данные изменения к улучшению экономических показателей, предпринимательской деятельности или эти процессы не сильно изменят уровень развития общества, эффективность предпринимательской деятель-

ности, поступление налогов в бюджеты, благосостояние граждан? Другим аспектом проблемы является вопрос оценки изменений. На основании каких параметров необходимо оценивать реформы законодательства, предпринимательской деятельности? Нужно ли измерять эффективность (массу налоговых поступлений, благосостояние граждан) с точки зрения общественных выгод, а не, например, государственной стабильности?

В итоге исследователи пришли к гипотезе, что в экономических отношениях присутствуют объективные законы, а субъекты могут изменять, улучшать динамику правоотношений, не меняя кардинально направленность исторических процессов [9, с. 416–418]. Такой вывод приводит к постулатам о детерминированности экономического развития, утрате доверия и легитимности политической структуры (аппарата государственного принуждения) по определению направленности воздействия на экономику и предпринимательскую деятельность. В дальнейшем такие воззрения могут привести к инициированию вопроса о развитии частного нормотворчества в указанной сфере общественных отношений. Актуальность этому придаёт распространение современных принципов, подходов регулирования в сфере предпринимательской, торговой, страховой, банковской, налоговой деятельности в глобальном масштабе.

Полагаем, что теоретические концепции позволят эффективно перераспределить полномочия между исполнительной и законодательной ветвями власти (государственное нормотворчество), а также дополнить имеющиеся конструкции регулирования предпринимательской деятельности правомочиями для некоммерческих организаций (частное нормотворчество).

ЛИТЕРАТУРА

1. Теория государства и права: учебник / под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 2004. — 800 с.
2. Буклемишев О. В., Данилов Ю. А., Кокорев Р. А. Мегарегулятор как результат эволюции финансового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2015. № 4. С. 52–74.
3. Бурко Р. А. Федеральная резервная система США и ее деятельность // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 266–268. URL: <https://moluch.ru/archive/59/8544/> (дата обращения: 07.03.2019).
4. Ленин В. И. Государство и революция // Ленин В. И. Полн. собр. соч. В 55 т. Т. 33. — М.: Политиздат, 1974. — 434 с.
5. Абрамов С. Г. Действие современного права и философская категория «пространство-время» // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1А. С. 7–19.
6. Абрамов С. Г. Философская категория «движение» и правовое регулирование общественных отношений в сфере экономической деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 7. С. 28–33.
7. Абрамов С. Г. Правовое регулирование социальных и экономических отношений в обществе (постановка проблем и механизмы решения): монография. — М.: КНОРУС, 2018. — 234 с.
8. Абрамов С. Г. Развитие теории риска и категории «юридическая ответственность» в гражданском, предпринимательском, страховом праве: современное состояние проблемы // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 6. С. 40–47.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Письма Ф. Энгельса к разным лицам. Конраду Шмидту, 27 октября // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. В 50 т. Т. 37. — М.: Политиздат, 1965. — 630 с.