

ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРЕХСЕКТОРНОЙ МОДЕЛИ ЭКОНОМИКИ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

В.С. Елисеев

21 февраля 1995 года был подписан Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, – с этого документа был дан юридический старт т.н. «Союзному государству», пока еще в форме договора.

2 апреля 1996 года в соответствии со ст. 1 Договора об образовании сообщества России и Беларуси было решено на добровольной основе образовать глубоко интегрированное политически и *экономически Сообщество* России и Беларуси в целях объединения материального и интеллектуального потенциалов своих государств *для подъема экономики*, создания равных условий повышения уровня жизни народов и духовного развития личности.

2 апреля 1997 года Сообщество России и Белоруссии преобразуется в Союз, закрепляется Договором о Союзе Беларуси и России и Уставом.

Окончательно отношения закреплены 8 декабря 1999 года Договором о создании Союзного государства.

Среди целей Союзного государства следует выделить, во-первых, «создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики», во-вторых «формирование единой правовой системы демократического государства».

Исходя из сложившейся практики, ежегодный бюджет Союзного государства утверждается исходя из следующих пропорций: Российская Федерация формирует 65% бюджета, а Республика Беларусь – 35% бюджета.

По итогам заседания Совета Министров Союзного государства одобрены Основные направления реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы и 28 Союзных программ, направленных на реализацию масштабных задач по укреплению российско-белорусской интеграции, среди которых можно выделить такое обобщенное направление, как интеграция и гармонизация экономического законодательства.

Формирование объединённого рынка газа Формирование объединённых рынков нефти и нефтепродуктов Формирование объединённого рынка электрической энергии Развитие атомной энергетики Формирование единой аграрной политики.

«Снижение цены на газ позитивно сказалось бы на белорусской экономике и, возможно, стало бы популярным шагом с точки зрения

внутренней белорусской политики. «Газпром» от этого решения мог бы недосчитаться примерно \$1 млрд выручки», – оценивает эксперт. Россия – крупнейший покупатель белорусского продовольствия, в частности молочных и мясных продуктов. В 2020 году на долю России приходилось 74,4% всего белорусского экспорта сельхозпродукции и продовольствия в денежном выражении (\$4,3 млрд).

Согласованная экономическая политика дала возможность Беларуси налаживать кооперационные связи с крупными российскими предприятиями, в частности, Минский тракторный завод; Белшина – поставщик КАМАЗа, ГАЗа; реализуются совместные проекты «Белкоммунмаш» и российской транспортной компании «Аэроэкспресс», налаживается тесная кооперация российских компаний с ОАО «Минский завод колесных тягачей», ОАО «Пеленг», ОАО «Интеграл» и ОАО «Гродно-Азот» и др. в целях повышения качества и конкурентоспособности выпускаемой и экспортируемой продукции¹.

Экономической экспертной группы Александра Суслина. «Как бы политики ни пытались сделать вид, что Россия и Белоруссия едины, Россия в большей степени рыночная экономика, чем совсем централизованная Белоруссия. Непонятно, как гармонизировать макроэкономическую политику, если не преодолеть эти дисбалансы. Для этого либо мы должны стать настолько же зарегулированными, как Белоруссия, либо нужно либерализовать Белоруссию. Но вряд ли стороны готовы на это», – отмечает она². – обычная практика для экономистов либерального направления, которые в настоящее время доминируют.

Разобрать либеральные заблуждения помогает «Теория экономического права»

Под «классический (смитовский) рынок», как «сфера обращения товаров (работ услуг), складывается на основе отношений экономического саморегулирования (экономической самореализации), в котором государство устанавливает только правила поведения, экономически не вмешиваясь в данные отношения, но вместе с тем, подавляя псевдоуправляющие факторы (включая, частную монополию)».

Поскольку классический рынок является *неустойчивым рынком*, то со временем он трансформируется и приобретает признаки монопольного рынка, т.е. видоизменяется, прежде всего, *под влиянием воздействия на них частной монополии*. Потенциально наиболее близок к классическому рынку – рынок сельскохозяйственной продукции, т.к. в нем много как продавцов продовольствия, так и его покупателей.

Директивный рынок, или *рынок государственного сектора экономики* возникает в том случае, если государство значительно воздействует

¹ Что Беларусь получает от Союзного государства с Россией (eurasia.expert) // <https://eurasia.expert/chto-belarus-poluchaet-ot-soyuznogo-gosudarstva-s-rossiey>

² <https://www.rbc.ru/economics/10/09/2021/613b66699a7947652d409f18>.

на формирование экономических отношений. Под ним понимается **«сфера обращения товаров (работ услуг), складывающейся на основе планирования и нормирования экономической деятельности субъектов хозяйствования органами государственного управления»**.

Считается, что такой рынок превалирует в Республике Беларусь.

Проблема директивного рынка состоит в том, что его ценообразование, как главное звено формирования рыночных отношений, рассчитывается на основе методик, утвержденных государственными органами, например, посредством установления надбавок к отпускной цене на товар (работы, услуги), которая, в свою очередь, опирается на его себестоимость.

Необходимо отметить, для полноты картины, что сторонники узкого подхода к использованию термина «рыночный», именуют подобные отношения «нерыночным оборотом»¹, что, по существу, не меняет анализируемых отношений, – речь идет исключительно о терминологических оборотах.

В отличие от классического рынка, директивный не нашел глобального отражения в законодательстве как в России, так и Беларуси, и в основном регулируется, что называется в «ручном режиме».

Попытки применения в качестве основы гражданского законодательства только усугубляет ситуацию. Это порождает объективным образом коррупционность директивного рынка, – эффективная борьба с данным негативным явлением невозможна без наличия базового регулятивного документа, регулирующего отношения в государственном секторе экономики, на который должны опираться охранительные кодексы. Этим обстоятельством и объясняется относительная неустойчивость директивного рынка, поскольку, когда чиновнику предоставляют права неопределенного характера на участие в рыночных отношениях, им движут те же механизмы, что и частного монополиста с той лишь разницей, что он (чиновник) действует в своих личных интересах вопреки воли государства – возникает негативная разновидность рынка государственного сектора экономики – **коррупционные явления**.

Поскольку **механизмы образования экономического поведения для классического и директивного рынков практически противоположные**, то и **режимы правового обеспечения обоих рынков также противоположные**: если в основе классического рынка принцип согласования регулятивного и охранительного законодательства частного сектора экономики: «что не запрещено законом, то разрешено», что определяется, прежде всего, «чувством собственности», выполняющим важнейшую функцию сдерживания и подавления негативного поведения по отношению к собственному имуществу, то в основе директивного рынка противоположный принцип государственного сектора экономики: «что не дозволено законом, то запрещено». Эти принципы, на основе которых формируется законодательство, содержат формирующие базовые

¹ Румянцев Ф.П., Нацвалова М.Ю. Правовая регламентация нерыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в советский период // История государства и права, 2015. № 15.

«общий запрет» и «общее разрешения», которые имеют взаимоподавляющие механизмы, поскольку одновременно «все разрешить» и «все запретить» невозможно – общие нормы входят в конфликт.

Достаточно сказать, что именно конфликт правовых режимов, а точнее, некорректное наложение рыночного (общеразрешительного) правового режима на административный (дозволительный) привело к разрушению экономической системы бывшего СССР, следствием чего было банальное «узаконенное» разворовывание государственных средств, – данный процесс получил начало с конца 1986 года под влиянием Закона СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности» и Закона СССР «О кооперации в СССР».

Данные процессы получили свое максимальное развитие в первый период построения рыночной экономики России (1991-1997 годы), в первую очередь за счет Закона РСФСР «О собственности в РСФСР», Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», Закона РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» и т.п. По существу – это период формирования *либеральной экономической модели, которая в России действует и в настоящее время*, только с некоторыми ограничениями, – эту модель закрепляет и действующее рыночное законодательство. В Республики Беларусь данные процессы имели место до 1994 года.

Несмотря на утверждения либералов-рыночников в России о том, что они отстранены от власти с начала 2000 года, утверждения о том, что либеральная модель экономики изменилась и является «государственным капитализмом», с позиции правового обеспечения не соответствует реалиям, поскольку принципиально то рыночное законодательство, которое было создано в постперестроечный период, как прямое отражение экономической модели отношений, принципиально не изменилось, – оно лишь лучше систематизировано и в нем минимизированы отдельные негативные явления настолько, насколько это возможно, оставаясь в рамках либеральной модели, но не более того.

В настоящий момент в Российской Федерации реализована *либеральная рыночная модель экономики и соответствующего законодательства*, центральным звеном которой выступает Гражданский кодекс Российской Федерации (соответственно, Республики Беларусь), выполняющий роль экономической конституции, который, в свою очередь, отсылает к различным законам, дополняющим ее положения. Причем те изменения, которые произошли за последнее время, не изменяют существо *гражданско-правового регулирования*, а только дополняют и уточняют отдельные институты правового обеспечения экономических отношений,

Правовое воздействие на монополистов осуществляется, прежде всего, антимонопольным законодательством совместно с охранительными кодексами.

Прежде всего, в части сдерживания и подавления негативных явлений, среди которых, в первую очередь следует выделить следующие меры по совершенствованию экономики и экономического законодательства (на примере России):

1. Увеличен государственный сектор экономики за счет приобретения государством, прежде всего, Российской Федерацией, контрольных пакетов акций (долей) в ряде организаций стратегических отраслей экономики (ТЭК, ВПК, Космическая отрасль и т.п.), – это дало право для государства (как собственника, акционера, владельца доли) устанавливать задания для соответствующих предприятий, а также влиять на формирование ценообразования в них.

2. В рамках антимонопольного законодательства государство стало влиять на ценообразование: в частности, цены на энергоносители на оптовом рынке устанавливаются Советом рынка, а на розничном рынке – региональными энергетическими комиссиями.

3. Появились элементы стратегического планирования экономики: в этой связи необходимо Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»; Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»; Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» и т.п.

4. Для отдельных отраслей экономики (сельское хозяйство, авиастроение, автомобилестроение и др.) увеличена государственная помощь в различные временные периоды.

5. Создание законодательства о государственных (муниципальных) закупках товаров (работ, услуг), которое является, в частности, антикоррупционным механизмом: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

6. Создание элементов директивного рынка посредством формирования связей организаций, входящих в систему Государственных корпораций и Государственных компаний (например, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Госкорпорация «Роскосмос» и т.п.).

Путь построения *смешанной экономики* наиболее спорный: с одной стороны, «перестройка», как разновидность попытки построения смешанной экономики, показала свою несостоятельность, но с другой стороны, в частности С.Ю. Глазьев, считают, что *теория конвергенции (сочетания) капиталистических и социалистических механизмов* развития экономики исходя из гармонизации частных и общественных интересов под контролем государства на основе разрабатывавшейся рядом советских и американских ученых имеет перспективы, отмечая при этом: «после китайского экономического чуда можно достоверно утверждать, что если бы советское, а затем постсоветское руководство избрало путь постепенного

внедрения рыночных механизмов и создания условий для частного предпринимательства при сохранении государственного контроля, собственности и планирования в базовых и инфраструктурных отраслях, включая банковский сектор и СМИ, то катастрофы бы не произошло. После китайского экономического чуда можно достоверно утверждать, что если бы советское, а затем постсоветское руководство избрало путь постепенного внедрения рыночных механизмов и создания условий для частного предпринимательства при сохранении государственного контроля, собственности и планирования в базовых и инфраструктурных отраслях, включая банковский сектор и СМИ, то катастрофы бы не произошло»¹.

Разберемся в проблеме: нет сомнений в том, что ряд предприятий и отраслей экономики (прежде всего с длинными инвестициями) сложно представить без государственных средств: наука, авиастроение, космические отрасли, вооружение и т.п., в свою очередь, во многих областях экономики эффективнее частные средства: розничная торговля, сельское хозяйство и т.п. – на этот вопрос экономических наук.

Однако, при смешивании различных мотиваций (чувства собственности и чувства выгоды, с одной стороны, и принципа приоритета социальных и общественных интересов, с другой) начнется необоснованное извлечение прибыли частными лицами за счет перераспределения государственных средств, директивный рынок получит мощную коррупционную составляющую, а вместо классического рынка получится монопольный и криминальный рынки, – такая (смешанная) экономика обречена на провал.

Но если разделить государственный и частный сектор экономики, исключив пересечение частных мотиваций и государственных принципов формирования экономического поведения, создав для каждого из секторов свои самостоятельные массивы законодательства (хозяйственного и гражданского), а на стыках данных секторов создать специальные правила поведения, исключающие обогащение частного сектора за счет государственных средств (кроме оговоренных), создав соответствующее согласующее законодательство, то преимущества государственного и частного сектора экономики будут давать свои результаты, – это и есть китайский путь правового обеспечения экономических реформ, в рамках *«двухсекторной модели правового обеспечения экономики»*.

Исходя из теории экономического права для двухсекторной модели следует выделить следующие *закономерности построения экономического законодательства*:

1. Область (институт) экономических отношений любого уровня, подлежащий правовому обеспечению, должен выбираться на основе общей для всех его участников психолого-экономической мотивации либо принципов экономического поведения, не допуская смешивания, что

¹ Глазьев, С.Ю. Нации ведут себя как люди / С.Ю. Глазьев С.Ю. // Взгляд: Деловая газета // <http://vz.ru/opinions/2015/7/8/754999.html>.

предполагает отнесение экономических институтов либо к государственному, либо к частному сектору экономики.

Исходя из указанного, институты государственного сектора экономик подпадают под административный правовой режим со всеми вытекающими последствия (соблюдения правил корректного построения правовых режимов, адекватных им методов и способов), формирующий хозяйственное законодательство, а институты частного сектора экономики – под рыночный правовой режим, основу которого составляет гражданское законодательство.

2. Создание правового механизма согласования мест стыковки различных правовых режимов (согласующего режимы законодательство), вне рамок которых они не должны пересекаться.

Именно последнее (согласующее законодательство) – это то, чего не хватило в двухсекторной модели экономического законодательства и нуждается в формировании.

Переходя на сложившуюся российскую экономическую действительность, возникает вопрос: насколько двухсекторная модель правового обеспечения экономики реализуема?

И здесь возникает огромная проблема: за время существования Российской Федерации сформирован целое направление экономики, в котором *смешаны государственное и частное имущество* (имущественные права): в частности, речь идет о механизме государственно-частного партнерства, о концессионных соглашениях государства с частным бизнесом, о соглашениях о разделе продукции, наконец, в обычных договорах, в которых одной из сторон выступает государство (муниципалитет), а второй стороной являются частные лица, – в данных отношениях разорвать государственный и частный имущественные интересы невозможно. Сюда же подпадает и государственная поддержка субъектов хозяйствования, поскольку государственные средства нуждаются строго целевом использовании.

Отдельно следует сказать об организациях, имеющих пакет акций (долю) публичного образования: это крупнейший сектор экономики, поскольку приватизация крупных государственных предприятий в своей основе сводилась к акционированию, – в частности, это полностью касается топливно-энергетического комплекса (ТЭК), военно-промышленного комплекса (ВПК), космической отрасли и других важнейших отраслей экономики России. Но если пакет акций публичного образования достаточный для управления соответствующим предприятием, то речь идет о государственном секторе экономики и директивном рынке отношений. Применительно к смешанному сектору следует вести речь, когда пакет акций (доля в уставном капитале) недостаточна для государственного управления организацией.

Таким образом, сформирован *третий (смешанный) сектор экономики*, субъекты которого невозможно разделить по правилам

двухсекторной модели, а значит невозможно обеспечить его эффективное правовое обеспечение, в рамках двухсекторной теории.

С этих позиций законодательство нуждается в принципах дополнения, распространяющегося только на смешанный сектор экономики, где на законодательном уровне произошло смешивания отношений государственного и частного сектора экономики и невозможен их «развод» по двум секторам, опираясь, прежде всего на *теорию хозяйственного (предпринимательского) права*, включая его современные течения.

Сразу необходимо сказать, что добиться высокой эффективности правового обеспечения данного сектора не представляется возможным в силу конфликта имущественных интересов государства и частного сектора экономики, но можно минимизировать конфликт государственного и частного бизнеса, в том числе исключить его посредством императивного правового регулирования. Здесь возникает *две группы отношений*, подлежащих правовому обеспечению: во-первых, *определение порядка волеизъявления сторон*; во-вторых, создание эффективного *механизма реализации волеизъявления*.

В отличие от последних экономических реформ СССР, когда кооперативы и арендные предприятия обогащались за счет государственных предприятий, периода приватизации, когда государственная собственность фактически безвозмездно либо за символическую цену уходила в частные руки, действующее законодательство, постепенно двигается в сторону борьбы с негативными явлениями, которые обобщенно именуется «коррупцией», т.е. идет по пути формирования механизмов взаимодействия в смешанном секторе экономики, что касается, прежде всего формирования механизмов определения пределов волеизъявления сторон.

Так, порядок заключения концессионных соглашений отражен в Федеральном законе «О концессионных соглашениях», соглашений о разделе продукции – в Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции», механизм государственно-частного партнерства определен в Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации».

Не смотря на то, что соглашения, связанные с привлечением частного бизнеса по освоению государственных средств регулируется в рамках гражданского законодательства, существует целый ряд законов, направленных на заключение таких договоров: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» и т.п., – которые делают ставку на конкурсное законодательство.

Необходимо отметить, что *данная проблема в целом в российском законодательстве решается и идет в направлении его совершенствования*. Но, к сожалению, процесс устранения недостатков в данном случае

имеет практический характер, – государство убеждается в том, что существуют негативные явления, связанные с «уводом» государственного имущества, формируемые по определенным имущественным схемам, а после принимает меры. Соответственно, изобретаются новые экономические схем, – процесс переходит в другую плоскость.

Построение законодательства на основе закономерностей, обоснованных фундаментально (на основе теории экономического права), позволило бы избежать значительных имущественных потерь государства, а роль практики в этом случае сводится к «шлифовке» законодательства, конкретизации отдельных практических ситуаций. С этих позиций нужен **обобщенный закон о смешанном секторе экономики**, который закреплял бы общие принципы построения законодательства в смешанном секторе экономики, а также наиболее общие нормы правового обеспечения данных отношений.

Таким, образом российское законодательство нуждается в дополнении двухсекторной теории экономического законодательства законодательством о смешанном секторе экономики, т.е. в реализации **трехсекторной модели экономического законодательства**.

В этой связи важно иметь в виду, что отношения в смешанном секторе экономики не могут быть слишком эффективными в виду конфликта публичного и частного имущественных интересов лиц, участвующих в таком конгломерате, поэтому речь идет только о минимизации негативных процессов обогащения за счет государственных (муниципальных) средств, т.е. за счет возможности получения необоснованных доходов (прибыли, завышенной оплаты труда, иных расходов) частного бизнеса.

В том случае, когда интересы смешаны искусственно, как, например, в небольших публичных пакетах акций (долей), то на наш взгляд, такие отношения необходимо переводить в плоскость государственного сектора экономики, в частности, публичные пакеты (доли) доводить до контрольных. Но до этого момента предполагают действия правила смешанного сектора экономики.

В том случае, когда смешивания публичного и частного интересов избежать невозможно, как например, в отношениях государственной поддержки, то здесь следует остановиться на **особых механизмах вступления в данные отношения**.

Таковыми механизмами выступают: во-первых, разработка в законодательстве условий использования государственных средств, к которым субъект хозяйствования присоединяется, в частности, как это имеет место для государственной поддержки субъектов хозяйствования различных отраслей экономики; во-вторых, заключение договора между публичным образованием и субъектом хозяйствования частного бизнеса, например, при заключении соглашения о разделе продукции, концессионного соглашения, соглашения в рамках государственно-частного партнерства и т.п.

Как уже отмечалось, данные механизмы нашли свое частичное отражение в указанном выше законодательстве, но нуждаются в установлении его общих императивных правил, которые могли бы исключить построение

правовых ловушек, пробелов, позволяющих необоснованно извлекать доходы вопреки положениям договора между публичным образованием и субъектом хозяйствования частного сектора экономики.

И здесь мы подошли к самому главному моменту: **механизму реализации волеизъявления**, правовое регулирование которого для смешанного сектора экономики предполагает существенные отличия от гражданско-правовых отношений, прежде всего применительно к обязательственным отношениям:

1) условия договора, а также иного порядка использования государственных средств, должны быть типовыми (закрепленными в законодательстве), исключающими возможность их изменения, – отклонения от данных условий не допускается;

2) поскольку речь идет о государственных средствах, они предполагают строго целевой характер, должны быть расписаны по позициям, исключающим перебрасывание средств из одной области в другую;

3) использование государственных средств предполагает создание императивного механизма нормирования в части закупок товаров (имущества, имущественных прав), выполнения работ, предоставление услуг;

4) механизмы ответственности (в том числе неустойки, штрафы) также предполагают императивное закрепление в законодательстве;

Все указанное распространяется и на частные средства, при совместном использовании их с государственными.

Совместное движение в данном направлении правового обеспечения экономического законодательства создаст предпосылки для создания стабильной правовой основы законодательства союзного государства на долгосрочную перспективу.

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ЦИКЛИЧЕСКОГО ПОЛИТОГЕНЕЗА

Р.А. Ромашов

1. Понятие и стадии (циклы) политогенеза

Представляя собой разновидность генезиса, политогенез обозначает возникновение, становление и развитие политической системы общества от предгосударственных форм к государственным, развитие политической подсистемы общества, которое в дальнейшем может перерасти в государство либо его аналог¹. Следует согласиться с Д.М. Перцевым, полагающим, что проблему политогенеза невозможно решить посредством однолинейных методов, используемых монистическими познавательными системами. Объяснение причинно-следственных связей, лежащих в основе процессов государствообразования и государственных трансформаций,

¹ См.: Ромашов Р.А. Политогенез: Храм – Пóλις – Государьство – State: Монография. – СПб.: Алетея, 2020. – С. 23.