





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

*Монография*

Редакционная коллегия:

*А.Ф. Ноздрачев,*

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации;

*С.М. Зырянов,*

доктор юридических наук, профессор;

*А.В. Калмыкова,*

кандидат юридических наук



Москва

Инфотропик Медиа 2022

УДК 340.12  
ББК 67.01  
Р31

*Одобрено на заседании секции публичного права ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

*Росинский Б.В.* — профессор кафедры административного права и процесса МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник ВПО РФ;

*Путило Н.В.* — заведующий отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Редакционная коллегия:

*Ноздрачев А.Ф.* — главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки;

*Зырянов С.М.* — главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

*Калмыкова А.В.* — старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**Р31 Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации:** монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Инфотропик Медиа, 2022. — 288 с.

ISBN 978-5-9998-0410-5

Значительные преобразования государственного управления, произошедшие в последние десятилетия в Российской Федерации, обуславливают необходимость пересмотра подходов к пониманию и формированию регуляторной политики государства. Концепция "good government" предполагает изменение метода правового регулирования при сохранении качества воздействия на общественные отношения.

В работе раскрываются понятие и сущность регуляторной политики, правовые гарантии ее реализации, анализируются итоги реформы «регуляторной гильотины», новеллы в сфере разработки, принятия и применения обязательных требований, методы реализации регуляторной политики. Приводится опыт зарубежных стран.

Для государственных служащих, студентов, аспирантов, научных работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами оптимизации управления в России.

УДК 340.12  
ББК 67.01

ISBN 978-5-9998-0410-5

© Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, 2021

The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

**REGULATORY POLICY  
OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
LEGAL PROBLEMS  
OF FORMATION  
AND IMPLEMENTATION**

*Monograph*

Editorial team:  
*A.F. Nozdrachev*,  
doctor of law, professor,  
revered scientist of Russian Federation;  
*S.M. Zyryanov*,  
doctor of law, professor;  
*A.V. Kalmykova*,  
PhD in Law



Moscow  
Infotropic Media 2022

*Approved by the Section of Public Law of the Academic Council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

**Rossinskiy B.V.** — professor at the Department of Administrative Law and Procedure at the MSAL named after O.E. Kutafin, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Revered Higher Education Worker of the Russian Federation ;

**Putilo N.V.** — head of the Department of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D.

Editorial board:

**Nozdrachev A.F.** — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist;

**Zyryanov S.M.** — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor;

**Kalmykova A.V.** — leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D.

**Regulatory Policy of the Russian Federation: Legal Problems of Formation and Implementation:** monograph / edited by A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: Infotropic Media, 2022. — 288 p.

ISBN 978-5-9998-0410-5

The monograph is dedicated to the study of regulatory policy in the Russian Federation. Major changes of public management, which occurred in Russia over the last decade demand for reviewing approaches to comprehension and formation of public regulatory policy. The concept of “good government” implies altering the methods of legal impact while preserving the quality of impact over regulated social relationships.

In this paper we reveal the concept and essence of regulatory policy, its implementation guarantees; analyze the outcome of the “regulatory guillotine” reform, novelties of development, adoption and application of imperative requirements and methods for implementing regulatory policy; as well as present foreign experience of conducting regulatory policy in modern jurisdictions.

The paper is designed for public officials, students and postgraduate students, research workers and anyone interested in the matters of regulatory policy in Russia.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Ефремов А.А.**, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 4 гл. 1, § 1 гл. 5 (в соавт. с М.А. Штатиной)

**Зырянов С.М.**, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — гл. 3, заключение (в соавт. с А.В. Калмыковой)

**Калмыкова А.В.**, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — гл. 2, заключение (в соавт. с С.М. Зыряновым)

**Ноздрачев А.Ф.**, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 1–3 гл. 1

**Нудель С.Л.**, заведующий центром уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 2 гл. 4 (в соавт. с Д.А. Печегиним)

**Печегин Д.А.**, старший научный сотрудник центра уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2 гл. 4 (в соавт. с С.Л. Нуделем)

**Селезнев В.А.**, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат экономических наук, доцент — § 1 гл. 4

**Стародубова О.Е.**, научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП — § 5 гл. 1

**Тихомиров Ю.А.**, заместитель заведующего центром публично-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права — введение

**Штатина М.А.**, доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов (РУДН), кандидат юридических наук — § 1 (в соавт. с А.А. Ефремовым), § 2 гл. 5

## AUTHORS

**Efremov A.A.** — senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D., associate professor — § 4 of chapter 1, § 1 of chapter 5 (in cooperation with M.A. Shtatina).

**Zyryanov S.M.** — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor — chapter 3, conclusion (in cooperation with A.V. Kalmykova).

**Kalmykova A.V.** — leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D. — chapter 2, conclusion (in cooperation with S.M. Zyryanov).

**Nozdrachev A.F.** — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation — § 1–3 of chapter 1.

**Nudel S.L.** — head of the center for criminal, criminal-procedural legislation and court practice of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, associate professor — § 2 of chapter 4 (in cooperation with D.A. Pechegin).

**Pechegin D.A.** — senior researcher at the center for criminal, criminal-procedural legislation and court practice of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D. — § 2 of chapter 4 (in cooperation with S.L. Nudel).

**Seleznev V.A.** — senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D. — § 1 of chapter 4.

**Starodubova O.E.** — researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation — § 5 of chapter 1.

**Tikhomirov Yu. A.** — deputy head of the center for public legal research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, corresponding member of the International Academy of Comparative Law — introduction.

**Shtatina M.A.** — associate professor at the department of administrative and financial law of the RUDN University, Ph.D. — § 1 (in cooperation with A.A. Efremov) — § 2 of chapter 5.



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	13
-----------------------	----

## **Глава 1**

<b>ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ</b> .....	19
§ 1. Конституционные основы регуляторной политики .....	19
§ 2. Понятие и принципы регуляторной политики .....	37
§ 3. Политико-юридические основы регуляторной политики .....	60
§ 4. Инструменты регуляторной политики .....	74
§ 5. Доступность и транспарентность регуляторной политики .....	86

## **Глава 2**

<b>РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ — УСТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ</b> .....	96
§ 1. К вопросу о понятии «обязательные требования» .....	96
§ 2. Законодательные новеллы разработки, обсуждения, принятия и актуализации обязательных требований .....	114
§ 3. Итоги и перспективы «регуляторной гильотины» .....	133
§ 4. Реестр обязательных требований .....	153

## **Глава 3**

<b>ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ</b> .....	168
§ 1. Профилактика нарушений обязательных требований — перспективное средство реализации регуляторной политики .....	168
§ 2. Современная система мер правового принуждения к соблюдению обязательных требований .....	187
§ 3. Ориентация государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за соблюдением обязательных требований в соответствии с целями регуляторной политики .....	197

*Содержание*

**Глава 4**

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ  
РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ .....214**

**§ 1. Административная ответственность  
как средство обеспечения реализации  
регуляторной политики .....214**

**§ 2. Уголовная ответственность  
за нарушение обязательных требований .....234**

**Глава 5**

**РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА  
В МЕЖДУНАРОДНОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ..... 250**

**§ 1. Развитие регуляторной политики  
в документах международных организаций.....251**

**§ 2. Опыт зарубежных государств  
по формированию и реализации  
регуляторной политики .....260**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ..... 280**

# CONTENTS

INTRODUCTION .....	13
<b>Chapter 1</b>	
<b>THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF REGULATORY POLICY.....</b>	<b>19</b>
§ 1. Constitutional foundations of regulatory policy .....	19
§ 2. The concept and principles of regulatory policy .....	37
§ 3. Political and legal foundations of regulatory policy .....	60
§ 4. Instruments of regulatory policy .....	74
§ 5. Accessibility and transparency of regulatory policy .....	86
<b>Chapter 2</b>	
<b>IMPLEMENTING REGULATORY POLICY — ESTABLISHING A SYSTEM OF MANDATORY REQUIREMENTS .....</b>	<b>96</b>
§ 1. On the question of the concept of “mandatory requirements” .....	96
§ 2. Legislative novelties of development, discussion, adoption and updating of mandatory requirements .....	114
§ 3. Results and prospects of the “regulatory guillotine” .....	133
§ 4. Register of mandatory requirements.....	153
<b>Chapter 3</b>	
<b>LEGAL GUARANTEES FOR THE IMPLEMENTATION OF REGULATORY POLICY.....</b>	<b>168</b>
§ 1. Prevention of violations of mandatory requirements — a promising means of implementing regulatory policy.....	168
§ 2. Modern system of measures of legal coercion to comply with mandatory requirements.....	187
§ 3. Orientation of state control (supervision) and municipal control over compliance with mandatory requirements in accordance with the objectives of regulatory policy .....	197

*Contents*

**Chapter 4**

**LEGAL RESPONSIBILITY IN THE REGULATORY  
POLICY IMPLEMENTATION MECHANISM .....214**

**§ 1.** Administrative responsibility as a means  
of ensuring the implementation  
of regulatory policy .....214

**§ 2.** Criminal liability for violation  
of mandatory requirements .....234

**Chapter 5**

**REGULATORY POLICY IN INTERNATIONAL  
AND FOREIGN LAW ..... 250**

**§ 1.** Development of regulatory policy  
in the documents of international organizations.....251

**§ 2.** Experience of foreign countries in the formation  
and implementation of regulatory policy .....260

**CONCLUSION ..... 280**

## ВВЕДЕНИЕ

Регуляторная политика, много лет реализуемая в европейских государствах, хорошо известна в нашей стране — и в Советском Союзе, и в Российской Федерации. С начала 1990-х гг. разрабатывались и осуществлялись программы развития законодательства, повышения эффективности деятельности исполнительных органов, укрепления независимости судебной власти, обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Эти программы требовали управленческих усилий, поскольку их цели предполагают ориентированную и согласованную деятельность всех звеньев государства и институтов гражданского общества, отлаженность системы управления.

Регуляторная политика осуществляется в России в последние годы в тесной связи с другими реформами и преобразованиями. Однако наблюдается сужение объема данного явления и понятия — оно сводится преимущественно к упорядочению ведомственного нормотворчества. «Регуляторная гильотина» это план мероприятий по сокращению объема ведомственных актов, повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности и соблюдения обязательных требований. Однако понятие регуляторной политики можно воспринимать в более широком контексте: во-первых, как обеспечение устойчивой и долгосрочной политики государства в правовой сфере, исключающей колебания и недооценку правового фактора в общественном развитии; во-вторых, как правовое регулирование социально-экономических и иных процессов, которое органически связано с управлением делами государства, что полностью отражает содержание Конституции РФ и внесенных в нее поправок; в-третьих, как планомерное развитие законодательства и последовательное правоприменение с помощью системы публичных и иных институтов; в-четвертых, как экспертизу проектов нормативных правовых актов, использование современных научных методов прогнозирования, правового моделирования, диагностики правовых рисков. Как и всякая политика, регуляторная политика может быть успешной только при широкой общественной поддержке, когда граждане и институты гражданского общества активно включены в процесс разработки и реализации правовых актов.

В монографии выделяется понятие «публично-правовое управление». Любой вид управления (общегосударственное, региональное, локальное) основывается на праве, высоком правосознании принимающих и реализующих правовые акты лиц, означает неуклонное соблюдение законности. «Элемент публичности» отражает участие всех видов государственных и муниципальных органов в выполнении функции управления государственными и общественными делами на всех уровнях. Тем не менее в теории и на практике отмечается явная недооценка правового фактора в управлении и ограничение его действия только «наказательными нормами» административного права. По нашему мнению, в публичном управлении участвуют субъекты на основе разных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, финансового, трудового, экологического и др.), в связи с этим заслуживает внимания инициативный законопроект «Об обеспечении качества государственного управления»<sup>1</sup>.

В системе субъектов публично-правового управления, реализующих регуляторную политику, основная нагрузка ложится на органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Формирование единой системы публичных органов закреплено в ст. 71 Конституции РФ, Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Предстоит не только по-новому организовать взаимодействие всех звеньев публичных органов, но и совершенствовать их систему. Это целесообразно ввиду незавершенности административной реформы.

Особое внимание следует уделить таким субъектам управления, как администрации государственных и муниципальных организаций и учреждений. Качество локальных актов пока очень низкое, и требуется серьезная научно-практическая работа в этом направлении. В публично-правовом управлении участвуют государственные корпорации и бизнес-структуры. Бизнес нуждается в надежных гарантиях своей самостоятельности и недопустимости ее ограничения введением административных барьеров. Как отмечается в докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2020 год, наметилась тенденция укрепления партнерства между властью и

---

<sup>1</sup> См.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Дело, 2020.

бизнесом. Для публичных органов инициативность и творческий подход бизнес-среды служат мощным источником поиска новых управленческих идей и решений. Лучшая практика постепенно становится своего рода нормативным образцом для всех субъектов.

В публично-правовом управлении более заметную роль могли бы сыграть различные общественные объединения, отраслевые, профессиональные ассоциации (например, в области медицины, машино- и станкостроения и др.). Их участие в подготовке научно-технических решений и методических рекомендаций необходимо. Наконец, требуется более четко регламентировать процедуры деятельности всех субъектов публично-правового управления — корректировка типовых и особых регламентов должна сочетаться с использованием новых информационных технологий и возможностью достижения договоренности в электронном режиме. Открытость диалога предполагает свободный обмен информацией при принятии решений. Остается не вполне урегулированным вопрос о процедуре перераспределения полномочий между публичными органами и бизнесом (аутсорсинг).

Ядром регуляторной политики является формирование нормативно-правового блока. Первостепенное значение имеет сочетание нормативных, институциональных и социальных аспектов воздействия на происходящие в обществе процессы<sup>1</sup>. Такой подход позволяет преодолеть абсолютизацию норм и факта их принятия. Продолжающаяся модернизация административного законодательства позволяет отменять устаревшие акты и вводить новые правовые регуляторы<sup>2</sup>.

Следует обратить внимание на разные векторы развития законодательства в сфере публично-правового управления. Неудовлетворительным является решение традиционной проблемы: соотношение закона и подзаконного акта. До сих пор после принятия новых законов в сфере охраны здоровья, образования, экологии практически не меняются соответствующие подзаконные акты и не принимаются новые.

Не менее важным является обеспечение функциональной связи между уровнями правового регулирования. Установленные указами

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты: монография. М., 2021.

<sup>2</sup> См.: Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018.

Президента РФ в 2018 г. и 2020 г. системы национальных целей (в первом случае — 12, во втором — пять) служат устойчивым ориентиром долгосрочной деятельности всех субъектов права. Однако изучение практики свидетельствует о разрывах управленческой цепи, когда федеральные программы не сопровождаются разработкой адекватных региональных составляющих, задерживается финансирование выполнения программ на разных уровнях, допускается его нецелевое использование, когда бизнес нередко остается в стороне. Вряд ли можно согласиться с отсутствием связи между актами федеральных и региональных органов по предметам совместного ведения. Например, в сфере просвещения (в положениях о федеральном министерстве просвещения и о соответствующих органах субъектов Российской Федерации) не обнаруживается какая-либо функциональная связь и взаимозависимость — это напоминает ситуацию начала 1990-х гг., когда поспешно отказывались от принципов двойного подчинения, а движение актов в основном было ограничено горизонтальным уровнем.

Для регуляторной политики актуальна задача последовательной реализации правовых актов. Особое внимание следует уделить проблеме качества управленческих решений<sup>1</sup>. Актуальна проблема выбора вида управленческого решения и соблюдения компетенции соответствующего субъекта. Важно не ограничивать содержание управленческого решения порученческими, контрольными и отчетными пунктами, а сделать акцент на аналитические прогнозы, конструктивные полномочия. Управленческое решение «вторгается» во многие сферы — в бизнес-среде оно может вызывать отторжение и нарушать законность, поэтому необходима оценка уровня законности по шкале определенных показателей<sup>2</sup>.

При выборе регуляторов нужно более широко использовать программные, рекомендательные и модельные акты, которые закреплены, например, в структуре инициативного проекта федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации<sup>3</sup>. Очень важно найти правильное соотношение между императивными и договорными нормами, где стороны берут на себя самообязательство, и это гарантирует эффективность решения.

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972.

<sup>2</sup> См.: Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.В. Субанова. 3-е изд. М., 2017.

<sup>3</sup> См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗИСП, 2019.



Необходимы специальные исследования о договорном праве и договоре как общеправовой ценности<sup>1</sup>.

Реализация управленческих решений предполагает использование режима эффективного правового администрирования. Это позволяет последовательно осуществлять целенаправленные действия (юридические, организационные, финансовые, материальные, социально-психологические). Тем самым преодолевается разрыв между правовыми целями и результатами — в этом залог повышения эффективности управленческих решений.

В рамках регуляторной политики все шире используются возможности цифровизации в сфере управления экономикой и социальной сферой. Сокращаются объем и оборот бумажной документации, время для совершения разнообразных управленческих действий, вводятся оперативные процедуры принятия решений. Эту работу следует вести последовательно и поэтапно. Роботизация и искусственный интеллект порождают новые проблемы субъекта права, действующего в электронном режиме. Это и изменение статуса служащих и работников бизнес-структур, и программы для роботов и искусственного интеллекта, и степень ответственности человека и машины за принятые решения<sup>2</sup>.

Вышеизложенное позволяет по-новому подойти к оценке роли науки административного права. Чрезмерный акцент на проблемах административной ответственности сдерживает обновление науки административного права. Речь идет о поиске возможности построения структур управления в меняющихся ситуациях (например, в условиях пандемии, экономических кризисов, технологических катастроф), о формировании критериев оптимального соотношения централизации, деконцентрации и децентрализации, государственного управления и саморегулирования хозяйствующих субъектов. На повестке дня — разработка комплексных вопросов соотношения институтов и механизмов национального публичного управления и международного публичного управления.

Реализация регуляторной политики предполагает связь с преобразованиями в рамках административной реформы, однако это удастся далеко не всегда. Между тем в послании Президента РФ от 21 апреля 2021 г. особое внимание уделялось решению стратегических задач, требующих согласованной деятельности публичных органов, учреждений, организаций и бизнес-структур. В связи с

---

<sup>1</sup> См.: Договор как общеправовая ценность: монография / ИЗиСП. М., 2018.

<sup>2</sup> См., например: Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М., 2019.

## *Введение*

этим очевидна необходимость выделения наряду с отраслевым, территориальным и функциональным управлением такого явления, как регулирование развития больших целевых комплексов. Можно условно выделить такие комплексы, как эколого-оздоровительный, научно-технологический, образовательно-культурологический, энергетический. Для этих комплексов необходимо формировать гибкие механизмы управления и регулирования, в том числе с учетом:

а) конституционных, национальных и иных целей социально-экономического развития;

б) стратегии управления комплексом, где первостепенное значение приобретают механизм межотраслевого и межведомственного взаимодействия и работа так называемых головных органов;

в) гибкой системы норм разных отраслей права для решения программных и иных задач (с этой целью следует определить юридические приоритеты и порядок реализации законов) и оперативных и временных правовых актов;

г) концепции правового регулирования путем использования административных, договорных и иных регуляторов.

Вышеизложенные проблемы требуют активизации административно-правовых исследований и масштабной работы российской ассоциации административистов. Это позволит успешно решать актуальные вопросы социально-экономического и научно-технологического развития России.

# Глава 1

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

### § 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

В Конституции РФ экономика рассматривается в качестве одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации, а социально-экономические права и свободы определяются как основа всех иных прав и свобод, и поэтому они составляют группу основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. Конституционные положения устанавливают основы экономической организации общества, определяют главное содержание и общую направленность развития экономических отношений в стране, придавая ей качества правовой экономики<sup>1</sup>, и тем самым обеспечивают устойчивость и защищенность экономического оборота в целом. Это закономерно, поскольку экономика и ее состояние в решающей степени гарантируют реальность и стабильное действие самой Конституции. А научно обоснованное и адекватное конституционное регулирование экономики, в свою очередь, в определенной степени обеспечивает эффективность ее развития.

Конституция определяет российскую экономику как рыночную. Такой форме организации хозяйства присущи товарно-денежные отношения, многообразие форм собственности, экономическая свобода и конкуренция хозяйствующих субъектов в сфере производства и реализации товаров и услуг.

---

<sup>1</sup> Регламентация в Конституции РФ отношений в сфере экономики, закрепление широкой палитры социально-экономических прав граждан и их конституционное гарантирование получили в исследовательской литературе наименование «конституционная экономика» или «экономическая конституция», которое оформилось в самостоятельное научное направление. Наиболее яркими его представителями являются П.Д. Баренбойм, Е.А. Бондарева, Л.Д. Бакланова, О.В. Богомолова, В.И. Лафитский, З.М. Мусакова и др.

*Научное издание*

**РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ**

Монография

Редакционная коллегия:

*А.Ф. Ноздрачев,*

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации;

*С.М. Зырянов,*

доктор юридических наук, профессор;

*А.В. Калмыкова,*

кандидат юридических наук

Подписано в печать 25.03.2022.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 18,0. Уч.-изд. л. 16,8.

Тираж 500 экз. Заказ № .

ООО «Инфотропик Медиа»

141009, Московская область, г. Мытищи,  
проспект Олимпийский, д. 10, пом. 7Л, оф. 2А

Заказ книг: (495) 212 92 31 (многоканальный)

sales@infotropic.ru

www.infotropic.ru,

интернет-магазин издательства: <http://shop.infotropic.ru>

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации