

Деконцентрация публичного управления: право и административная реформа



О.В. Романовская

профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, доктор юридических наук. Адрес: 440026, Российская Федерация, Пенза, ул. Красная, 40. E-mail: pgu-gpd@yandex.ru



Аннотация

Развитие государственных институтов происходит под давлением многих факторов, среди которых — глобализация экономики, интернационализация права, информатизация общественной и личной жизни. Они заставляют государство заниматься поиском новых моделей публичного управления. Либертарианство, разработанное известными учеными-экономистами Ф. Хайеком, М. Фридманом, Р. Талером и другими, предлагает уйти от классического понимания роли государства и сосредоточиться на активном внедрении некоторых форм децентрации власти: дерегулировании, сорегулировании, саморегулировании, квази-регулировании. Административная реформа, проводимая в Российской Федерации, использует практически все названные формы. В статье показан опыт их применения в правотворческой и правоприменительной практике. Доказано, что многие выводы, сформулированные в зарубежной юридической науке о сорегулировании и саморегулировании, могли быть использованы в российском законодательстве. Выделены критерии, которым должен отвечать процесс децентрации государственной власти: предъявление требований к институциональной основе форм децентрации; субсидиарность на всех стадиях управленческого процесса, включающая свободу и ответственность обеих сторон; прозрачность системы, обеспечивающая общественный контроль; индикативность всех участников управленческого процесса: каждый должен понимать последствия той или иной формы децентрации власти; идеологическое сопровождение (обоснование децентрации и пропаганду ее достижений). Сделан вывод об отсутствии системности административной реформы в России. Ее основой служит Указ Президента России 2003 г., не нашедший развития в последующих базовых актах. Государство сделало попытку создания квазимиинистерства в виде государственной корпорации «Росатом», последовательно критикуя при этом форму, однако одновременно создавая публично-правовые и публичные компании. Государство экспериментирует со внедрением преференциальных административных режимов, используя индивидуальный подход при принятии законов о отдельных участниках управленческого процесса (медицинский кластер, порт «Владивосток» и др.). Каждый такой опыт не подтвержден продуманной концепцией реформы государственного управления, адаптированной к меняющейся экономической ситуации.



Ключевые слова

власть, государственное управление, деконцентрация, делегирование, саморегулирование, сорегулирование.

Благодарности: Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ (ОГОН) научного проекта N 16-03-50051.

Для цитирования: Романовская О.В. Деконцентрация публичного управления: право и административная реформа // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 4–24.

УДК: 342.92

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.4.24

Введение

В XXI веке происходит переоценка многих ценностей. Открытость границ, информационное пространство, интернационализация права и экономики, развитие биотехнологий — эти и многие другие факторы активно влияют на современное видение роли государства в регулировании общественных отношений. Особенно это касается правовых форм воздействия на экономическое развитие.

В историческом процессе можно наблюдать формирование идеологии, влекущей за собой реформы. Некоторые из них сопровождались революционными изменениями и сменой политико-правовой формации. Ярким примером служит крылатая фраза Ж.–К. Гурне: «Laissez-faire» (франц. «позвольте делать»), ставшей символом концепции государства — «ночного сторожа», имеющей сторонников до настоящего времени. Напомним, знаменитое высказывание было произнесено в XVIII веке во Франции, и именно данный (не единственный, но важный) посыл послужил такому знаково-му событию, как Великая французская революция.

Российская государственность пережила 70-летнюю историю тотального давления публичных институтов на экономику. Базовый марксистско-ленинский постулат об отсутствии частного в области хозяйствования определял всю модель правового регулирования экономических отношений. Отказ от марксистского учения, переход к демократическим основам государственного управления, закрепление на конституционном уровне права частной собственности и свободы предпринимательства обусловили поиск новых моделей администрирования. Данные факторы наложились на мировые процессы, указанные выше. Таким образом, экономическая реформа обусловила проведение административной, старт которой был дан в 2003 году

с принятием Указа Президента России от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»¹.

В Указе задачи административной реформы были сформулированы в сжатом виде, в нем предусматривались общие цели: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, прекращение избыточного государственного регулирования, развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. Впоследствии Правительство России Распоряжением от 25.10.2005 № 1789-р² одобрило Концепцию административной реформы в 2006–2010 гг., сохранившую обозначенный вектор совершенствования государственной деятельности. Несмотря на временные ограничения названных нормативных актов, их актуальность не утрачивается, о чем свидетельствует деятельность правительственной Комиссии административной реформы, статус которой определен Постановлением Правительства России от 31.07.2003 № 451³. К сожалению, основной перечень нормативных актов, определяющих сущность административной реформы, приведенными документами и ограничивается. Однако в их развитие государство пытается опробовать новые формы государственного управления и регулирования, иницируя законодательные решения. При отсутствии концепции, разработанной с участием ведущих ученых, многие законодательные акты напоминают правовой эксперимент.

1. Либертарианское учение о деконцентрации власти

Надежную доктринальную основу всей государствоведческой деятельности мы видим в странах Западной Европы. Современная модель государственного регулирования экономических отношений во многом опирается на либертарианское учение, которое разработано именитыми учеными, три из которых являются лауреатами Нобелевской премии. Это — Ф. Хайек (доктор юридических наук, 1974); М. Фридман — создатель теории монетаризма (1976); Р. Талер, исследователь «поведенческой экономики» (2017). Выводы основных работ теоретиков современного либертарианства имеют двоякую направленность. С одной стороны, их вектор воздействия — принятие мер экономического характера, с другой, они имеют политико-правовое значение, поскольку предлагают реформы законодательного обеспечения развития экономики.

Относительно второго направления следует сделать несколько замечаний. Государство либертарианцами не рассматривается как Абсолют. Более

¹ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

² СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³ СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

того, оно не видит в нем единственный субъект управления. В работах приверженцев данного течения показаны общие недостатки административного давления на предпринимательскую инициативность граждан и малых коллективов. В этом аспекте показательны работы Э. де Ясаи и М. ван Кревельда. Первый опубликовал монографию «Государство» [De Jassy A., 1998: 238 p.], второй — с пафосным наименованием «Расцвет и упадок государства» [van Creveld M., 1999: 436 p.]. В каждой из указанных книг подробно обосновывается вывод, что государство — распространенная форма общежития, но является ли она лучшей? — риторический вопрос. Как пишет Э. де Ясаи: «Цивилизованные личности долгое время являлись подданными государств, так что у нас нет возможности наблюдать, как они кооперировались бы в естественном состоянии». Автор внимательно разбирает доводы сторонников этатизма, включая аргумент о необходимости изобретения государства, даже если бы его не было. В каждом из них выделены слабые места, чтобы показать даже неподготовленному читателю, что многие тезисы принимаются на веру, являются самообманом, поскольку мы привыкли к государству и не можем даже допустить иную ситуацию — жить в социуме, но без государства. Главный элемент теории де Ясаи заключается в том, что публичных интересов, которые реализует государство, нет. Оно, «даже самое альтруистическое», не может «преследовать иные цели, нежели собственные». В подобной логике выстроен и труд М. ван Кревельда, у которого государство — самостоятельный субъект, обособленный от суверена, общества, граждан: «Возникнув как инструмент, позволивший монархам стать абсолютными властителями, государство зажило своей жизнью. Как апокалиптический монстр, оно нависло над обществом, а затем подвергло общество процессу уравнивания, ранее невиданному в истории человечества». Цепь умозаключения позволила сформулировать базовый принцип либертарианцев: идеальное государство — то, в котором государства меньше всего.

В работах Ф. Хайека [Хайек Ф., 2006: 644 с.] также подробно разбираются «мифы государственного устройства». Доказано, что многие принципы, которыми пользуется конституционное право, не отвечают закладываемому в них идеалам. Так, теория разделения властей в условиях диктата правительства нивелируется, а парламент превращается в машину штамповки решений, принятых в недрах исполнительной власти. Ф. Хайек именует законодательный орган придатком «правительственной машины». Депутаты превращены в агентов лоббистских групп. Принцип личной свободы искажен «властью большинства». Отдельно достается от Ф. Хайека средствам массовой информации, пренебрежительно именуемым им «кликкой медиа».

М. Ротбард, автор Либертарианского манифеста, суровее: «Да и что такое государство, если не организованный бандитизм? Что такое налогообложение, если не воровство в гигантском масштабе? Что такое война, если не

массовая резня, подобную которой не могут устроить никакие частные полицейские формирования? Что такое воинский призыв, если не массовое рабство?» [Ротбард М., 2009: 398 с.]. Ротбард предлагал разрушить монополию государства, погрузив его в конкурентную среду. Настройка потребительских отношений, в которых клиент всегда прав, должна произойти и в отношении реализации публичных функций органами государственной власти.

2. Теория сервисного государства

Нетрудно увидеть, что экономисты выходят за рамки отраслевых исследований, предлагая концепцию общественного устройства. Сторонники идей Ротбарда развили теорию сервисного государства. Российские приверженцы этой теории предлагают свое видение административной реформы. В.А. Пономаренко считает гражданское судопроизводство разновидностью государственной услуги [Пономаренко В.А., 2016: 49–61]. В.Н. Зайковский предлагает распространить на деятельность государственных и муниципальных органов по реализации соответствующих услуг стандарты ООН по защите прав потребителей [Зайковский В.Н., 2014: 35–45]. С.Э. Мартынова указывает, что сервисный подход переформатирует и личность, в новом обществе значение будет иметь только текущий момент; каждое поколение начинает жизнь по принципу *tabula rasa* [Мартынова С.Э., 2013: 165–173]. В.В. Хмелев предлагает новый тип человека — *Homo Servitus* (человека добродетельного), свободного от религии, национальной истории, культуры. При таком вакууме обосновывается новая квазирелигиозная система — «сервисная культура», единственно способная спасти социум от самоистребления [Хмелев В.В., 2009: 159 с.].

Идеология либертарианства претендует не только на улучшение сервисных отношений государства и личности, но и пытается создать модель нового общественного устройства. По-видимому, необходимо понимать и такое видение, чтобы административная реформа (которая, безусловно, необходима России) не вышла за пределы первичного замысла — повышения эффективности аппарата публичного управления.

Отчасти идеи сервисного государства реализованы в Законе от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴. Начиная с 2004 года, а именно с принятия Указа Президента России от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» термин «государственная услуга» прочно вошел в лексикон. Эти документы привели к отказу (или к серьезной корректировке) от признанной терминологии, характерной для советской науки адми-

⁴ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

нистративного права. В частности, основные направления деятельности органов государства характеризовались сквозь призму категории «функция». В дальнейшем выделялись целые блоки функциональных особенностей публичных институтов. В настоящее время появился симбиоз — «функция оказания государственной услуги», который охватывает различные аспекты деятельности, что оценивается как не самый положительный шаг в развитии отечественной административной науки. Подобную критику можно было неоднократно найти в работах И.Л. Бачило. Перенесение гражданско-правовой терминологии на уровень органов государственной власти не приветствуют и конституционалисты. В.И. Крусс отмечает: «Прямая экстраполяция цивилистического (частноправового) понятия услуги на публично-властную практику заведомо некорректна» [Крусс В.И., 2014: 59–70]. Более того, трактовка медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования, получения образования за счет бюджетных средств через категорию «услуга» (а если придерживаться данной терминологии, то указанные виды деятельности следует рассматривать как государственные услуги) крайне отрицательно оценивается профессиональными сообществами. Как указывает Н.В. Путило, происходит стирание граней между различными видами публичной деятельности и смежными частноправовыми действиями, и тогда не может идти речи о чистоте юридического языка нормативно-правовых актов [Путило Н.В., 2017: 81–92].

Последователи либертарианского учения развили многие самостоятельные направления, активно внедряющиеся в современную практику. Так, Р. Корньюэлл и Т. Левит [Cornuelle R., 1993: 199 p.; Levitt T., 1973: 182 p.] развивают теорию третьего сектора экономики, выразившуюся в появлении самостоятельного субъекта правоотношений — некоммерческой организации, выполняющей различные социальные функции и не преследующей цели извлечения прибыли. В России правовой статус некоммерческих организаций определяется Гражданским кодексом и Законом от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵. Активное развитие третьего сектора приводит к тому, что он все более претендует на выполнение задач, которые долгое время были присущи государству. Некоммерческие организации выполняют и управленческие функции, самоорганизуя граждан, выступая нередко параллельно государственным структурам. Можно услышать, что именно третий сектор работает за государство, выполняя при этом публичные функции гораздо эффективнее. Государство также заинтересовано в развитии третьего сектора. Благодаря ему можно значительно экономить государственные финансовые средства, а в случае отказа от выполнения функции и передачи ее третьему сектору происходит сокращение государственного аппарата.

⁵ СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

3. Модели децентрализации государственной власти

В правовую действительность входят такие модели децентрализации государственной власти (которая отстает от либертарианцев), как дерегулирование, сорегулирование, саморегулирование, квази-регулирование. Каждая из названных моделей находит подтверждение и в российском праве. Так, дерегулирование ассоциируется в большой мере с отказом государства от выполнения управленческих функций в той или иной сфере экономики. Оно считается проявлением либерализма и связывается с отказом от избыточных функций. С последней оценочной категорией в России сложилась запутанная ситуация. В период активного внедрения электронных технологий в управленческую деятельность (2008–2012 гг.) было выявлено более тысячи «избыточных» функций государственных органов. Подобный лозунг подвергся справедливой критике, поскольку он не опирался на системные исследования. Но он, по-видимому, имел иную цель — стимулировать реформу бюрократического аппарата. Сейчас такие цифры уже не фигурируют. В 2016 г. на Сочинском инновационном форуме федеральный министр М. Абызов констатировал наличие 57 «избыточных» функций, о которых должны быть приняты «конкретные решения».

3.1. Деререгулирование и сорегулирование

Дерегулирование упоминается и в программных документах Правительства России, но в различных смыслах: как форма демополизации (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства России от 17.11.2008 № 1662-р⁶), как форма повышения конкурентоспособности сектора экономики без каких-либо уточнений (Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утверждена Распоряжением Правительства России от 17.06. 2008 № 877-р)⁷.

Сорегулирование — перспективное направление административной реформы, оно позволяет активизировать институты гражданского общества, включить их в публичную управленческую деятельность. Сорегулирование может выступать в процессе как нормотворчества, так и в управленческой деятельности. Его современное понимание кардинально отличается от советской модели, когда официальные правовые акты принимались совместно органом государства и КПСС (или профсоюзами — ВЦСПС). В советский период происходила легитимация решений политической партии (или ими-

⁶ СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489.

⁷ СЗ РФ. 2008. N 29 (ч. II). Ст. 3537.

тация воли профсоюзного органа) для придания им обязательной силы. Подобная негативная практика оказывает влияние на современный уровень сорегулирования. Присутствует непонимание, когда сорегулирование распространяют на иные формы участия институтов гражданского общества в публичной деятельности государства. Например, при органах государственной власти создаются различные общественные советы, на которые выносятся вопросы, связанные с последующим принятием правовых актов. Действуют общественные палаты (их статус регулируется Законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁸), также обсуждающие правовые акты различного уровня. Однако сорегулирование предполагает обязательность и активность участия негосударственного сектора.

Некоторое время примером сорегулирования в нормотворческой деятельности являлось обязательное участие Российской академии наук (РАН) в принятии некоторых отраслевых правовых актов. Пожалуй, единственным примером такого совместного правотворчества, обусловленного нормой закона, можно считать реализацию отдельных полномочий Минздрава России в сфере регулирования трансплантологии. Статьи 2 и 4 Закона Российской Федерации от 22.12.1992 № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека»⁹ предусматривают утверждение перечня объектов трансплантации, а также перечень организаций, участвующих в трансплантации, Минздравом России совместно с РАН. Некоторое время Минздрав утверждал отдельные акты с Российской академией медицинских наук, но подобный опыт не нашел продолжения. Примером может служить один из немногих еще действующих актов: Приказ Минздравсоцразвития № 259, РАМН № 19 от 06.04.2005 «Об организации оказания дорогостоящей (высокотехнологичной) медицинской помощи за счет средств федерального бюджета в федеральных специализированных медицинских учреждениях, подведомственных Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию, Федеральному медико-биологическому агентству и Российской академии медицинских наук».

РАН в соответствии с Законом от 27.09.2013 № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰ является федеральным государственным бюджетным учреждением. Полное «огосударствление» Академии вывело указанные примеры сорегулирования из разряда участия негосударственных организаций в публичной деятельности государства. Сейчас единственной законодательно установленной фор-

⁸ СЗ РФ. 2005. N 15. Ст. 1277.

⁹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 2. Ст. 62.

¹⁰ СЗ РФ. 2013. N 39. Ст. 4883.

мой участия негосударственной организации в принятии общеобязательных нормативных актов выступает необходимость сорегулирования в сфере нотариата. Основы законодательства о нотариате указывают на совместное принятие Минюстом и некоммерческой Федеральной нотариальной палатой ряда нормативных актов, обязательных как для государственных, так и для частнопрактикующих нотариусов.

На этом опыт сорегулирования в нашей правотворческой практике исчерпывается. Даже если государство озаботится такой формой содействия с третьим сектором, то необходимо будет вносить изменения в базовые документы, определяющие порядок принятия и опубликования общеобязательных нормативных актов. Необходимо будет урегулировать много процедурных вопросов: от порядка согласования и подписания до официального опубликования. Так, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства России от 13.08.1997 № 1009 (действующие по настоящее время) не учитывают возможную ситуацию. Совместное нормотворчество в Правилах упоминается только один раз (п. 3) и только между несколькими федеральными органами исполнительной власти.

Несмотря на отсутствие значительного опыта по сорегулированию в нормотворческой сфере, подобная модель используется в текущей публичной управленческой деятельности. При этом варианты организационного построения весьма разнообразны. Так, ст. 33 Закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»¹¹ предусматривается создание Наблюдательного совета Совета рынка. Название органа неудачно. «Совет Совета» — тавтология. Не вдаваясь в подробности регулирования электроэнергетики, укажем, что Наблюдательный совет создается на паритетных началах, куда входят представители Правительства России (восемь членов) и основных коммерческих компаний отрасли.

Закон «Об электроэнергетике» предусматривает гарантии соблюдения интересов государства, давая уполномоченному органу (которым является Минэнерго России) право вето в отношении решений Наблюдательного совета, право включения любых вопросов в повестку дня и др. Для реализации указанных функций Приказом Минэнерго от 18.07.2014 № 441 утвержден Административный регламент исполнения Министерством государственной функции контроля над деятельностью Совета¹². Есть и иная модель сорегулирования — создание управленческой структуры со смешанным составом при органе государственной власти. Таков Совет аудиторской деятельности при Минфине. Но уже здесь можно увидеть отсутствие общей

¹¹ СЗ РФ. 2003. N 13. Ст. 1177.

¹² Российская газета. 2014. 24 дек.

концепции. Создание Совета предусматривается ст. 16 Закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹³ — «В целях обеспечения общественных интересов...». Таким образом, сорегулирование рассматривается в более широком аспекте — любого соучастия бизнеса в официальной деятельности государства.

Подобная трактовка поддерживается и в юридической науке. А.В. Белицкая к сорегулированию относит также долгосрочные публичные договоры о сотрудничестве, участие в целевых комплексных программах, выполнение заказов для государственных и муниципальных нужд, государственно-частное партнерство и даже различные формы государственной поддержки малого и среднего бизнеса [Белицкая А.В., 2009: 6–11]. А.Ф. Алгазина считает, что даже назначение публичного служащего (в частности, Уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах федерации) является формой сорегулирования [Алгазина А.Ф., 2016: 78–81]. Подобное видение не отражает особенностей сорегулирования, растворяя его в различных формах взаимодействия бизнеса и государства (а они весьма разнообразны).

Вряд ли как сорегулирование следует рассматривать вовлечение бизнеса в решение публичных задач. Е.А. Войниканис выделяет негосударственные организации, выполняющие публичные функции с соответствующим возложением на них законом ответственности [Войниканис Е.А., 2013: 552 с.]. Однако примеров автор не приводит, что не позволяет оценить подобную концепцию. Справедливости ради следует отметить, что такое же видение присутствует и в некоторых зарубежных работах. При этом сорегулирование выступает как один из элементов системы взаимодействия саморегуляции и государственного регулирования [van Gestel R., 2005: 1–25]. Государство рамочными законодательными актами определяет формы своего воздействия на тот или иной сектор экономики, устанавливает «страховочный» механизм — основания «включения» государственного контроля при сбое в системе саморегуляции. Происходит сертификация уполномоченных организаций, способных внедрять профессиональные стандарты, которые могут между собой конкурировать (что невозможно представить в системе государственной власти). Субъекты предпринимательской деятельности участвуют в регулировании общественных отношений, заключая коммерческие соглашения с уполномоченными организациями. Государственный орган как раз призван, чтобы в рамках таких коммерческих отношений реализовывался прежде всего государственный интерес.

В зарубежной литературе в качестве примера приводится создание системы экологического аудита. Предусматривается важное условие: организации, желающие уйти от тотального государственного контроля, должны до-

¹³ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

казать, что могут самостоятельно осуществлять регулярный аудит, выявлять внутренние нарушения, их устранять и привлекать виновных к ответственности [Gaines S., Kimber C., 2001: 157–184].

Д.А. Петров трактует сорегулирование как разновидность государственного регулирующего воздействия [Петров Д.А., 2016: 433 с.]. Автор приводит положительный опыт Евросоюза — принятие холдинговых и консорциумных кодексов поведения бизнеса под патронажем консультативных органов, создаваемых при органах власти¹⁴. Добровольное принятие бизнес-сообществом обязательств активно пропагандируется в зарубежной науке. Подобная практика внедряется и в России — Комитет автопроизводителей Ассоциации европейского бизнеса разработал Кодекс поведения автопроизводителей и автодистрибьюторов на рынках продаж новых автомобилей и запасных частей, согласованный с Федеральной антимонопольной службой России.

3.2. Квази-регулирование

Д.А. Петров предлагает также специальный термин — квази-регулирование, которым именуется «государственное регулирование общественных отношений не через органы власти, а посредством делегирования частным лицам публичных полномочий, позволяющих осуществлять регулирующее воздействие с одновременным оставлением бóльшей степени самостоятельности, но при условии государственного контроля за их действиями». М.А. Егорова развивает данную форму, указывая, что институциональным проявлением является создание квазимиистерств [Егорова М.А., 2017: 180 с.]. М.П. Петров пишет о квазигосударственном регулировании, под которым понимает особый род публичной деятельности территориальных органов со специальным статусом, приводя в качестве примера инновационный центр «Сколково» и международный медицинский кластер [Петров М.П., 2016: 54–62]. Обратим внимание, что каждый орган регулируется специальным законом — Законом от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»»¹⁵ и Законом от 29.06.2015 №160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶. А.В. Чирков называет такую форму спорной [Чирков А.В., 2017: 50–56]. А.А. Мохов настаивает на перспективности кластерного подхода, в рамках которого система координации различных

¹⁴ Working Document 02/2012 setting up a table with the elements and principles to be found in Processor Binding Corporate Rules. Available at: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp195_en.pdf (дата обращения: 12.12.2018)

¹⁵ СЗ РФ. 2010. N 40. Ст. 4970.

¹⁶ СЗ РФ. 2015. N 27. Ст. 3951.

участников инновационной деятельности «возможна лишь на основе сочетания саморегулирования с государственным регулированием, осуществляемыми в правовой форме» [Мохов А.А., 2017: 41–46].

Но Сколково и медицинский кластер — единичные примеры, которые зачастую не согласуются с общими понятиями о формах и методах государственного регулирования. Не утихают споры о необходимости особого статуса Сколково в силу того, что был (и есть) специальный правовой режим наукограда (Закон от 7.04.1999 №70-ФЗ «О статусе наукограда в Российской Федерации»)¹⁷.

Ст. 3 Закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»¹⁸ вводит понятие промышленного кластера, которое лишь отчасти может быть отнесено к определению медицинского кластера. В российской юридической науке уже отмечается, что ни то, ни другое определение не охватывает понятие фармацевтического кластера, создание которых активно происходит в зарубежных странах (это связано в первую очередь с развитием биомедицинских технологий). В субъектах Российской Федерации создается собственная правовая база, в рамках которой определяется статус медицинских и фармацевтических промышленных кластеров¹⁹. В практике принятия документов Правительства России используется термин «туристический кластер»²⁰, под которым вероятно понимается туристско-рекреационная особая экономическая зона, статус которой определяется Законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»²¹. Но даже в этом случае нет единства. Так, Постановление Правительства от 2.08. 2011 №644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»»²² указывает на создание туристско-рекреационных кластеров. Единство терминологии всегда считалось необходимым качеством

¹⁷ СЗ РФ. 1999. N 15. Ст. 1750.

¹⁸ СЗ РФ. 2015. N 1 (часть I). Ст. 41.

¹⁹ Постановление Правительства Ленинградской области от 16.12. 2016 N 491 «Об утверждении порядка субсидий из областного бюджета Ленинградской области организациям — участникам пилотного инновационного территориального кластера медицинской, фармацевтической промышленности и радиационных технологий на территории Ленинградской области в целях возмещения части затрат на организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и проведения стажировок работников в рамках подпрограммы «Развитие объединенного пилотного инновационного территориального кластера медицинской, фармацевтической промышленности, радиационных технологий на территории Ленинградской области» государственной программы «Стимулирование экономической активности Ленинградской области»

²⁰ См. напр.: Постановление Правительства России от 14.10. 2010 N 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» // СЗ РФ. 2010. N 42. Ст. 5401.

²¹ СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3127.

²² СЗ РФ. 2011. N 34. Ст. 4966.

юридической техники, сейчас же использование понятия в тексте только отдельно взятого документа – практика, которая свидетельствует лишь о погоне за «модными словечками». Обращение к необходимой административной реформе иностранной терминологией, применяемой без стыковки со сложившимися институтами и без специальной содержательной нагрузки, создает лишь видимость выполнения новых требований к качеству государственного управления.

Вернемся к статусу квазиминистерств, классическим примером (по мнению указанных выше ученых) создания которых является функционирование государственных корпораций. Пиком создания подобного вида юридических лиц следует считать 2007 год, когда за непродолжительный период времени законами был оформлен правовой статус шести государственных корпораций. Отметим сразу, что все они были встречены юридическим сообществом без энтузиазма. Научная общественность была поставлена перед свершившимся фактом. После смены Президента России отношение к государственным корпорациям резко изменилось: в Послании Д.А. Медведева Федеральному Собранию 12.11. 2009 они были названы бесперспективными. Однако слова разошлись с делом, процесс преобразования (а в некоторых случаях — ликвидации, если говорить о ГК «Олимпстрой») пошел уже при В.В. Путине. Но «Росатом» продолжает существовать, его статус определен Законом от 1.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»²³. Более того, статус данной корпорации наиболее сопоставим с термином «квазиминистерство». В ст. 2 указанного Закона «Росатом» определяется как «орган управления» (а не организация частного права), с «полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии...». Ст. 4, закрепляющая цели деятельности «Росатома», подтверждает его особый статус, характеризуя их следующим образом: 1) проведение государственной политики, 2) осуществление нормативно-правового регулирования, 3) оказание государственных услуг, 4) управление государственным имуществом в соответствующей области.

При всей критике государственных корпораций государство не отказывается от данной формы публичного управления. Так, действует Закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»»²⁴. В то же время принят Закон от 3.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вводит понятие публично-правовой компании (при том, что Законом от 17.07.2009 № 145-ФЗ введено понятие государственной компании).

²³ СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6078.

²⁴ СЗ РФ. 2015. N 29 (часть I). Ст. 4341.

Уже в его развитие принимается Закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан-участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁵.

Обращаясь к зарубежному опыту, следует отметить деятельность Австралийской комиссии по реформе права, подготовившей дайджест²⁶, посвященный масс-медиа, в котором выделено (с примерами) единое понимание схожих терминов:

саморегулирование характеризуется принятием собственных правил и кодексов поведения при полной ответственности за их соблюдение (Австралийская ассоциация национальных рекламодателей приняла Кодекс этики, и в ее структуре создан Совет, рассматривающий жалобы на несоблюдение стандартов рекламы);

квази-регулирование предполагает правительственное влияние на политику организаций при отсутствии явного государственного регулирования (Соглашение интернет-провайдеров Telstra, Optus и Primus о добровольной фильтрации URL-адресов, содержащих данные о жестоком обращении с детьми, систематизированных Австралийским управлением связи и СМИ);

сорегулирование трактуется как принятие субъектами частного права своих кодексов поведения, когда такое принятие обусловлено законодательным санкционированием.

Европейский опыт также показывает, что сорегулирование, саморегулирование и квази-регулирование — перспективные направления повышения социальной ответственности бизнеса, открытости всех участников общественных отношений, внедрения активных средств влияния на государственную политику. При этом ведется серьезная систематизация положительного опыта, внедрение единых понятных правил, мониторинг нормативных актов. В каждом случае подчеркивается, что та или иная новация имеет пределы, а государство никогда не оставит общественно значимые сферы вне контроля. Особое внимание уделяется ответственности за ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств о внедрении новых управленческих практик²⁷.

В США и Канаде сорегулирование также определяется как возможность гибкого регулирования постоянно меняющихся отношений, что повышает степень взаимного доверия (а также общей культуры взаимодействия) государства и бизнес-структур. Преимущества каждого вида регулирования

²⁵ СЗ РФ. 2017. N 31 (Часть I).Ст. 4767.

²⁶ Codes and Co-regulation. 2011. Available at: https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11_codes_and_co-regulation.pdf (дата обращения: 12.12.2018)

²⁷ European Self- and Co-regulation. 2012. Available at: https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/auto_coregulation_en--2.pdf (дата обращения: 12.12.2018)

(государственного и саморегулирования) объединяются для повышения эффективности самого государства [Martinez M. et al. 2007: 299–314].

3.3. Критерии децентрации власти

Зарубежная наука выработала критерии, которым должны отвечать саморегулирование и саморегулирование и которые должны быть восприняты и российской юриспруденцией. К таковым следует отнести:

Предъявление требований к институциональной основе форм децентрации. Вначале создаются субъекты, способные на профессиональном уровне сотрудничать (не подчиняться слепо, но и не противостоять) с органами государственной власти.

Субсидиарность на всех стадиях управленческого процесса, включающая свободу и ответственность обеих сторон.

Транспарентность системы, обеспечивающий долгосрочный общественный контроль. Саморегулирование и саморегулирование не должны превращаться в создание «карманных» структур.

Индикативность всех участников управленческого процесса, когда каждый должен четко представлять ожидания от той или иной формы децентрации власти.

Идеологическое сопровождение, предполагающее как обоснование начала процесса децентрации, так и пропаганду лучших практик.

Приведенные российские законодательские шаги свидетельствуют об отсутствии единого понимания в создании институциональной основы государственного регулирования экономических отношений. Порождение различных конструкций — следствие такой разобщенности и последовательного нежелания обращаться за профессиональной поддержкой к юридической науке. Ученые-юристы практически всегда получали для обсуждения итоговый вариант. В результате — неопределенность субъекта (если указывать на государственные корпорации, публично-правовые компании и др.) с размытыми и неточными характеристиками, нередко подрывающими каноны конституционного, гражданского, административного права. Желание создать «преференциальные административно-правовые режимы» [Ноздрачев А.Ф., 2017: 98–111] объяснимо. Государство заинтересовано в поиске современной модели гибкого управления отдельных отраслей экономики. Бюрократический же аппарат и стандартизация процедур в условиях быстро меняющихся обстоятельств (как внешних, так и внутренних) не позволяют адекватно и быстро переформатировать процесс управления. Но каждое действие государства больше напоминает сиюминутное решение, обусловленное субъективными предпочтениями его автора. Тиражируют-

ся законы, посвященные регулированию отдельных субъектов с «особым» статусом. Так, приняты упомянутый Закон о Сколково, Закон от 4.11.2014 № 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е. Жуковского»»²⁸, Закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»²⁹ и др. Н.А. Власенко предлагает термин для появившегося явления — фрагментация права, где главная опасность — это создание «местечковых» регуляторов [Власенко Н.А., 2015: 11–17]. Метания от государственной корпорации к публично-правовой компании (а еще можно напомнить эйфорию от введения автономного учреждения, а потом плавный увод этой формы в перечень обиденных организаций), принятие законов, имеющих черты индивидуально-правового регулирования — все это свидетельства отсутствия единой концепции правового обеспечения экономического развития нашего государства.

3.4. Саморегулирование

Следует констатировать аналогичную путаницу в правовой политике в отношении саморегулируемых организаций, правовой статус которых определяется Законом от 1.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»³⁰. Долгое время законопроект «пылился» в Государственной Думе (в первом чтении был принят в 2003 г.), и по непонятным причинам был экстренно реанимирован и обрел силу закона (позиция Правового управления Госдумы также резко изменилась за четыре года — с негативной оценки до нейтрального заключения). В настоящее время действует Концепция совершенствования механизмов саморегулирования, утвержденная Распоряжением Правительства России от 30.12.2015 № 2776-р. Согласно Концепции государство нацелено на развитие институтов саморегулирования, где одно из центральных мест занимает правовая унификация моделей саморегулирования.

Анализ нормативных актов в области саморегулирования показывает, что один и тот же термин охватывает различные модели. Так, присутствуют («уживаются») саморегулируемые организации (СРО) как с добровольным, так и обязательным членством. При этом трудно понять, почему в одной отрасли создана одна модель, а в иной — другая. Кроме того, практика показывает, что профессиональное сообщество обязательное саморегулирование принимает в штыки. Достаточно вспомнить «принудиловку» в отношении арбитражных управляющих (было инициировано даже обращение в Консти-

²⁸ СЗ РФ. 2014. N 45. Ст. 6136.

²⁹ СЗ РФ. 2015. N 29 (часть I). Ст. 4338.

³⁰ СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.

туционный Суд России о признании обязательного членства не соответствующим Конституции, которое Судом поддержано не было³¹), в отношении аудиторов [Булгакова Л.И., 2005: 256 с.; Романихин А.В., 2004: 32–36], оценщиков и др. Был даже введен насмешливый термин: «СРОизация» отрасли.

И сейчас видны противоположные тенденции. С одной стороны, государство делает определенную ставку на саморегулирование. Упомянутая Концепция 2015 года — одно из подтверждений. Действует Закон от 13.07. 2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»³², улучшается качество иных нормативных актов, детализирующих статус СРО. С другой стороны, есть оппозиция, чьи действия строятся на дискредитации саморегулирования. Так, на протяжении нескольких лет дискутируется целесообразность возвращения к лицензированию в строительной сфере, которая все больше актуализируется скандалами в данной отрасли (в частности, уголовным делом сотрудников Национального объединения строителей³³). Косвенным подтверждением изменения общего отношения государства к СРО многие называют отсутствие ежегодного доклада о развитии саморегулирования, который должно готовить Минэкономразвития России.

Кроме того, российская юридическая наука выработала общую позицию о необходимости отказа от административного внедрения саморегулирования на основе диктата и подчинения. Д.О. Грачев называет подобное явление скрытой формой государственного регулирования, не имеющей ничего общего с понятием саморегулирования [Грачев Д.О., 2008: 141 с.]. М.А. Егорова является одним из принципиальных противников саморегулирования на основе обязательного членства, настаивая, что подобная модель приводит лишь к тотальным злоупотреблениям и выстраиванию административных барьеров [Егорова М.А., 2017: 180 с.].

Заключение

Проведение административной реформы в Российской Федерации во многом тормозится стойким субъективным фактором: неприятием значительной частью российского общества самого термина «либертарианство». Происходит его ассоциация с негативными последствиями переходного периода развития государственности конца 1990-х гг. Подобное отношение накладывается на нынешнее «холодное противостояние» со странами западной

³¹ Постановление Конституционного Суда России от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 335.

³² СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4349.

³³ См.: URL: <http://sroportal.ru/publications/ugolovnoe-delo-v-nostroe-kakova-poziciya-revizionnoj-komissii/> (дата обращения: 12.12.2018)

демократии. Исходя из этого, любые рецепты повышения эффективности государственного аппарата (особенно если они имеют корни в работах ученых США и стран Западной Европы) воспринимаются как чуждые нашему обществу. И это происходит несмотря на то, что многие элементы либертарианского учения внедряются в повседневную управленческую практику. Это не «каприз правящей элиты», как уверяют противники либертарианства, а новации, которые показали эффективность во многих странах. Но в странах Запада любой реформе предшествует серьезная научная концепция. Совсем иная ситуация в России: государство не доверяет науке, есть и обратная реакция — недоверие к публичным институтам. Прямое следствие — отсутствие системности и последовательности в действиях высших органов государственной власти. Преодоление такого негативного элемента будет иметь положительный эффект для всех заинтересованных сторон: научной общественности, социума (в самом широком смысле слова), государства.



Библиография

Алгазина А.Ф. Саморегулирование в системе методов управленческой деятельности // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 78–81.

Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. 2009. № 2. С. 6–11.

Булгакова Л.И. Аудит в России: механизм правового регулирования. М.: Волтерс Клувер, 2005. 256 с.

Власенко Н.А. Индивидуализация как закономерность развития современного российского законодательства // Журнал российского права. 2015. №12. С. 11–17.

Войниканис Е.А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. М.: Юриспруденция, 2013. 552 с.

Грачев Д.О. Правовой статус саморегулируемых организаций: дис. к.ю.н. М., 2008. 141 с.

Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra. М.: Юстицинформ, 2017. 180 с.

Зайковский В.Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Дайджест-Финансы. 2014. № 3. С. 35–45.

Крусс В.И. Публичные услуги в контексте российской конституционализации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 59–70.

Мартынова С.Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 8. С. 165–173.

Мохов А.А. Фармацевтические кластеры: теория, законодательство, практика // Юрист. 2017. № 10. С. 41–46.

Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110.

Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: дис. ... д.ю.н. СПб., 2016. 433 с.

Петров М.П. Совершенствование методов административно-правового регулирования инновационной деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10. С. 54–62.

Пономаренко В.А. Гражданское судопроизводство как услуга в электронном сервисном государстве // Lex russica. 2016. № 2. С. 49–61.

Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 81–92.

Романихин А.В. Саморегулирование по-российски // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 32–36.

Ротбард М. К новой свободе. Либертарианский манифест. М.: Новое издательство, 2009. 398 с.

Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.: ИРИСЭН, 2006. 644 с.

Хмелев В.В. Сервисная культура (инновационная деятельность). М.: Маркетинг, 2009. 159 с.

Чирков А.В. К вопросу о саморегулировании деятельности микрофинансовых организаций // Предпринимательское право. 2017. № 1. С. 50–56.

Cornuelle R. (1993) *Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations*. New Brunswick: Transaction Publishers, 199 p.

De Jasay A. (1998) *The State*. Indianapolis: Liberty Fund, 238 p.

Gaines S., Kimber C. (2001) *Redirecting Self-Regulation*. *Journal of Environmental Law*, vol. 13, no 2, pp. 157–184.

Levitt T. (1973) *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: Amazon Press, 182 p.

Martinez M. et al. (2007) *Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public–private partnerships*. *Food Policy*, no 32, p. 299–314.

Van Creveld M. (1999) *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: University Press, 436 p.

Van Gestel R. (2005) *Self-Regulation and Environmental Law*. *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9, no 1, p. 1–25.

Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 1

Deconcentration of Public Administration: Law and Administrative Reform



Olga V. Romanovskaya

Professor, Legal Sciences Department, Penza State University, Doctor of Juridical Sciences. Address: 40 Krasnaya Str., Penza 440026, Russian Federation. E-mail: pgu-gpd@yandex.ru



Abstract

The development of state institutions occurs under the pressure of many factors, including globalization of the economy, internationalization of law, informatization of public and

private life are taking an increasing place. This forces the state to look for new models of public administration. Libertarianism, represented by F. Hayek, M. Friedman and many others, suggests that we go beyond the classical understanding of the role of the state and focus on the active implementation of certain forms of power deconcentration: deregulation, co-regulation, self-regulation, quasi-regulation. Administrative reform, claimed in Russia, uses almost all of the named forms. The article shows the experience of their application in law-making and law-enforcement practice. It was proved that many of the conclusions formulated in the foreign legal science regarding co-regulation and self-regulation could be used in Russian legislation. The article singles out the criteria that the process of deconcentration of state power must meet: the presentation of special requirements to the institutional basis of forms of deconcentration; subsidiarity at all stages of the management process, including the freedom and responsibility of both parties; transparency of the system, ensuring public control; indication of all participants in the managerial process, when everyone should clearly represent expectations of some form of deconcentration of power; ideological support, which assumes both a rationale for initiating the process of deconcentration, and propaganda of best practices. The conclusion is that there is no systematic approach to administrative reform in Russia. Its basis to the present time is the Presidential Decree of 2003, which did not find its consistent development in the basic acts of the state bodies. They made attempts to create a quasi-ministerial in the form of the state corporation Rosatom, while consistently criticizing the form itself, but creating public-law entities and public firms. It is experimenting with preferential administrative regimes, using an individual approach when passing laws on individual participants in the management process (Skolkovo Center, medical cluster, Vladivostok harbor, etc.). Each experiment is not based on well-elaborated concept of public administration reform, adapted to the rapidly changing economic situation.



Keywords

power, state administration, deconcentration, delegation, self-regulation, co-regulation.

Acknowledgments: The work was supported by the Russian Fund of Fundamental Researches (research project N 16-03-50051).

For citation: Romanovskaya O.V. (2019) Deconcentration of Public Administration: Law and Administrative Reform. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 4–24 (in Russian)

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.4.24



References

Algazina A.F. (2016) [Self-regulation in the system of management practices]. *Administrativnoe pravo i protsess*, no 6, pp. 78–81 (in Russian)

Belitskaia A.V. (2009) [Legal forms of public-private partnership in Russia and foreign countries]. *Predprinimatel'skoe pravo*, no 2, pp. 6–11 (in Russian)

Bulgakova L.I. (2005) [Audit in Russia: the Mechanism of Legal Regulation]. Moscow: Wolters Kluwer, 256 p. (in Russian)

Chirkov A.V. (2017) [On self-regulating activities of microfinance entities]. *Predprinimatel'skoe pravo*, no 1, pp. 50–56 (in Russian)

De Jasay A. (1998) *The State*. Indianapolis: Liberty Fund, 238 p.

- Egorova M.A. (2017) [The Concept of Improving Mechanisms of Self-regulation: Pro et Contra]. Moscow: Justitsinform, 180 p. (in Russian)
- Egorova M.A. (2016) [Role of national associations of self-regulating bodies in regulating business]. *Pravo i ekonomika*, no 10, pp. 4–7 (in Russian)
- Gaines S., Kimber C. (2001) Redirecting self-regulation. *Journal of Environmental Law*. 2001. №2. Available at: <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/jel/13.2.157> (accessed: 12.12.2018)
- Grachev D.O. (2008) [The legal status of self-regulating organizations. Candidate of Juridical Sciences Thesis]. Moscow, 141 p. (in Russian)
- Grachev D.O. (2004) [Self-regulating organizations: determining legal status]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 1, pp. 121–126 (in Russian)
- Hayek F. (2006) [Law, Legislation and Freedom]. Moscow: IRISEN, 644 p. (in Russian)
- Hmelev V.V. (2009) [Service Culture: Innovation]. Moscow: Marketing, 159 p. (in Russian)
- Kruss V.I. (2014) [Public services in context of Russian constitutionalism]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no 5, pp. 59–70 (in Russian)
- Martynova S.E. (2013) [Concept of a service state in the post-industrial paradigm of social management]. *Vestnik Tumenskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 8, pp. 165–173 (in Russian)
- Martinez M. et al. (2007) Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public–private partnerships. Available at: <http://www.eng.auth.gr/mattas/foodima/pdf2.pdf> (accessed: 12.12.2018)
- Mohov A.A. (2017) [Pharmaceutical clusters: theory, legislation, practice]. *Yurist*, no 10, pp. 41–46 (in Russian)
- Nozdrachev A.F. (2017) [Current content of the concept of administrative and legal regime]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 2, pp. 98–110 (in Russian)
- Petrov D.A. (2016) [The Legal Status of a Self-regulatory Business Entity. Doctor of Juridical Sciences Thesis]. Saint Petersburg, 433 p. (in Russian)
- Petrov M.P. (2016) [Perfection of methods of administrative and legal regulation of innovation activity]. *Aktual'nye problem rossiyskogo prava*, no 10, pp. 54–62 (in Russian)
- Ponomarenko V.A. (2016) [Civil proceedings as a service in an electronic service state]. *Lex russica*, no 2, pp. 49–61 (in Russian)
- Putilo N.V. (2017) [Public services: between doctrinal understanding and practice of normative consolidation]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 8, pp. 81–92 (in Russian)
- Romanikhin A.V. (2004) [Self-regulation in Russia]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, no 3, pp. 32–36 (in Russian)
- Rotbard M. (2009) [Toward a New Freedom]. Moscow: Novoe izdatel'stvo, 398 p. (in Russian)
- Van Creveld M. (1999) *The Rise and Decline of the State*. Cambridge University Press, 436 p.
- Van Gestel R. Self-regulation and environmental law. Available at: <https://www.ejcl.org/91/art91-4.html> (accessed: 10.12.2018)
- Vlasenko N.A. (2015) [Individualization as the law of development of modern Russian legislation]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 12, pp. 11–17 (in Russian)
- Voinikanis E.A. (2013) [The Law of IP in the Digital Age]. Moscow: Jurisprudentsiia, 552 p. (in Russian)
- Zaikovskii V.N. (2014) [«Service state»: a new paradigm or modern technology of public administration?]. *Daidzhest-Finansy*, no 3, pp. 35–45 (in Russian)