

УДК 338.2, 330.8, 346.54
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Идеи новой модели публичного управления российской экономикой (институциональный и правовой аспекты)

Максимов С. В.,
Институт экономики РАН,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский проспект, д. 32

Аннотация

Рассмотрены понятия «публичная власть», «модель экономики», «модель экономического развития», «модель публичного управления экономикой», сформулировано определение понятия модели публичного управления экономикой как упрощенного до наиболее существенных элементов описания системы управления экономикой с помощью инструментов публичной власти.

Выделены и описаны такие базовые элементы системы публичного управления экономикой, как публичный аппарат (институциональный элемент) и система правил экономического поведения (дефиниций, предписаний, дозволений, ограничений, запретов), облеченная в форму нормативных правовых актов (нормативный элемент).

Обращено внимание на «облачный» (неопределенный) характер существующей системы публичного управления экономикой в России, обусловленный, в частности, отсутствием реестра государственных и муниципальных учреждений, негосударственных и немunicipальных организаций, которым делегированы отдельные полномочия органов государственной власти или местного самоуправления (в том числе полномочия в сфере экономики). По мнению автора, неопределенность границ системы публичного управления препятствует осуществлению эффективного контроля над реализацией властных полномочий в сфере экономики, точной оценке реального «административного давления» на бизнес, реформированию системы публичного управления экономикой.

Отмечена недооценка роли судов как важной части системы публичного управления экономикой. Обоснована необходимость наделяния Верховного Суда РФ полномочием давать обязательное для всех правоприменителей толкование нормативных правовых актов, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции Конституционного Суда РФ.

Сделан вывод о том, что проведенная в России в 2003–2004 гг. административная реформа не обеспечила достижение целей роста эффективности публичного управления экономикой. Основной причиной этого стало игнорирование культурного опыта страны (в том числе реальной этики властных отношений), а также положений теории управления, относящихся к критериям целесообразности и независимости контроля. При трехкратном снижении в период с 2013 по 2021 г. числа проверок хозяйствующих субъектов, проведенных всеми категориями органов публичного контроля, число и численность персонала контрольно-надзорных органов (включая их территориальные органы) остались прежними. Для достижения целей оптимизации контрольно-надзорной системы предлагается оценить целесообразность формирования контрольной ветви власти, подчиненной непосредственно главе государства и закону. Предлагается дискуссия о возможности достижения целей оптимизации системы публичного управления экономикой на основе интеграции институтов саморегулирования и комплаенса.

Сформулирована идея уменьшения объема, пробельности и противоречивости экономического законодательства за счет создания свода законов и кодификации ряда его комплексных отраслей (в том числе конкурентного, контрактного, тарифного и предпринимательского законодательства).

Ключевые слова: экономика; культурный опыт нации; публичная власть; некапитализм; экономическое право; модель системы управления; облачная структура управления; оптимизация; контрольная ветвь власти; кодификация.

Для цитирования: Максимов С. В. Идеи новой модели публичного управления российской экономикой (институциональный и правовой аспекты) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3 (31). С. 8–21, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Ideas of a New Model of Public Management of the Russian Economy (Institutional and Legal Aspects)

Sergey V. Maksimov,
Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences,
Nakhimovskiy Prospekt, 32,
Moscow, Russia 117218

Abstract

The concepts of “public power”, “model of economy”, “model of economic development”, “model of public management of the economy” are considered, the definition of the concept of the model of public management of the economy is formulated as simplified to the most essential elements of the description of the economic management system using the tools of public power.

Such basic elements of the system of public management of the economy as the public apparatus (institutional element) and the system of rules of economic behavior (definitions, prescriptions, permits, restrictions, prohibitions), clothed in the form of normative legal acts (normative element), are identified and described.

Attention is drawn to the “cloudy” (uncertain) nature of the existing system of public management of the economy in Russia, due, in particular, to the absence of a register of state and municipal institutions, non-governmental and non-municipal organizations to which certain powers of state authorities or local self-government are delegated (including powers in the field of economics). According to the author, the uncertainty of the boundaries of the public administration system hinders effective control over the exercise of power in the field of economics, accurate assessment of the real “administrative pressure” on business, reform of the public administration system of the economy.

The underestimation of the role of courts as an important part of the system of public management of the economy is noted. The necessity of endowing the Supreme Court of the Russian Federation with the authority to give an interpretation of normative legal acts mandatory for all law enforcement officers, with the exception of issues referred to the competence of the Constitutional Court of the Russian Federation is substantiated.

It is concluded that the administrative reform carried out in Russia in 2003–2004 did not ensure the achievement of the goals of increasing the efficiency of public management of the economy. The main reason for this was the disregard of the cultural experience of the country (including the real ethics of power relations), as well as the provisions of the theory of management relating to the criteria of expediency and independence of control. With a threefold decrease in the number of inspections of economic entities conducted by all categories of public control bodies in the period from 2013 to 2021, the number and number of personnel of control and supervisory bodies (including their territorial bodies) remained the same. In order to achieve the goals of optimizing the control and supervisory system, it is proposed to assess the feasibility of forming a control branch of government subordinate directly to the head of state and the law. A discussion is proposed on the possibility of achieving the goals of optimizing the system of public management of the economy based on the integration of institutions of self-regulation and compliance.

The idea of reducing the volume, gap and inconsistency of economic legislation by creating a set of laws and codifying a number of its complex industries (including competitive, contractual, tariff, and business) is formulated.

Keywords: economy; cultural experience of the nation; public power; non-capitalism; economic law; management system model; “cloud” management structure; optimization; control branch of government; codification.

For citation: Maksimov S. V. Ideas of a new model of public management of the Russian economy (institutional and legal aspects) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(3(31)):8-21. (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>

The author declare no conflict of interest.

Введение

Едва ли не впервые в своей истории человечество получило возможность «в прямом эфире» наблюдать отмирание того экономического порядка, который сложился после Второй мировой войны на основе неустойчивого равновесия *социокультурных суперсистем*, по определению П. А. Сорокина [1, с. 429—433].

Признаком нового уклада может служить не только демонстративный отказ значительной части ведущих экономических держав от «неудобной» им части международного права (что исторически не является чем-то необычным или редким), но и реальная готовность последних к «отмене» любого конкурента, принадлежащего к иной социокультурной системе. Реализация этого алгоритма невоенным способом возможна только тогда, когда конкурент не имеет самодостаточной сильной экономики, неспособен интегрироваться с членами своей или дружественной социокультурной системы (если таковая существует) и не обладает достаточно эффективной системой управления экономикой. Среди названных рисков определяющим для России, на наш взгляд, является последний.

Если принять в качестве аксиомы тезис о том, что не существует успешных стран, чья экономика управлялась бы исключительно «невидимой рукой рынка», то вопрос об условиях успешности российской экономики во многом есть вопрос о поиске *оптимальной модели публичного управления национальной экономикой* [2].

Само понятие «публичная власть», несмотря на длительную разработку в теории государства и права [3], лишь недавно получило законодательное закрепление в новой редакции Конституции РФ по вопросам организации власти на федеральных территориях (ст. 67), предметов ведения РФ (п. «г» ч. 1 ст. 71), компетенции Президента РФ (ч. 2 ст. 80), а также в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394 «О Государственном Совете Российской Федерации»¹. В последнем под *единой системой публичной власти* понимаются:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) иные государственные органы;
- 4) вся совокупность органов местного самоуправления (п. 1 ст. 2).

Таким образом, понятие «*модель публичного управления экономикой*» мы можем определить как упрощенное до наиболее существенных элементов описание системы управления экономикой с помощью инструментов публичной власти.

Закрепленное в законе ограничение системы публичной власти перечисленными выше органами государственной власти и местного самоуправления порождает, по меньшей мере, два вопроса: 1) какова структура и содержание этой модели публичного управления экономикой? 2) отвечает ли эта модель критериям оптимальности с учетом новейших вызовов для Российского государства?

Основными элементами любой модели публичного управления являются государственный (государственно-муниципальный) аппарат и система правил, облеченная в форму нормативных правовых актов. Этот тезис, разумеется, не опровергает факта существования такой ускользающей реальности, как государственная экономическая политика (искусство государственного управления экономикой) [4], которая не ограничена рамками функционирования экономического госаппарата и законодательства в широком значении этого понятия (вся совокупность нормативных правовых актов).

Новейшие изменения экономического миропорядка сформулировали для нашего государства ряд критически важных вопросов, относящихся как к самой экономике, так и к механизму (системе) публичного управления ею.

Первым и, возможно, главным среди них является вопрос о том, на какую именно модель устройства экономики должно ориентироваться наше государство при решении вопросов экономического развития и защиты правоохраняемых интересов всех категорий субъектов экономических отношений.

Автор исходит из того, что официальный ответ на этот вопрос прозвучал в выступлении Президента России В. В. Путина 21 октября 2021 г. на заседании дискуссионного клуба «Валдай»: «...существующая модель капитализма — это сегодня основа общественного устройства в подавляющем большинстве стран, исчерпала себя. В ее рамках нет больше выхода из клубка все более запутанных противоречий» [5].

Для правильного понимания высказанной мысли важен контекст, в который она была помещена. Существо контекста — объективная необходимость для России следовать традиционным духовным, нравственным и правовым ценностям нашего многонационального народа. В этом, собственно, и проявляется тот разумный консерватизм, о котором говорил глава государства. На первый взгляд может показаться, что идея исчерпаемости капитализма не нова с тех пор, как К. Маркс закончил работу над «Капиталом». Однако Маркс явно не имел в виду императивное влияние духовно-нравственных основ нации на выбор альтернативы капитализму. Вместе с тем и в домарксовской экономической теории [6], и в еще большей степени в отечественной философской и экономической мысли XIX в. духовная

¹ См.: СЗ РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

и этическая обусловленность экономики имели статус нормы, т. е. само собой разумеющегося.

Как отмечал С. Н. Булгаков, «Православие не может защищать капиталистической системы хозяйства как таковой, ибо она основана на эксплуатации наемного труда, хотя и может до времени мириться с ним ввиду его заслуг в поднятии производительности труда и его общей производственной энергии. Но здесь есть бесспорные пределы, переходение которых не имеет оправдания. Как христианство не может и не должно мириться с рабством негров, так оно не должно мириться и с эксплуатацией детского труда, которая была явлена в начальных стадиях капитализма; впрочем, и этот последний, как и частная собственность, непрерывно меняется в своем историческом лице, вращаясь в социализм» [7, с. 367].

Доказанные многими исследованиями взаимообусловленность и взаимное стимулирование культуры и экономики [8] помимо прочего, на наш взгляд, означают, что Россия обречена иметь собственные модели экономики и управления ею, ориентированные на культурный опыт нашей страны, охватывающий все основные социальные институты, включая религию, мораль, государство и право, и прогноз изменения этого опыта.

Хотя в валдайском выступлении Президента страны не были очерчены контуры новой экономической модели России, можно с определенной долей уверенности утверждать, что с октября 2021 г. мы, как нация и суверенное государство, более не стремимся или, во всяком случае, не должны стремиться к реализации той капиталистической модели экономики, которая господствует сегодня в большинстве стран мира.

Тем не менее эта ключевая для будущего нашей страны идея до настоящего времени не приобрела вид правового или политического документа.

Ранее сформулированные на официальном уровне экономические директивы, как показывает анализ, не предполагали перехода к *«некапитализму»*. Так, в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. (далее — Основные направления), утвержденных Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г. во исполнение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596—606², отмечалось, что для достижения основных целевых ориентиров (в частности, условий для повышения уровня доходов населения с 2013 по 2018 г. в 1,3—1,4 раза) требуется формирование *«новой модели экономического развития»* (выделено нами. — С. М.)³.

В новой редакции Основных направлений (утв. Правительством РФ 14 мая 2015 г. № 2914п-П13) эта идея была конкретизирована таким образом, чтобы к 2018 г. *«сформировать условия для реализации основных элементов новой модели экономического развития»*, отечественная экономика должна выйти на уровень темпов роста не ниже среднемировых» (выделено нами. — С. М.)⁴.

Сопоставление этих документов позволяет заключить, что на 14 мая 2015 г. в России уже действовала *новая модель экономического развития*. Разумеется, данное понятие не тождественно понятиям *новой модели экономики и новой модели управления экономикой*. Таким образом, до октября 2021 г. российское государство предпринимало попытки реализовать новую модель экономического развития в рамках *действующей капиталистической модели экономики и соответствующей ей модели управления экономикой*. Впрочем, *de jure* это происходит и сегодня.

Ни в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁵, ни в других нормативных правовых актах стратегического планирования, перспективных планах работы Государственного Совета, палат Федерального Собрания, Правительства России в настоящее время не предусмотрена разработка концепции (доктрины) *новой «некапиталистической» модели национальной экономики*. В то же время нельзя утверждать, что этот вопрос вовсе научно не проработан на фундаментальном и прикладном уровнях.

Например, в 2008 г. крупным научным коллективом, включавшим десятки экономистов, математиков, политологов, юристов, государствоведов многих институтов РАН и крупных вузов, была разработана новая Экономическая доктрина России, основанная на приоритете нравственных начал в сфере экономических отношений [9].

Одной из ключевых в этой Доктрине была идея оптимизации *государственного (публичного) регулирования в сфере экономики, саморегулирования хозяйствующих субъектов и рыночного регулирования*.

Не отказ от рыночного регулирования, а лишение «невидимой руки рынка» ореола наиболее правильного, универсального и желанного способа хозяйствования, который по умолчанию нужно было рассматривать как конечную цель совершенствования механизма управления экономикой страны. Реализация этой доктрины предполагала бы крупнейшую с начала 1990-х гг. реформу экономических блоков государства (как аппарата)

² См., например: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2333.

³ См.: <http://government.ru/news/761/> (Дата обращения: 09.09.2022).

⁴ См.: <http://government.ru/news/18119/> (Дата обращения: 09.09.2022).

⁵ См.: СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

и его правовой системы. Для этого были разработаны десятки концепций и проектов принципиально новых нормативных правовых актов (в частности, проект Конкурентного кодекса Российской Федерации, который наряду с вопросами защиты конкуренции регламентировал бы, прежде всего, вопросы ее развития [10, с. 166—169]).

Осознанная потребность в изменении способа управления экономикой определяет содержание второго (не менее важного, чем первый) вопроса для государства, планирующего переход к новой модели экономики и соответствующей ей модели публичного управления экономикой.

Это вопрос о том, *как именно, с помощью какого институционального (в узком значении этого понятия, относящегося к структуре и полномочиям публичных органов) и правового инструментария должна быть «материализована» эта модель.*

Практика показывает, что ясность методологии реформы и обладание необходимыми ресурсами для ее реализации, как правило, на 9/10 предопределяют достижимость успеха. Основная трудность в данном случае состоит, по-видимому, в том, что публичный аппарат как один из ключевых институциональных инструментов реформы сам нуждается в реформировании (по сути, в самореформировании).

Если быть более точным, то реформа (самореформа) должна распространяться на весь *публичный аппарат управления экономикой*, который в действительности включает не только органы власти (федерального, регионального и муниципального уровня), как это определено в п. 1 ст. 2 уже упоминавшегося Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», но и их учреждения, государственные корпорации и компании, а также сотни негосударственных и немunicipальных организаций, которым делегированы отдельные полномочия государства и местного самоуправления в различных отраслях экономики.

Так, Федеральному бюджетному учреждению «Государственный институт лекарственных средств и надлежащих практик» (ФБУ «ГИЛС и НП»), находящемуся в ведении Минпромторга России, в 2015 г. в соответствии с п. 19 постановления Правительства РФ от 03.12.2015 № 1314⁶ и приказом Минпромторга России от 21 декабря 2015 г. № 4184 делегировано полномочие на проведе-

ние инспекций предприятий — производителей лекарственных средств для медицинского применения, производство которых осуществляется за рубежом, на соответствие требованиям надлежащей производственной практики (GMP)⁷.

Учрежденная в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 991-р автономная некоммерческая организация «Национальный научный центр компетенций в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции» (АНО «ННЦК»), в соответствии с подп. «б» п. 13 своего Устава, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 27 марта 2021 г. № 753-р⁸, осуществляет проведение исследований и подготовку экспертных заключений для их «представления в Правительство Российской Федерации по оценке достаточности и целесообразности требований, запретов и ограничений, оказывающих существенное влияние на реализацию функций государственного управления в сфере оборота промышленной продукции, а также правоприменительной практики органов власти, касающейся уровня ответственности за правонарушения (преступления), связанные с незаконным производством и оборотом промышленной продукции по отдельным отраслям промышленности (группам товаров)» и тем самым выполняет функцию Минпромторга России, определенную постановлением Правительства РФ от 26.04.2019 № 515⁹.

Данный механизм делегирования публичных полномочий на сегодня ясным образом *не определен* федеральным законодательством. В большинстве случаев, относящихся к делегированию полномочий федеральных органов исполнительной власти, соответствующие решения принимаются Правительством РФ (нередко без прямого поручения законодателя, которое должно быть закреплено в федеральном законе) или непосредственно

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 03.12.2015 № 1314 (ред. от 05.09.2020) «Об определении соответствия производителей лекарственных средств требованиям правил надлежащей производственной практики» (вместе с «Правилами организации и проведения инспектирования производителей лекарственных средств на соответствие требованиям правил надлежащей производственной практики, а также выдачи заключений о соответствии производителя лекарственных средств указанным требованиям») // СЗ РФ. 14.12.2015. № 50. Ст. 7165.

⁷ См.: Приказ Минпромторга России от 21.12.2015 № 4184 «Об определении федерального бюджетного учреждения "Государственный институт лекарственных средств и надлежащих практик" Министерства промышленности и торговли Российской Федерации уполномоченным учреждением на проведение инспектирования» // <http://www.consultant.ru/law/> (Дата обращения: 09.09.2022).

⁸ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104010009?ysclid=l7ulutiabc794060168> (Дата обращения: 09.09.2022).

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 № 515 (ред. от 18.04.2020) «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» (вместе с «Правилами маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации», «Положением о государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации») // СЗ РФ. 13.05.2019. № 19. Ст. 2279.

федеральным органом исполнительной власти, в прямом или опосредованном (на основании специального распоряжения Правительства РФ) ведении которого находится то или иное учреждение.

На наш взгляд, подобная *«облачная» система публичных структур* не имеет ничего общего с идеями демократизации государственного управления и самоуправления, которые могут быть плодотворными в определенных случаях и при определенных условиях. Напротив, она способствует размыванию границ и действительного содержания публичных функций, порождая, в частности, эффект «слоеного пирога» с разными уровнями ответственности правоприменителей.

Иногда данное плохо контролируемое законодателем и Правительством распределение ответственности за реализацию тех или иных публичных полномочий между делегирующим органом власти и организацией-делегатом создает феномен не пониженного (как в общем случае), а, напротив, более высокого уровня ответственности. Например, положением о директоре упоминавшегося выше АНО «ННЦК» для лица, выполняющего управленческие функции в некоммерческой организации, был установлен запрет на осуществление любой иной деятельности помимо руководства данной организацией, нарушение которого влечет увольнение и привлечение к административной и уголовной ответственности. Подобный запрет не применялся и не применяется ни к лицам, замещающим государственные должности (включая членов Правительства РФ), ни к государственным и муниципальным служащим, которым разрешены научная, педагогическая и творческая деятельность, безвозмездное руководство некоммерческими организациями с разрешения представителя нанимателя.

«Облачная» (неопределенная) структура институциональной системы публичного управления экономикой, несомненно, препятствует его реформированию в целях приведения в соответствие с желаемой моделью экономики.

Реестр государственных и муниципальных учреждений, негосударственных и немunicipальных организаций, которым делегированы отдельные полномочия органов государственной власти или местного самоуправления (в том числе полномочия в сфере экономики), *в настоящее время в России отсутствует*, что снижает эффективность контроля за реализацией властных полномочий в сфере экономики и точность оценки реального «административного давления» на бизнес.

Ядро публичной институциональной системы управления экономикой России, несомненно, составляют федеральные органы государственной власти, представляющие все ее ветви (законодательную, исполнительную, судебную).

Этот вывод базируется, прежде всего, на анализе положений ст. 71 Конституции РФ, согласно которой *в ведении Российской Федерации* находятся не только организация самой публичной власти, в том числе в сфере экономики (п. «г»), но и федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д»); установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития (п. «е»); установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж»); федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «з»); федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность (п. «и»); внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л»); определение статуса и защита исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (п. «н»); судостроительство; гражданское и процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности (п. «о»); федеральное коллизионное право (п. «п»), т. е. подавляющее большинство вопросов формирования и реализации экономической политики государства.

Именно федеральный законодатель через издание законов определяет правила, на основе которых осуществляются владение, пользование и распоряжение имуществом (отношения собственности) и экономическая деятельность, включая производство и потребление товаров (в том числе работ и услуг), составляющих базис экономических отношений.

Роль судов в формировании и реализации экономической политики государства как важнейшего инструмента публичного управления экономикой обычно недооценивается. В соответствии с Конституцией РФ (гл. 7) суды не только разрешают экономические споры между конкретными хозяйствующими субъектами, рассматривают конкретные гражданские, административные и уголовные дела о нарушениях экономического характера. Так, Верховный Суд РФ наделен полномочием *давать разъяснения по вопросам судебной практики* (ст. 126). Несмотря на отсутствие у этих разъяснений (обычно в форме постановлений Пленума Верховного Суда РФ) статуса *легального прецедента*, т. е. решения, имеющего силу нормативного правового акта для всех подобных случаев, их фактическая юридическая сила мало чем отличается от юридической силы закона, поскольку на вершине определенной законодательной системы обжалования, пересмотра и отмены всех

судебных решений (кроме решений Конституционного Суда РФ) находится Верховный Суд РФ, который, разумеется, при принятии решений по делам всех нижестоящих судов не может не руководствоваться постановлениями собственного Пленума. Более того, Верховный Суд РФ, давая разъяснения по практике применения судами экономического законодательства, вынужденно балансирует между ограничительным и расширительным толкованием нормативных правовых актов, нередко присваивая себе (невольно) роль законодателя.

В частности, анализ [11] наиболее объемного за всю историю отечественного судопроизводства по экономическим спорам общего акта судебного толкования — Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» от 4 марта 2021 г. № 2¹⁰ показывает, что совокупность правовых позиций Верховного Суда РФ в сфере антимонопольного регулирования создает, по сути, новую редакцию Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹¹. Однако безусловная обязательность этих разъяснений для всех категорий правоприменителей (в частности, для федеральных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления) отсутствует. Должны пройти многие годы, прежде чем правоприменительная практика приблизится к толкованию, которое дано высшей судебной инстанцией страны по экономическим спорам.

К сожалению, эта проблема не имеет простого решения, поскольку большинство законов (в том числе экономического содержания) объективно нуждается в толковании правоприменителем (прежде всего судом), и это толкование должно быть единообразным. Современный законодатель на стадии принятия закона, как правило, не в состоянии дать полное аутентическое толкование собственного акта. При этом уровень научной проработки законопроектов, включающей прогноз понимания правоприменителем и правопользователем подлинного смысла закрепляемых в законе норм, на протяжении последних 20 лет почти непрерывно снижался, и в настоящее время большинство экспертных советов при комитетах и комиссиях обеих палат Федерального Собрания РФ, на наш взгляд, перестало играть сколько-нибудь существенную роль в разработке законопроектов, ограничиваясь преимущественно рецензированием уже принятых решений.

Толкование положений закона или иного нормативного правового акта по конкретному делу, которое любой судья дает в каждом своем решении, не может ис-

правлять недостатков закона (за исключением решений Конституционного Суда РФ), но позволяет минимизировать негативное влияние этих недостатков на реализацию прав и обязанностей субъектов экономических отношений, исходя не столько из буквы, сколько из духа законов.

Не только суды общей юрисдикции, суды по экономическим спорам и интеллектуальным правам, рассматривающие конкретные дела об имущественных спорах или спорах, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, но и суды, рассматривающие дела об административных правонарушениях и уголовные дела об экономических, в том числе имущественных, преступлениях, являются *субъектами реализации экономической политики государства* и одновременно субъектами управления экономикой.

Так, налагая штрафы на нарушителей права собственности и порядка осуществления экономической деятельности, ежегодно конфискуя у них незаконно приобретенное имущество на сотни миллиардов рублей, суды, рассматривающие уголовные и административные дела, фактически осуществляют государственную функцию вторичного перераспределения доходов. При этом нельзя не отметить, что судебно-исполнительный механизм взыскания в доход государства штрафов и конфискованного имущества существенно уступает по эффективности административному механизму сбора налогов. Кроме того, предпринятые в 1990-е гг. попытки создания организационно-правового механизма направления взысканного имущества на цели профилактики и пресечения экономических правонарушений после некоторых колебаний¹² были отвергнуты.

Доказанная практикой способность национальной судебной системы нивелировать отдельные недостатки нормативных правовых актов, формируя у правоприменителей и правопользователей правильное понимание «буквы» и «духа» закона, на наш взгляд, должна поощряться, а не приноситься в жертву чистоте принципа строгого разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. В этой связи было бы полезным переоценить заново опыт официального толкования закона Верховным Судом СССР. Согласно ст. 3 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О Верховном Суде СССР», руководящие разъяснения его Пленума были «обязательны для судов, других органов

¹⁰ См.: Рос. газета. 2021. 24 марта.

¹¹ См.: Рос. газета. 2006. 27 июля.

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 17 ноября 1994 г. № 1272 «Об утверждении Положения о Государственном фонде борьбы с преступностью» (признано утратившим силу согласно постановлению Правительства РФ от 7 июня 2001 г. № 449) // СЗ РФ. 28.11.1994. № 31. Ст. 3285.

и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение»¹³.

На наш взгляд, *наделение аналогичным полномочием Верховного Суда РФ позволило бы существенно снизить связанную с особенностями институциональной и языковой культуры энтропию российского права (и экономического права в частности) и тем самым создать новый важный инструмент взаимного доверия между участниками экономических отношений*.

Особое место в судебном блоке системы публичного управления экономикой занимает Конституционный Суд РФ, который нередко именуется «отрицательным законодателем» из-за его полномочия, позволяющего признавать законы и некоторые иные нормативные правовые акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и тем самым лишать их полностью или частично юридической силы. С момента учреждения Конституционный Суд РФ многократно признавал не соответствующими Основному закону страны отдельные положения различных федеральных законов экономического блока.

Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 8 июля 2021 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 242 и п. 2 ст. 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Комплекс” взаимосвязанные положения п. 1 ст. 242 и абз. второго п. 2 ст. 1083 ГК РФ признаны не соответствующими Конституции РФ *«в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и в их судебном истолковании они создают неопределенность в вопросе об учете при определении и осуществлении выплаты собственнику стоимости животных или продуктов животноводства, изъятых у него при ликвидации очагов особо опасных болезней животных, его грубой неосторожности, если она содействовала возникновению и распространению таких очагов»*¹⁴.

Центральное место в системе публичных органов управления экономикой занимают Правительство РФ и 70 федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), включающих преимущественно министерства, агентства и службы¹⁵. При этом нельзя не обратить внимания на то, что до начала административной реформы общее число ФОИВ равнялось 60. Доля органов власти

экономического блока по итогам реформы стала составлять 2/3 от общего числа ФОИВ (всего 46 структур, включая 11 министерств, 16 агентств, в т.ч. Управление делами Президента РФ, и 19 служб, в том числе Федеральное казначейство).

При этом важно понимать, что:

1) остальная треть ФОИВ также осуществляет те или иные функции, оказывающие существенное влияние на экономику. Например, МВД России осуществляет функции досудебного расследования по большинству экономических преступлений и административного расследования значительной части экономических административных правонарушений, а Минобрнауки России обеспечивает распределение значительной части бюджетных ресурсов в сфере «экономики знаний», которая в ряде развитых стран стала опережать промышленное производство и сферу услуг;

2) большинство ФОИВ экономического блока имеет региональные или территориальные органы, суммарное число которых на сегодня превышает 2000.

На первый взгляд, сложившаяся на сегодня система ФОИВ экономического блока сохраняет основные черты, заложенные административной реформой 2003 г., базовым концептом которой стало разделение универсальных структур исполнительной власти на преимущественно нормотворческие (министерства), ресурсораспределительные (агентства) и контрольно-надзорные (службы), исходя из идей: а) преодоления вредной для рыночной экономики концентрации разнородных властных полномочий в одной и той же структуре; б) повышения уровня профессионализма чиновников из-за специализации функций лишь исполнительной ветви власти; в) повышения эффективности борьбы с коррупцией.

Однако в действительности эта система существенно отличается по своим функциям и полномочиям от своего первоначального варианта. Во-первых, основные критерии, положенные в основу разделения ФОИВ на министерства, агентства и службы, в настоящее время фактически не применяются. Так, большинство министерств в той или иной степени непосредственно осуществляет не только функции распределения бюджетных ресурсов (среди как подведомственных, так и неподведомственных организаций), но и контрольно-надзорные функции.

Так, Минпромторг России, будучи нормотворцем и распорядителем бюджетных средств, одновременно осуществляет непосредственный лицензионный контроль в отношении всех производителей лекарственных средств для человека и опосредованный контроль соблюдения надлежащих производственных практик зарубежными производителями лекарств. Минздрав России в настоящее время осуществляет федеральные

¹³ См.: Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 842.

¹⁴ См.: Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 12.07.2021, № 0001202107120024 // <https://www.law.ru/npd/doc/docid/607255931/modid/96> (Дата обращения: 10.09.2022).

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11. Ст. 945.

закупки лекарственных средств, но и опосредованно через ФГБУ «Научный центр экспертизы средств медицинского применения» осуществляет контроль качества и регистрацию лекарственных средств для человека.

Иные цели административной реформы ФОИВ 2003 г. (в том числе органов власти собственно экономического блока) спустя почти два десятилетия после ее старта, на наш взгляд, также нельзя считать достигнутыми, но не из-за «отступления» от концепта реформы, а из-за ошибочности самого концепта, в основе которого оказался ошибочный расчет на быстрое формирование новой культуры государственного управления на основе как будто правильной модели *«один должен специализироваться на изготовлении ткани, другой — на раскройке, третий на пришивании пуговиц»*. Одна из ключевых ошибок этого расчета состояла в игнорировании длительно формировавшейся культуры полной ответственности отраслевых министерств, которые обладали большой свободой усмотрения и разнообразными инструментами для достижения конечных результатов.

Так, формальное закрепление функций нормотворчества в сфере оборота того или иного вида продукции за министерством, а функций распределения ресурсов для ее производства за подведомственным министерству агентством не позволяет преодолеть сохраняющуюся на протяжении веков в нашей стране (как и во многих других странах) этическую и правовую традицию, согласно которой все права подчиненного прямо или косвенно принадлежат его начальнику или назначившему его лицу. Отступление от этой традиции закономерно (хотя и не без исключений) приводило и будет приводить к отставке руководителей подчиненных ведомств либо к упразднению последних до тех пор, пока не изменится сама традиция.

То же правило распространяется и на формальное разграничение полномочий между министерствами и подведомственными им службами. Переподчинение федеральной службы непосредственно Правительству РФ полностью не устраняет этой проблемы, поскольку находящиеся в единой системе ФОИВ министерства, агентства и службы (за некоторыми исключениями) имеют разные «весовые категории».

Практика наложения штрафов подведомственными Правительству РФ службами на федеральных министров за те или иные административные правонарушения, выдачи предписаний об устранении причин и условий, способствовавших совершению этих правонарушений, наказания за невыполнение предписаний имеет, как правило, исключительный характер, поскольку любой член Правительства обладает реальной возможностью оперативно обратиться к курирующему конкретную службу заместителю Председателя Правительства РФ с обоснованием нецелесообразности формального реагирования на пра-

вонарушение, причиной которого являются нерешенные проблемы федерального уровня.

Общим итогом этой административной реформы, на наш взгляд, нужно считать не просто недостижение ее целевых показателей, а латентную трансформацию в контрреформу, в которой суммировались недостатки старой и новой систем ФОИВ. В частности, в результате административной реформы в России внутри исполнительной системы возникла подсистема контрольно-надзорных органов — федеральных служб, для которых функции внешнего контроля и надзора были единственными или основными, насчитывающая почти 30 ведомств, каждое из которых имело территориальные органы во всех субъектах РФ. Как и сегодня, 2/3 от общего числа федеральных служб в 2004 г. осуществляли функции государственного контроля в сфере экономики. Автору не известны примеры столь же масштабной национальной системы специализированных контрольно-надзорных органов (ни в истории России и СССР, ни в зарубежной практике).

Если в 2012 г. ими было осуществлено более 2 млн 736 тыс. проверок хозяйствующих субъектов¹⁶, то в 2021 г. — 882 тыс.¹⁷

По мнению Минэкономразвития России, основным фактором снижения числа проверок стало принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о контроле), благодаря которому удалось более чем в 3 раза снизить число проверок хозяйствующих субъектов и почти в 2 раза сократить число видов федерального, регионального и муниципального контроля (с 250 до 140)¹⁸.

Однако, поскольку число контрольно-надзорных служб и их численность остались прежними, существенный рост числа проверок хозяйствующих субъектов в ближайшие год-два (прежде всего за счет внеплановых проверок), по-видимому, предопределен.

Этот вывод основан на давно исследованной юристами закономерности: при сколько-нибудь значительном уровне латентности правонарушений (доля невыявленных и незарегистрированных правонарушений) число обращений с исками и жалобами в связи с их совершением определяется преимущественно возможностями органа власти принимать и рассматривать эти обращения по существу. В этой связи уменьшение у контрольно-надзорного органа одного вида нагрузки при

¹⁶ См.: Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов // <http://88.210.42.243/monitoring> (Дата обращения: 12.09.2022).

¹⁷ См.: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году. М.: Минэкономразвития России: 2022. С. 5.

¹⁸ Указ. ист. С. 4.

неизменных численности персонала и функционале неизбежно приведет к росту другого — наиболее близко по своей природе вида нагрузки.

Таким образом, не изменяя институциональной системы государственного контроля и надзора, вы не можете рассчитывать на уменьшение давления контрольно-надзорного пресса на бизнес.

Для решения этой задачи государство должно найти возможность такой оптимизации публичной контрольно-надзорной системы, которая бы обеспечивала снижение числа плановых проверок деятельности хозяйствующих субъектов при сохранении и росте эффективности контроля и одновременном снижении бремени издержек не только для бизнеса, но и для бюджета.

При сохранении status quo в вопросах структуры и численности контрольно-надзорных органов, их места в системе исполнительной ветви власти и роли в публичном управлении экономикой данная задача, на наш взгляд, не имеет удовлетворительного решения. Ни в рамках капиталистической, ни в рамках «некапиталистической» модели развития.

Для достижения этой цели потребуются избрать такую целевую модель экономики, которая бы отвечала подлинным ценностям и трендам нашей многонациональной культуры, включая опыт и тенденции мобилизационного развития [12], институционализации и концентрации контрольно-надзорных функций.

В качестве варианта нового институционального устройства публичного управления экономикой, который, по нашему мнению, в большей степени соответствует культурному опыту нашего государства и, следовательно, цели наиболее полной реализации нашего экономического потенциала, может рассматриваться соединение в рамках единой реформы:

1) окончательного перехода к полноценным (с точки зрения наличия функций подзаконного нормотворчества, аутентического толкования, универсального ресурсного обеспечения, включая науку, высшее и среднее профессиональное образование) отраслевым и инфраструктурным министерствам, не имеющим, однако, подведомственных контрольно-надзорных органов и внешних функций контроля в отношении неподведомственных организаций;

2) процесса создания контрольной ветви власти [13], подчиненной непосредственно главе государства и закону и включающей существенно более компактную (в сравнении с действующей) систему контрольно-надзорных органов из, например, четырех федеральных служб по контролю и надзору в сфере экономики, в социальной сфере, в сфере технологий и техники, в сфере налогообложения.

Концентрация внешних контрольно-надзорных функций, например в сфере экономики (за исключением специфических фискальных функций, существующее

институциональное обеспечение которых уже доказало свою высокую эффективность), разумеется, потребует не только слияния всех федеральных контрольно-надзорных структур в этой сфере (эта тенденция наметилась давно), но и передачи новой структуре внешних контрольно-надзорных полномочий министерств экономического блока.

Наиболее значимым ожидаемым эффектом предлагаемой для рассмотрения реформы институциональной основы публичного управления экономикой в части, относящейся к контролю и надзору, на наш взгляд, нужно считать, разумеется, не уменьшение численности контрольно-надзорного аппарата за счет слияния инфраструктурных подразделений, а создание принципиально более широкой единой системы бесконтактного мониторинга экономической деятельности всех субъектов хозяйственной деятельности, единого банка данных о результатах контроля и надзора в сфере экономики, а также качественно новые институциональные возможности для осуществления целостного (разностороннего) публичного контроля в отношении хозяйствующего субъекта в рамках одного проверочного мероприятия.

Слияние 19 федеральных контрольно-надзорных структур в сфере экономики с передачей им контрольно-надзорных функций 11 федеральных министерств и 16 федеральных служб объективно позволяет объединить в рамках одного проверочного мероприятия 46 проверок. Разумеется, для столь комплексных проверок требуется оптимизирующий административный регламент и вынужденный переход к преимущественно дистанционным проверочным мероприятиям. Тот же эффект будет создан и на уровне субъектов Российской Федерации, где в настоящее время действуют десятки отраслевых подразделений контрольно-надзорных органов.

Однако оптимизация публичного контрольно-надзорного аппарата при практически неизбежном сохранении числа и основного содержания контрольно-надзорных функций сама по себе, на наш взгляд, не может иметь стимулирующего экономического эффекта. Минимизация внешнего контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами обязательных требований почти всегда сопровождается снижением качества конкуренции, товаров, работ и услуг, если вы не придумали эффективной замены внешнего контроля самоконтролем.

Успешная (по части изменений в экономике, включая качество потребления) оптимизация системы публичного управления экономикой, на наш взгляд, может быть проведена *лишь во взаимосвязи с оптимизацией системы саморегулирования хозяйствующих субъектов*, в основу которой положена идея самоконтроля субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, основанного на разработке и установлении стандартов и правил указанной деятельности и проявляющегося в самостоятельном контроле за соблюдением

требований указанных стандартов и правил (ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»)¹⁹.

Для получения ощутимого экономического эффекта от оптимизации институциональной системы публичного управления экономикой целесообразно **соединить институт саморегулирования с институтом комплаенса**, который получил на сегодня наибольшее развитие в финансово-банковской сфере, в сфере борьбы с коррупцией и в сфере антимонопольного регулирования²⁰, создав тем самым организационные и правовые предпосылки для:

1) распространения саморегулирования на большинство видов хозяйствующих субъектов (в том числе некоммерческие организации), в отношении которых применяется общий (профилактика правонарушений)²¹ и специальные виды комплаенса;

2) трансформации части публичного контроля и надзора в саморегулирование (самоконтроль) на основе первичной сертификации регулятором систем комплаенса, охватывающее все основные виды деятельности хозяйствующего субъекта, подлежащие контролю.

Таким образом, для большинства хозяйствующих субъектов должна быть открыта возможность для перехода к замещающему самоконтролю при наличии сертифицированной системы комплаенса.

Как уже отмечалось ранее, основной инструментарий публичного управления экономикой включает не только публичный аппарат, но и собственно нормативное правовое регулирование экономики (экономическое право), ядро которого составляет федеральное и региональное законодательство.

Общее число российских нормативных правовых актов (включая законы федерального и регионального уровней и подзаконные акты федерального, регионального и местного уровней), в которых было использовано понятие «экономика» и производные от него, по состоянию на 1 сентября 2022 г. составляло около 170 тыс. (69 335 актов федерального уровня и 99 063 акта субъектов Российской Федерации)²².

При этом важно учитывать, что в действительности большинство из более чем 13 млн действующих в России на 1 сентября 2022 г. нормативных правовых актов всех

уровней и юридической силы прямо или косвенно регулирует те или иные экономические отношения²³.

Так, нетрудно убедиться в том, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации опосредованно регулируют экономические отношения, устанавливая ответственность за сотни видов экономической деятельности, осуществляемой с нарушением установленного законодательством порядка ее осуществления [14, с. 398, 399], и тем самым определяют специфическую шкалу рисков осуществления такой деятельности.

Очевидно, что столь большой объем нормативного материала не может быть адекватно воспринят и правильно использован не только значительной частью имеющих юридическое образование правоприменителей, но и большинством правопользователей (в том числе предпринимателей).

Ситуация отягощается тем, что преобладающая часть объема экономического законодательства не кодифицирована и не упорядочена иным образом. Официального свода законов в России сегодня нет (в Российской империи, СССР и РСФСР такие своды были).

Вместе с тем *de facto* существуют подобию *электронного свода* или даже *сводов национального законодательства*, число которых соответствует числу негосударственных автоматизированных баз правовых данных. Однако электронный свод экономического законодательства не может заменить официального свода законов и тем более совокупности кодифицированных актов, предполагающих «глубокий передел» значительной совокупности законов и иных нормативных правовых актов. На наш взгляд, уже созрели необходимость и возможность кодификации таких комплексных подотраслей экономического законодательства, как конкурентное, контрактное, тарифное, предпринимательское [15, с. 118—136].

Важно также понимать, что упорядочение правового регулирования экономики, уменьшение противоречивости и повышение уровня определенности и стабильности экономического законодательства не являются самоцелью.

Правовые установления должны быть не только понятными и единообразно применяемыми, но и вызывающими взаимное доверие у предпринимателей, потребителей и правоприменителей.

Сформировать правовую культуру, которая бы стимулировала развитие экономики, намного сложнее, чем кодифицировать все экономическое законодательство.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

²⁰ См.: Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции"» // СЗ РФ. 02.03.2020. № 9. Ст. 1125.

²¹ См.: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.06.2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

²² См.: <http://www.consultant.ru/law/> (Дата обращения: 09.09.2022).

²³ См.: Нормативные правовые акты в Российской Федерации (электронный ресурс Минюста России) // <http://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (Дата обращения: 22.09.2022).

Выводы

1. Новейшие изменения экономического миропорядка стимулируют принятие Россией решения о необходимости перехода к новым моделям экономики и публичного управления экономикой.

2. Из доказанных многими независимыми исследованиями взаимообусловленности и взаимного стимулирования национальной экономики и национальной культуры следует, что успешными в условиях нашей страны могут быть только такая экономика и такая система публичного управления экономикой, которые ориентированы на национальный культурный опыт, включая религию, мораль, государство и право.

3. Базовыми элементами системы публичного управления экономикой являются: а) система правил экономического поведения (дефиниций, предписаний, дозволений, ограничений, запретов), облеченная в форму нормативных правовых актов (нормативный элемент); б) публичный аппарат (институциональный элемент), включающий не только органы власти и их учреждения, но и организации, которым делегированы отдельные властные полномочия в сфере экономических отношений.

4. Отсутствие реестра государственных и муниципальных учреждений, негосударственных и немunicipальных организаций, которым делегированы отдельные полномочия органов государственной власти или местного самоуправления (в том числе полномочия в сфере экономики), препятствует не только эффективному контролю за реализацией властных полномочий в сфере экономики и точной оценке реального «административного давления» на бизнес, но и научно обоснованному реформированию системы публичного управления экономикой.

5. Роль судов как важной части системы публичного управления экономикой обычно недооценивается, несмотря на доказанную способность суда компенсировать недостатки экономического законодательства и формировать верное понимание правоприменителями и правопользователями соотношения «буквы» и «духа» закона, атмосферу взаимного доверия между участниками экономических отношений. Для наиболее полного раскрытия потенциала судебной ветви власти предлагается рассмотреть вопрос о наделении Верховного Суда РФ полномочием давать обязательные для всех правоприменителей толкования нормативных правовых актов, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции Конституционного Суда РФ.

6. Проведенная в России в 2003—2004 гг. административная реформа, по мнению автора, не обеспечила достижение целей роста эффективности публичного управления экономикой, поскольку базировалась на допущениях, игнорирующих культурный опыт страны

(включая этику властных отношений), положения теории управления, относящиеся к критериям целесообразности и независимости контроля. Вопреки принципам административной реформы к настоящему времени большинство федеральных министерств (в том числе экономического блока) в той или иной степени непосредственно осуществляет не только функции распределения бюджетных ресурсов (как среди подведомственных, так и среди неподведомственных организаций), но и контрольно-надзорные функции. Несмотря на снижение в период с 2013 по 2021 г. числа проверок хозяйствующих субъектов, проведенных всеми категориями органов публичного контроля, более чем в 3 раза и уменьшение почти в 2 раза числа видов федерального, регионального и муниципального контроля (с 250 до 140), число и численность персонала федеральных контрольно-надзорных органов (включая их территориальные органы) остались прежними.

7. Для достижения целей оптимизации контрольно-надзорной системы, которая бы обеспечила снижение бюрократической нагрузки на все виды хозяйствующих субъектов при одновременном сохранении и росте эффективности контроля, уменьшении бюджетного бремени, по мнению автора, полезно обсудить возможность реализации в рамках единой административной реформы идей: а) создания полноценных (с точки зрения наличия широких полномочий подзаконного нормотворчества, аутентического толкования, всестороннего ресурсного обеспечения, включая науку, высшее и среднее профессиональное образование) отраслевых и инфраструктурных министерств, не имеющих подведомственных контрольно-надзорных органов и внешних функций контроля в отношении неподведомственных организаций; б) формирования контрольной ветви власти, подчиненной непосредственно главе государства и закону, включающей наряду с прокуратурой, следственными и контрольно-счетными органами существенно более компактную в сравнении с современной, систему федеральных служб по контролю и надзору в сфере экономики, в социальной сфере, в сфере технологий и техники, в сфере налогообложения.

8. Цели оптимизации системы публичного управления экономикой, по мнению автора, могут быть достигнуты лишь во взаимосвязи с оптимизацией системы саморегулирования хозяйствующих субъектов. Для получения ощутимого экономического эффекта от оптимизации институциональной системы публичного управления экономикой целесообразно интегрировать институты саморегулирования и комплаенса, что позволит: а) распространить инструментарий саморегулирования на большинство видов хозяйствующих субъектов (в том числе на некоммерческие организации), в отношении которых применяется общий (профилактика

правонарушений) и (или) специальные виды комплаенса; б) обеспечить трансформацию части функций публичного контроля и надзора в саморегулирование (самоконтроль) на основе первичной сертификации регулятором систем комплаенса, охватывающее все основные виды деятельности хозяйствующего субъекта, подлежащие контролю.

9. Громоздкость, пробельность, противоречивость и неупорядоченность значительной части экономического законодательства могут быть частично устранены за счет создания свода законов и кодификации ряда его комплексных отраслей (в частности, конкурентного, контрактного, тарифного, предпринимательского законодательства). ■

Литература [References]

1. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов. Пер. с англ. М.: Политиздат, 1992. 543 с. [Sorokin P. A. Man. Civilization. Society / General ed., comp. and foreword. A. Yu. Sogomonov. Translated from English. M.: Politizdat. 1992. 543 p., (In Russ.)]
2. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Современные концепции государственного управления и институциональные риски // Общество и экономика. 2020. № 6. С. 41—52. DOI 10.31857/S020736760010114-4 [Smotrickaya I. I., Chernyh S. I. Modern concepts of public administration and institutional risks // Society and Economy. 2020;(6):41-52, (In Russ.), DOI 10.31857/S020736760010114-4]
3. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 192—203, DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203 [Kobzar-Frolova M. N. The system of public authorities of the Russian Federation: concept, characteristics, interaction // Siberian Law Review. 2021;18(2):192-203, (In Russ.), DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203]
4. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебн. для вузов / Под общ. ред. В. И. Кушлина, Н. А. Волгина. М., 2000. 834 с. [State regulation of the market economy: Study / For universities / under the general ed. V. I. Kushlin, N. A. Volgin. M., 2000. 834 p., (In Russ.)]
5. Разумный консерватизм: Путин обозначил курс развития России [Электронный ресурс] https://www.5-tv.ru/news/363116/razumnyj-konservatizm-putin-oboznacil-kurs-razvitia-rossii/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (Дата обращения: 05.09.2022). [Reasonable conservatism: Putin outlined the course of development of Russia. [Electronic resource] https://www.5-tv.ru/news/363116/razumnyj-konservatizm-putin-oboznacil-kurs-razvitia-rossii/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D, (In Russ.), (Accessed: 05.09.2022)]
6. Хатчесон Ф., Юм Д., Смит А. Эстетика. М.: Искусство, 1973. 478 с. [Hutcheson F, Yum D, Smith A. Aesthetics. M.: Iskusstvo, 1973. 478 p., (In Russ.)]
7. Булгаков С. Н. Православие: Очерки учения Православ. церкви / Прот. Сергей Булгаков. 3-е изд. Paris: YMCA-press, 1989. 403 с. [Bulgakov S. N. Orthodoxy: Essays on the teachings of Pravoslav. Churches / Archpriest. Sergius Bulgakov. 3rd ed. Paris: YMCA-press, 1989. 403 p., (In Russ.)]
8. Аузан А. А. Культурные коды экономики. Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: АСТ, 2022. 140 с. [Auzan A. A. Cultural codes of economics. How values affect competition, democracy and the well-being of the people. M.: AST. 2022. 140 p., (In Russ.)]
9. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике: Монография в 5 томах. Том 1 / Под общ. ред. С. С. Сулакшина. М.: Науч. эксперт, 2008. 840 с. [State Economic Policy and Economic Doctrine of Russia. Towards a smart and moral economy. Monograph in 5 volumes. Vol. 1 / Under general Ed. S. S. Sulakshin. M.: Scientific Expert. 2008. 840 p., (In Russ.)]
10. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. В 2 томах. Т. 2. Нормативный пакет: Монография / Ред. С. С. Сулакшин. М.: Науч. эксперт, 2009. 353 с. [State competition policy and promotion of competition in the Russian Federation. In 2 volumes. Vol. 2. Regulatory package: monograph / Ed. S. S. Sulakshin. M.: Scientific Expert. 2009. 353 p., (In Russ.)]
11. Башлаков-Николаев И. В., Максимов С. В. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства. Научно-практический комментарий. М.: Проспект, 2022. 184 с. [Bashlakov-Nikolaev I. V., Maksimov S. V. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the application of antimonopoly legislation by courts. Scientific and practical commentary. M.: Prospect. 2022. 184 p., (In Russ.)]
12. Морозов Н. М. Мобилизационный тип развития Российской цивилизации // Вестник Томского государственного университета. История. 2011. № 2

- (14). С. 175—184. [Morozov N. M. Mobilization way of Russian civilization development // Tomsk State University Journal of History. 2011;(2(14)):175-184, (In Russ.)]
13. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин. М.: Юристъ, 2008. 214 с. [Chirkin V. E. Control power / V. E. Chirkin. M.: Lawyer. 2008. 214 p., (In Russ.)]
14. Гаухман Л. Д. Новый Уголовный кодекс // Избранные труды. СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2016. 800 с. [Gaukhman L. D. New Criminal Code // Selected Works. St. Petersburg: Publishing House "Legal Center". 2016. 800 p., (In Russ.)]
15. Вайпан В. А. // Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития. / Отв. ред. Е. П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. 664 с. [Vaipan V. A. // Entrepreneurial law of Russia: results, trends and ways of development / Отв. Ed. E. P. Gubin. M.: Justicinform. 2019. 664 p., (In Russ.)]

Сведения об авторе

Максимов Сергей Васильевич: доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики Российской академии наук
sergeymax2006@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 20.08.2022
Одобрена после рецензирования: 16.09.2022
Принята к публикации: 16.09.2022
Дата публикации: 29.09.2022

The article was submitted: 20.08.2022
Approved after reviewing: 16.09.2022
Accepted for publication: 16.09.2022
Date of publication: 29.09.2022