

УДК 338.2; 330.8; 346.54
Научная специальность: 5.2.1
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-8-16>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Институциональная система публичного управления в сфере экономики (основные понятия, принципы построения и перспективы реформирования)

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

Аннотация

Исследованы понятия «институциональная система публичного управления в сфере экономики», «публичная власть», «управление экономикой», «принципы публичного управления экономикой», «субъекты публичной власти, наделенные полномочиями по управлению экономикой». Предложены определения соответствующих понятий.

Сделан вывод о том, что публичная власть в сфере экономики может осуществляться органами власти не только непосредственно, но и с помощью делегирования отдельных властных полномочий иным субъектам, не относящимся к органам государственной власти или местного самоуправления.

В современной российской практике властные полномочия в сфере экономики могут быть делегированы не только учреждениям органов государственной власти и местного самоуправления, но и иным органам и организациям, а также гражданам.

Вместе с тем на сегодня в России отсутствуют закрепленные нормативными правовыми актами общие основания, принципы и порядок наделения властными полномочиями в сфере экономики учреждений органов власти, иных органов и организаций, а также физических лиц отдельными полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления.

Данный законодательный пробел, по мнению автора, снижает эффективность государственного управления, в том числе контроля, в сфере экономики.

Для разрешения названной проблемы автор предлагает закрепить нормативными правовыми актами соответствующей юридической силы перечень публичных полномочий, относящихся к публичному управлению экономикой; общие основания, условия и принципы делегирования публичных полномочий в сфере управления экономикой организациям, объединениям граждан и отдельным гражданам; реестр соответствующих субъектов.

Ключевые слова: экономика; публичное управление; полномочия по управлению экономикой; субъекты публичного управления; принципы публичного управления экономикой; делегирование полномочий.

Для цитирования: Максимов С. В. Институциональная система публичного управления в сфере экономики (основные понятия, принципы построения и перспективы реформирования) // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 4 (36). С. 8–16, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-8-16>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Institutional System of Public Administration in the Economic Sphere (Basic Concepts, Principles of Construction and Prospects for Reform)

Sergey V. Maksimov,

Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences,
Nakhimovsky Av., 32, Moscow,
117218, Russia

Abstract

The concepts of “institutional system of public management in the economic sphere”, “public power”, “economic management”, “principles of public economic management”, “subjects of public power vested with powers to manage the economy” have been studied. Definitions of relevant concepts are proposed.

It is concluded that public power in the economic sphere can be exercised by authorities not only directly, but also through the delegation of certain powers to other entities not related to state authorities or local self-government.

In modern Russian practice, power in the economic sphere can be delegated not only to state and local government agencies, but also to other bodies and organizations, as well as citizens.

At the same time, today in Russia there are no general grounds, principles and procedures for vesting government authorities, other bodies and organizations, as well as individuals with certain powers in the economic sphere, established by regulatory legal acts.

This legislative gap, in the author’s opinion, reduces the effectiveness of public administration, including control, in the economic sphere.

To resolve this problem, the author proposes to consolidate a list of public powers related to public management of the economy by normative legal acts of appropriate legal force; general grounds, conditions and principles for the delegation of public powers in the sphere of economic management to organizations, associations of citizens and individual citizens; register of relevant entities.

Keywords: economics; public administration; powers to manage the economy subjects of public administration; principles of public management of the economy; delegation of powers.

For citation: Maksimov S.V. Institutional system of public administration in the economic sphere (basic concepts, principles of construction and prospects for reform) // Russian Competition Law and Economy. 2023;(4(36)):8-16, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-8-16>

The author declare no conflict of interest.

Для целей настоящей статьи под *институциональной системой публичного управления в сфере экономики* понимается составляющая фактическую целостность [1, с. 38] совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, их учреждений, которым делегированы отдельные полномочия таких органов, а также иных организаций и граждан, наделенных *публичными*, т.е. присущими органам государственной власти (ОГВ) и органам местного самоуправления (МСУ) полномочиями по управлению экономической отношениями собственности, производства, обмена, распределения, перераспределения — экономические отношения [2, с. 30, 65—78]¹, включая нормотворчество, распределение ресурсов, контроль за соблюдением нормативно-правовых (общеобязательных) требований.

Понятие *публичной власти*, получившее весьма глубокую проработку в отечественной теории права [3, 6] задолго до принятия в 1993 г. действующей Конституции Российской Федерации, впервые стало использоваться в ней лишь после дополнения последней Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² рядом положений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

Согласно данному Закону ст. 132 Конституции РФ была дополнена новой ч. 3, содержащей *неполное* определение *понятия публичной власти* путем указания на то, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти *входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации* и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (выделено нами. — С.М.).

Таким образом, с точки зрения российского законодателя органы МСУ и ОГВ *входят в единую систему публичной власти, но не исчерпывают ее содержание*.

Данное определение было воспроизведено без каких-либо дополнений в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ³.

На сегодня в нашей стране отсутствует закон или основанный на нем иной нормативный правовой акт, в котором было бы закреплено исчерпывающее общеобязательное *определение понятия публичной власти*, институциональное содержание которой не ограничивается органами государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, общее понятие публичной власти (от лат. *publicus* — общественный) и производное от него понятие публичной власти в сфере экономики не обладают статусом терминов, т.е. понятий, имеющих единственные, как правило, закреплённые законами или иными нормативными правовыми актами значения, оставаясь предметом теоретических дискуссий.

Категория публичной власти впервые была введена в научный оборот в одном из господствующих и по сей день в теории права и политологии значений в XVII в. английским философом и государственным деятелем Дж. Локком, который исходил из того, что публичной признается власть, наделенная правом издавать общеобязательные законы и принуждать к их соблюдению посредством применения мер юридической ответственности [4].

В современной отечественной теории права представлены как последователи этого узкого подхода (в частности, М.Н. Марченко [5]), так и сторонники более широкого понимания публичной власти (С.А. Авакьян [6], В.Е. Чиркин), которая включает в систему публичной власти различные институты гражданского общества.

Так, В.Е. Чиркин исходил из того, что публичной властью обладает также родовая община коренного малочисленного народа [7, с. 7—9].

Расширительное толкование содержания понятия публичной власти допускает, что отдельные институты гражданского общества в современных условиях могут обладать естественным («первородным») правом самостоятельно, т.е. без участия государства устанавливать обязательные правила поведения (в том числе экономического) и принуждать к их соблюдению.

На наш взгляд, такое (предельно широкое) понимание публичной власти вряд можно признать соответствующим политическим, экономическим и правовым реалиям нашей страны, поскольку *сегодня трудно обнаружить хотя бы один институт гражданского общества*, который бы обладал правом самостоятельно без выраженного правовым способом согласия государства устанавливать общеобязательные правила экономического поведения, принуждать к их соблюдению неопределенный круг лиц и наказывать нарушителей этих правил. Даже такой базовый и одновременно высший орган публичной власти, как *народ*, не может осуществлять свою власть вне установленных государством правил проведения референдума или голосования по избранию высшего должностного лица государства или членов парламента.

Тем не менее на базе приведенных выше теоретических воззрений, на наш взгляд, может быть сформули-

¹ Российскому и большинству известных нам зарубежных законодательств наиболее близок именно этот подход, т.е. понимание экономики, прежде всего, как системы возникающих между различными категориями субъектов отношений собственности, производственных, распределительных (перераспределительных) отношений и отношений, связанных с потреблением товаров. Подобное понимание экономики, с важной оговоркой относительно ограничения роли государства в управлении экономической вопросами регулирования налогообложения, в начале XIX в. вполне отчетливо сформулировал Давид Рикардо. — *Прим. авт.*

² СЗ РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

³ СЗ РФ. 27.12.2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

рована та правовая позиция, которая отвечает действительности и, более того, широко применяется в практике целевого публичного воздействия на экономические отношения.

Суть этой правовой позиции сводится к тому, что публичная власть может осуществляться органами власти *как непосредственно, так и посредством делегирования отдельных властных полномочий иным субъектам, не относящимся к органам государственной власти или местного самоуправления.*

Как показывает анализ, помимо ОГВ и органов МСУ, публичные полномочия (в том числе связанные с регулированием экономики) также осуществляются создаваемыми последними учреждениями, которым делегированы отдельные полномочия таких органов, а также иными органами, организациями и гражданами, которые наделены такими полномочиями на основании законов и иных нормативных правовых актов.

Этот факт находит отражение в десятках нормативных правовых актов, в том числе законов⁴, во множестве иных официальных документов и правоприменительных актов. Так, в ч. 1 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) говорится о том, что «Гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, *иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями* (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее — *орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями*), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности»⁵.

Для отнесения того или иного органа, организации или иного лица, не являющихся ОГВ или органом МСУ, к публичным, т.е. обладающим отдельными полномочиями органов власти, нередко требуется принятие правового акта индивидуального действия или правоприменительного решения.

Так, согласно письму ФАС России от 16 марта 2022 г. № СП/21418/22 при рассмотрении обращения Марийского УФАС России по вопросу возможности отнесения Республиканского фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Республики Марий Эл к категории хозяйствующих субъектов⁶, понятие которых определено в п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁷, и квалификации тех или иных действий хозяйствующего субъекта как нарушения, предусмотренного ст. 15 Закона о защите конкуренции, «антимонопольному органу *необходимо доказать факт делегирования хозяйствующему субъекту конкретных властных полномочий конкретного органа государственной или муниципальной власти публичного характера.* В частности, *необходимо установить, на основании какого нормативного акта были переданы определенные полномочия*» (выделено нами. — С.М).

Единого нормативного правового акта, закрепляющего исчерпывающий или относительно определенный перечень нормативных правовых актов (НПА), который бы позволял выявить полное содержание и установить пределы публичной власти в России в сфере экономики, на сегодня не существует.

В этой связи полная совокупность субъектов, наделенных публичными полномочиями в сфере экономики, и пределы этих полномочий *имеют лишь относительно определенный и одновременно динамичный, неустойчивый характер, что, разумеется, затрудняет контроль за реализацией властных полномочий в экономике и оценку эффективности такой практики.*

Также не существует общих законодательно определенных правил (критериев, условий) отбора органов, организаций и физических лиц, которым могут быть делегированы отдельные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 40 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее — Закон о контрактной системе) государственный или муниципальный заказчик «вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя)» по правилам, устанавливаемым данным Законом⁸. Однако Закон о контрактной системе *не содержит сводного описания этих правил*, что позволяет конкретному органу государственной власти или местного самоуправления

⁴ См.: например: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 357.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 13.06.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2023) // СЗ РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

⁶ См.: <https://www.consultant.ru> (Дата обращения: 20.07.2023).

⁷ См.: СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

⁸ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

относительно произвольно делегировать соответствующие полномочия той или иной организации.

Более того, данные правила *не могут быть распространены* на решение вопросов делегирования органами власти третьим лицам *иных полномочий*, в том числе полномочий, связанных с управлением экономикой.

Круг *субъектов публичной власти, наделенных полномочиями по управлению экономикой* (СПВЭ), как показывает анализ, в основе определяется Конституцией Российской Федерации, федеративными договорами, федеральными конституционными и иными федеральными законами (в том числе кодексами), иными нормативными правовыми актами, регламентирующими отдельные элементы (подсистему) и структуру системы публичной власти, статус (прежде всего, функции и полномочия) отдельных категорий СПВЭ, порядок их взаимодействия между собой и иными субъектами публичной власти.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ к *исключительному ведению РФ* (т.е. федеральных органов государственной власти) относятся все ключевые полномочия, относящиеся к формированию и реализации федеральной экономической политики (включая внешнеэкономическую политику) посредством правовых и организационно-структурных институтов, включая формирование системы федеральных органов государственного управления, в том числе контроля и надзора, в сфере экономики⁹.

К *совместному ведению РФ и субъектов РФ* согласно ст. 72 Конституции РФ относится регулирование существенно меньшего круга экономических отношений, относящегося преимущественно к сфере природополь-

зования, регионального налогообложения и регулирования деятельности таких публичных институтов, как нотариат и адвокатура¹⁰.

Как показывает анализ, в основу институционализации системы субъектов публичной власти, в том числе СПВЭ, положены следующие конституционные принципы:

- 1) разделение единой (целостной) публичной власти на *государственную*, имеющую два уровня — федеральный и субъектов (уровень субъекта РФ), и *муниципальную* (уровень местного самоуправления). Соответственно этому делению создаются: а) федеральные органы государственной власти (ФОГВ), значительная часть которых имеет территориальные органы в субъектах РФ; б) собственно субъектовые (региональные) органы государственной власти (ст. 11 Конституции РФ и др.); в) органы местного самоуправления (органы МСУ) (ст. 12 Конституции РФ и др.), т.е. муниципальные органы, которые не входят в систему органов государственной власти);
- 2) разделение единой публичной власти на относительно самостоятельные¹¹ ветви: *законодательную, исполнительную, судебную* (ст. 10 Конституции РФ) [8]. Соответственно этому принципу в Российской Федерации создаются законодательные (нормотворческие), исполнительные и судебные органы (судьи, суды);
- 3) *делегирование отдельных государственных полномочий* (т.е. полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ) *органам местного самоуправления* (ст. 132 Конституции РФ 1993 г. в ред. Закона РФ от 14 марта 2020 г.).

Данные принципы, однако, реализуются в сложной взаимосвязи, имеют определенные исключения и изъятия, оказывающие существенное влияние на достижение целей публичного управления экономикой.

Так, статус Президента Российской Федерации сочетает в себе элементы всех ветвей власти, включая судеб-

⁹ К ведению Российской Федерации относится регулирование таких предусмотренных ст. 71 Конституции РФ отношений в сфере экономики, как: федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д»); установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического развития РФ (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 РФ (п. «л»); оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества (п. «м»); определение статуса исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ (п. «н»); гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности (п. «о»); федеральное коллизионное право (п. «п»); метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический и бухгалтерский учет (п. «р»). — *Прим. авт.*

¹⁰ Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов в сфере экономики согласно ст. 72 Конституции РФ ограничено вопросами владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в»); разграничение государственной собственности (п. «г»); природопользование; сельское хозяйство (п. «д»); установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ (п. «и»); жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах (п. «к»); адвокатура, нотариат (п. «л»); координация внешнеэкономических связей субъектов РФ (п. «о»). — *Прим. авт.*

¹¹ Разделение властей на три ветви (хотя, на наш взгляд, правильнее говорить о ветвях единой власти) не является аксиомой и не имеет универсального общемирового распространения (от двух ветвей у Дж. Локка до пяти ветвей (законодательная, исполнительная, судебная, контрольная, экзаменационная) в Конституции Пяти властей Сунь Ятсена). — *Прим. авт.*

ную. Глава государства не только подписывает законы, без чего они не могут в общем порядке вступить в силу, но и реализует одну из важнейших функций правосудия, осуществляя помилование (прощение) лиц, осужденных судом за преступления (включая экономические).

Конституционный Суд РФ помимо оценки соответствия того или иного нормативного правового акта (НПА) Конституции РФ и основанным на ней законам выполняет функцию «*отрицательного законодателя*», признавая тот или иной НПА или отдельное его положение противоречащими Основному закону страны и тем самым объявляя их недействующими (отсутствующими в системе права, «мертвыми»). Важно учитывать, что правовые позиции Конституционного Суда РФ по экономическим вопросам (в частности, по вопросам налогообложения, банкротства, антимонопольного регулирования) доминируют среди его решений [9].

Также следует принять во внимание то обстоятельство, что часть действующих в России органов государственной власти, в том числе наделенных теми или иными полномочиями в сфере экономики, *не относится ни к одной из перечисленных выше ветвей власти*.

К числу таких органов относятся, в частности, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, прокуратура РФ¹², Следственный комитет РФ¹³.

Как показывает анализ, все эти органы относятся к так называемой *контрольной ветви* публичной власти, которая до настоящего времени не имеет конституционного оформления [10], но оказывает весьма существенное влияние на реализацию экономической политики страны и саму экономику, в том числе на состояние и динамику товарных рынков, экономическое поведение всех категорий хозяйствующих субъектов и потребителей.

Кроме того, *конституционная* латентность контрольной ветви власти, на наш взгляд, негативно сказывается на поддержании баланса сдержек и противовесов в публичном управлении экономикой, в частности, для обеспечения эффективного государственного надзора за хозяйственной деятельностью министерств и агентств.

Анализ показывает, что указанными принципами не исчерпываются общие начала построения системы СПВЗ.

К числу *иных правовых, но не относящихся к конституционным*, т.е. прямо предусмотренным Конституцией РФ, *принципов институционализации системы субъектов публичной власти*, в том числе СПВЗ, на наш взгляд, также должен быть отнесен *принцип делегирования властных полномочий учреждениям органов государственной власти и местного самоуправления, иным организациям и физическим лицам*, который имеет *три базовые модификации*, обусловленные структурой органов публичной власти (органов государственной власти и местного самоуправления): 1) делегирование полномочий *федеральными органами государственной власти*; 2) делегирование полномочий органами государственной власти субъектов РФ; 3) делегирование полномочий органами местного самоуправления. В настоящее время лишь отдельные виды делегирования полномочий имеют законодательную основу. Так, наделение органов МСУ отдельными полномочиями органов государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляется на основе федеральных законов и законов субъектов РФ в соответствии с гл. 4 (в частности, ст. 19) Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) «Об общих принципах организации

¹² Полномочия прокуратуры Российской Федерации по надзору за соблюдением законодательства в сфере экономики регламентированы не только ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 20.02.1992. № 8. Ст. 366) в части контроля деятельности *органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых вышеуказанными субъектами*, но и значительным числом специальных приказов и указаний Генерального прокурора РФ (Приказ от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах», Указание от 10.11.2009 № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов», Указание от 13.08.2009 № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры» и др.

Так, в п. 1.17 проекта нового приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» от 10 июля 2023 г. прокурорам всех уровней поручено «*Пресекать факты внепроцессуального воздействия правоохранительных органов на бизнес, в каждом случае устранять последствия таких нарушений*», что, на наш взгляд, способно оказывать существенное влияние на состояние деловой активности и инвестиционный климат в стране (<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=88930723>. Дата обращения: 20.07.2023). — *Прим. авт.*

¹³ Помимо полномочий по предварительному расследованию (п. «а» ч. 1 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации — УПК РФ) 21 вида преступлений в сфере экономической деятельности и почти всех видов преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях: ст. 169, 170¹, 171², 172¹, 172³, 185—185⁶, ч. 3 и 4 ст. 194, 198—199⁴, 200⁴, 200⁵, 200⁶, 200⁷ УК РФ (гл. 22 УК РФ); ст. 201, 201¹—201³, 204, 204¹ УК РФ (гл. 23 УК РФ), СК России вправе с санкции суда заключать под стражу не только самих предпринимателей, собственников имущества и руководителей компаний, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, но и подвергать аресту имущество компаний и индивидуальных предпринимателей, что, несомненно, не может не оказывать существенного влияния на состояние и тенденции деловой активности. — *Прим. авт.*

местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴ путем наделения органов МСУ такими полномочиями. Такое делегирование полномочий может быть осуществлено исключительно на основе соответственно федерального закона или закона субъекта РФ.

Как показывает анализ соответствующей нормотворческой практики, органы государственной власти делегируют органам МСУ отдельные полномочия, прежде всего, относящиеся к сфере экономики, в частности, связанные с управлением имущественными комплексами. При этом далеко не всегда одновременно с полномочиями передаются бюджетные ресурсы, необходимые для реализации этих полномочий¹⁵.

Изучение практики преобразования иных институтов управления, т.е. целенаправленного влияния (воздействия) на экономику, в том числе собственно экономического нормативного правового регулирования (включая экономическое законодательство), этики экономического поведения хозяйствующих субъектов, корпоративных инструментов управления (в частности, комплаенса), стереотипов экономического поведения потребителя и иного, не относится к предмету настоящего исследования и рассматривается лишь в той мере, в которой оказывает (оказало) непосредственное влияние на изменение системы и функций органов публичной власти и иных публичных структур.

Исходя из господствующих в современной теории и практике представлений о сущности и содержании управляющего воздействия [11], *управление экономикой* представляет собой такое *воздействие на субъекты экономических отношений посредством прогнозирования, планирования, организации, координации, стимулирования, надзора и контроля, которое направлено на достижение определенных целей (для публично-го управления — целей, определяемых государством в лице уполномоченных органов)*.

Анализ действующего законодательства и совокупности понятий, раскрывающих содержание категории публичной власти в сфере экономики, позиций относительно системы и структуры субъектов публичной власти, обладающих признаками общих и специализированных субъектов публичного управления экономикой, указывает на целесообразность описания *общей модели системы субъектов публичной власти*, наделенных полномочиями по управлению экономикой (общая модель системы СПВЭ) и *модели подсистемы специализированных федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по управлению экономикой* (модель подсистемы ФОИВЭ).

Система СПВЭ включает все типы и виды субъектов, наделенных публичными (властными) полномочиями (включая делегированные и субделегированные), связанными с целенаправленным управляющим воздействием на экономические отношения, которые для таких субъектов являются основными, одними из основных или дополнительными. *Подсистема ФОИВЭ* основана на более узком понимании *публичного управления* экономикой как реализации государственной политики Российской Федерации в сфере экономики, осуществление которой возложено законом на органы исполнительной ветви публичной власти и, прежде всего, на ее «ядро» в виде ФОИВ(ов), для которых целенаправленное управляющее воздействие на экономические отношения является основной или одной из основных непосредственных функций.

Действующая подсистема ФОИВ, для которых полномочия публичного управления в сфере экономики относятся к основной или одной из основных их функций («экономические» ФОИВ) включает 41 федеральный орган государственной власти (на дату вступления в силу Указа № 314 в 2003 г. — 49), в том числе 10 министерств (в 2003 г. — 6), 11 агентств (в том числе 9 агентств, подчиненных министерствам, 1 агентство, подчиненное непосредственно Президенту РФ и 1 агентство, подчиненное непосредственно Правительству РФ) (в 2003 г. — 21) и 20 служб (в том числе 15 служб, подчиненных министерствам, 2 службы, подчиненные непосредственно Президенту РФ, 4 службы, подчиненные непосредственно Правительству РФ) (в 2003 г. — 22). Большинство «экономических» служб (за исключением подчиненных непосредственно Президенту РФ) имеют также территориальные органы.

Таким образом, актуальная подсистема «экономических» ФОИВ существенно отличается от той идеальной модели, правовые основы которой были заложены Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁶ (далее — Указ № 324). На это, в частности, указывает тот факт, что в течение всего периода действия Указ № 324 подвергался изменениям 19 раз, большинство из которых затрагивали подсистему «экономических» ФОИВ(ов)¹⁷.

¹⁴ С даты вступления в силу рассматриваемого Закона изменения в его ст. 19 вносились 7 раз. См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁵ См.: Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. М.: Изд. Государственной Думы, 2018. 320 с.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

¹⁷ См.: Указы Президента РФ от 27 марта 2023 г. № 202; от 20 ноября 2020 г. № 719; от 12 апреля 2019 г. № 161; от 28 сентября 2017 г. № 448; от 7 декабря 2016 г. № 656; от 23 ноября 2016 г. № 620; от 12 мая 2016 г. № 224; от 22 июня 2010 г. № 773; от 22 июня 2009 г. № 710; от 25 декабря 2008 г. № 1847; от 7 октября 2008 г. № 1445; от 12 мая 2008 г. № 724; от 24 сентября 2007 г. № 1274; от 15 февраля 2007 г. № 174; от 27 марта 2006 г. № 261; от 23 декабря 2005 г. № 1522; от 14 ноября 2005 г. № 1319; от 15 марта 2005 г. № 295; от 20 мая 2004 г. № 649 // <https://base.garant.ru/186816/?ysclid=1le6fslrng860235209> (Дата обращения: 15.11.2023).

Вместе с тем важно подчеркнуть, что ряд ФОИВ(ов), несмотря на то, что регулирование экономических отношений (нормотворчество, управление имуществом, контроль за соблюдением правил) *не является для них основной функцией, опосредованно или секторально оказывает существенное влияние на экономику.*

К ним, в частности, относятся *министерства и службы правоохранительного и «силового» блоков (МЧС России — управляет имущественными комплексами, государственный пожарный надзор, лицензирование деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений и др.; Минобороны России — управляет имущественными комплексами, осуществляет государственный метрологический, энергетический, санитарно-эпидемиологический, ветеринарный и некоторые иные виды контроля (надзора) в отношении деятельности подведомственных организаций, а в некоторых случаях изготовителей, исполнителей, продавцов¹⁸; МВД России, ФСБ России — осуществляют в соответствии с федеральными законами об основах системы профилактики правонарушений¹⁹, об оперативно-розыскной деятельности, Уголовно-процессуальным кодексом РФ меры профилактики, пресечения и расследования в отношении большинства видов преступлений в сфере экономики, в том числе преступлений против собственности, порядка осуществления экономической деятельности (в 2022 г. только сотрудниками органов внутренних дел было выявлено 33 164 преступления в сфере экономической деятельности, в том числе 210 фактов незаконного предпринимательства, около 13 000 фактов изготовления, хранения, перевозки или сбыта поддельных денег или ценных бумаг)²⁰, интересов службы в коммерческих и иных организациях); Росгвардия — осуществляет, в частности, лицензирование частной охраны и детективной деятельности; Минюст России — осуществляет полномочия в сфере арбитража (третейского разбирательства), осуществления подведомственными судебными экспертными учреждениями судебной экспертной деятельности), а также министерства и ведомства социального блока (в частности,*

Минобрнауки России — управляет крупными имущественными комплексами, включающими около 900 бюджетных научных организаций, свыше 800 вузов и более 30 унитарных предприятий, устанавливает им государственное задание, подлежащее финансированию за счет средств федерального бюджета); Росздравнадзор — осуществляет лицензирование производства и технического обслуживания медицинской техники; медицинской и фармацевтической деятельности, которая осуществляется хозяйствующими субъектами преимущественно негосударственного сектора экономики, в том числе организациями оптовой торговли лекарственными средствами для медицинского применения и др.²¹).

Заключение

1. Сложившаяся на сегодня в нашей *стране система субъектов, наделенных публичными полномочиями в сфере экономики*, не имеет достаточно четкого законодательного или иного нормативного правового закрепления, что, на наш взгляд, может снижать эффективность государственного управления (в том числе мониторинга) в этой сфере, а также возможности целостного реформирования данной системы (в том числе с использованием новейших цифровых технологий) [12, с. 52]. Для достижения ощутимого синергетического эффекта соответствующая реформа должна затрагивать все ветви публичной власти и все формы ее осуществления.
2. Предпосылкой разрешения данной проблемы, по мнению автора, может стать принятие акта Правительства Российской Федерации, в котором был бы закреплён перечень полномочий в сфере публичного управления экономикой (*полномочий, связанных с возникновением, изменением и прекращением правоотношений владения, пользования и распоряжения имуществом (в том числе имущественными правами); производством, распределением и потреблением товаров (услуг и работ), включая установление, изменение и применение порядка осуществления экономической деятельности*) с указанием всех категорий субъектов, которые осуществляют или могут осуществлять данные полномочия на основе правовых режимов их делегирования (в том числе правового режима саморегулирования).
3. Также целесообразно установить федеральным законом *общие основания, условия и принципы делегирования публичных полномочий в сфере управления экономикой* организациям, объединениям граждан и отдельным гражданам, а актом

¹⁸ См., например: Приказ Министра обороны РФ от 26.03.2022 № 177 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) на объектах Министерства обороны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 29.04.2022; Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140; 2021. № 27. Ст. 5179.

¹⁹ Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.06.2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

²⁰ Состояние преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2022 // <https://мвд.рф/reports/item/35396677/> (Дата обращения: 28.08.2023).

²¹ Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 (ред. от 14.09.2021) «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6931.

Правительства Российской Федерации — сводный порядок делегирования таких полномочий соответствующим категориям лиц и реестр организаций, объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, а также граждан, которым на основании федерального законодательства делегированы отдельные полномочия в сфере публичного управления экономикой. ■

Литература [References]

1. Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. Революционное измерение целостности права // Российский журнал правовых исследований. 2016. Т. 3. № 1 (6). С. 37-48 [Shultz V.L., Bochkarev S.A. The revolutionary dimension of the right of integrity // Russian Journal of Legal Studies (Moscow). 2016;3(1):37-48, (In Russ.)]
2. Риккардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. В 3-х томах. М: Государственное издательство политической литературы. 1955. Т. 1. 360 с. [Riccardo D. The beginnings of political economy and tax taxation: in 3 volumes. M: State Publishing House of Political Literature. 1955. Vol. 1. 360 p.]
3. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3—13 [Chirkin V.E. Public authority in the modern society // Journal of Russian Law. 2009;(7):3-13, (In Russ.)]
4. Locke J. Two Treatises of Government (1690). A Critical Edition / Ed. by Peter Laslett. London, 1960. 467 p.
5. Общая теория государства и права. В 3-х т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М.: Норма, 2016. 576 с. [General theory of state and law. In 3 volumes / Otv. ed. M.N. Marchenko. 4th ed., rev. and additional Vol. 1. M.: Norma, 2016. 576 p. (In Russ.)]
6. Современные проблемы организации публичной власти / А.М. Арбузкин, И.П. Кененова, А.И. Ковлер [и др.]. М: Юридический Дом «Юстицинформ», 2014. 596 с. ISBN 978-5-7205-1260-6 [Modern problems of organizing public power / A.M. Arbuzkin, I.P. Kenenova, A.I. Kovler [et al.]. M: Legal House "Justicinform", 2014. 596 p. (In Russ.)]
7. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма, 2011. 335 с. [Chirkin V.E. Public law education. M.: Norma, 2011. 335 p. (In Russ.)]
8. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3—12 [Chirkin V.E. Separation of powers: social and legal aspects // Soviet State and Law. 1990;(8):3-12, (In Russ.)]
9. Зорькин В.Д. Конституционный Суд и развитие гражданского права [Электронный ресурс], <https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=48> (Дата обращения: 20.10.2023) [Zorkin V.D. Constitutional court and civil law development [Electronic resource], <https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=48> (In Russ.) (Accessed: 20.10.2023)]
10. Максимов С.В. Контрольная ветвь власти как атрибут президентской республики [Электронный ресурс], <https://blog.pravo.ru/blog/6330.html> (Дата обращения: 20.10.2023) [Maksimov S.V. Control branch of government as an attribute of the presidential republic [Electronic resource], <https://blog.pravo.ru/blog/6330.html>. (In Russ.) (Accessed: 20.10.2023)]
11. Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5. С. 3—15 [Tikhomirov Yu.A. Legal regimes of state regulation of economy // Pravo i ekonomika. 2000;(5):3-15 (In Russ.)]
12. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные концепции государственного управления и институциональные риски // Общество и экономика. 2020. № 6. С. 41—52, <https://doi.org/10.31857/S020736760010114-4> [Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. Modern concepts of public administration and institutional risks // Society and Economy. 2020;(6):41-52, (In Russ.) <https://doi.org/10.31857/S020736760010114-4>]

Сведения об авторе

Максимов Сергей Васильевич: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института экономики Российской академии наук (ИЭ РАН)
sergeymax2006@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 16.11.2023
Одобрена после рецензирования: 01.12.2023
Принята к публикации: 05.12.2023
Дата публикации: 29.12.2023

The article was submitted: 16.11.2023
Approved after reviewing: 01.12.2023
Accepted for publication: 05.12.2023
Date of publication: 29.12.2023