

Н.А. Игнатюк

серия образование

**ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
ПРАВА РОССИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Наталья Александровна Игнатюк
Основы публичного экономического
права России. Учебное пособие

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8225313
Основы публичного экономического права России: учебное пособие/ Н.А. Игнатюк.: Юстицинформ; Москва; 2014
ISBN 978-5-7205-1212-5

Аннотация

Настоящее учебное пособие является учебным изданием, содержащим ответы на самые часто задаваемые вопросы, в частности, вопросы о принципах государственного влияния на экономику, о круге экономических отношений, регулируемых правом, о степени свободы субъектов, занимающихся экономической деятельностью от имени государства, о случаях и условиях ограничения публичной экономической деятельности и др.

Учебное пособие соответствует программам учебных курсов «Административное право» и «Основы экономики». Систематичность изложения, обширность рассмотренных тем и в то же время сжатость представленного материала позволят в кратчайшие сроки изучить административно-правовую организацию управления экономикой, понять, каким образом государство может вмешиваться в экономическую жизнь.

Учебное пособие рассчитано на студентов, аспирантов, преподавателей экономических и юридических вузов и факультетов, на государственных и муниципальных служащих. Будет очень полезно тем, кто старается углубить свои познания о публичной экономической деятельности либо пытается решать проблемы нестыковок экономических и юридических воззрений или создать новую концепцию отношений государства к праву и экономике.

Содержание

Глава I	5
§ 1. Основные концепции «отношения государства» к праву и экономике	5
1.1. Период IX–XVII в. в	6
1.2. Период XIX–XX в. в	7
1.3. Начало XXI века	11
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	11
§ 2. Основные экономические теории XX–XXI веков	13
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	16
§ 3. Экономическая политика государства	18
3.1. Феодалное землевладение (IX–XV вв.)	18
3.2. Формирование единого всероссийского рынка (вторая половина XVI–XVII в.)	18
3.3. Формирование экономически самостоятельного государственного хозяйства (вторая половина XVII – первая половина XVIII в.)	20
3.4. Вторая половина XVIII в. – начало XX в.	21
3.5. XX век	23
3.6. Конец XX – начало XXI века	27
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература и правовые акты	29
§ 4. Правовые потребности экономики	30
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	32
§ 5. Экономика как сфера и объект правового регулирования	33
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	36
§ 6. Системное правовое регулирование в сфере экономики	37
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	42
Глава II	43
§ 1. Понятие публичного экономического права	43
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	47
§ 2. Институты публичного экономического права	48
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	53
§ 3. Источники публичного экономического права	54
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	55
§ 4. Правовые отношения в сфере экономики и объекты публичного экономического права	57
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	58

§ 5. Место публичного экономического права в правовой системе, перспективы развития данной подотрасли права	60
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	62
Глава III	63
§ 1. Субъекты публичной экономической деятельности на федеральном уровне	68
§ 2. Субъекты публичной экономической деятельности на региональном уровне	77
§ 3. Субъекты публичной экономической деятельности на местном уровне	81
§ 4. Публичные администраторы	85
§ 5. Особенности некоторых организаций и учреждений, участвующих в публичной экономической деятельности	94
Глава IV	103
§ 1. Экономическое прогнозирование и планирование	103
Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература	107
§ 2. Региональное и территориальное развитие	108
§ 3. Денежная и финансовая политика[162]	116
Конец ознакомительного фрагмента.	122

Наталья Александровна Игнатюк

Основы публичного экономического права России

Глава I

Государство, право, экономика

§ 1. Основные концепции «отношения государства» к праву и экономике

Общество является сложно сформированной структурой с большим количеством элементов. Все его составные элементы очень тесно переплетены между собой. Они в своей совокупности составляют систему, в которой каждый элемент имеет связь с другими элементами. При этом каждый элемент не только посылает другим элементам системы сигналы, но и получает сигналы от составляющих систему элементов, т. е. **между элементами общественной системы есть прямая и обратная связь**. Более того, они постоянно влияют друг на друга с тем, чтобы развитие каждого из элементов не останавливалось и примерно равнялось по развитию остальным элементам системы.

Если какие-то элементы, входящие в структуру системы теряют способность посылать или принимать сигналы от других элементов либо нарушена связь между элементами в режиме «обратной связи» или какая-то часть или элемент в целом начинают отставать в развитии от других элементов, входящих в систему, возникают очаги напряженности, перерастающие в социальные или иные «взрывы». Поэтому знания о закономерностях развития элементов системы общественного устройства, мониторинг развития элементов и «обратной связи» между элементами системы необходимы для предотвращения таких «взрывов».

Право и экономика являются элементами¹ в системе общественного устройства любого типа государства. Развивая один элемент и не создавая условий для развития другого элемента, можно получить разные результаты общественного развития. Не всегда ожидаемые, а часто напротив, совсем неожиданные. Поэтому государство, чтобы поддерживать в нормальном состоянии и защитить эти два элемента (правовую и экономическую системы), использует различные инструменты – от регулирования до принуждения. Для этого в одних случаях образуются специальные органы и учреждения. В других – создаются новые или корректируются существующие специальные нормы права (обязательные правила поведения). В третьих, стимулируются субъекты управления к проявлению частной инициативы по содействию развитию либо всей системы, либо отдельного элемента, входящего в структуру общественной системы.

¹ Каждый из этих элементов имеет свою систему, одновременно являющуюся подсистемой в общей системе общества (системе общественного устройства, общественной системе). Утверждение о том, что это самостоятельные элементы, является условным. Например, в правовую систему входят элементы (правовые средства) необходимые и достаточные для правового регулирования поправляться на предотвращение различных кризисных явлений, а при угрозе их возникновения – проявляться стремление добиться скорейшего экономического равновесия. В таких ситуациях, как правило, ведется определенного рода налоговая и бюджетная политика, направленная на обеспечение стойкого и планомерного развития экономики.

В ходе объективного процесса исторические формы государства меняются, в связи с чем, может меняться влияние государства на экономическую и правовую системы.

Так, например, если устанавливается диктатура какого-либо класса или лица, то будут востребованы меры принуждения, превалирующие над естественным процессом развития правовой или экономической системы. Соответственно отношение государства, вернее сказать, лиц, которые будут выступать от имени государства, будет обусловлено желанием сохранить диктатуру, а не способствовать планомерному развитию правовой системы или либеральной экономики.

В тех случаях, когда в стране дела «вершит» гражданское общество, будет создаваться правовая основа, обеспечивающая стабильное функционирование экономической системы. Для контроля за соблюдением законов, параллельно с государственными будут создаваться специальные органы (общественного или народного контроля и т. д.), осуществляться эмиссии денег и создаваться для этого необходимые экономические структуры. Усилия власти будут наведения (нормы права, правоотношения, юридические факты, правовые акты (нормативные и индивидуальные), законность, правосознание, правовая культура, правосубъектность, меры правового принуждения и др.) – право представляет собой определенную систему (правовую систему). Но при этом право входит в структуру другой системы – общественного устройства. А хозяйствующие субъекты, экономические отношения и определяющие их уровень производительные силы суть основополагающие элементы другой – экономической системы, являющейся, в свою очередь, элементом общественной системы и т. д.

Обобщая можно сказать, что *в разные периоды развития общества значимость элементов, входящих в общественную систему, периодически меняется местами. Бодни периоды, на основе возникновения или изменения экономических отношений, начинают создаваться или реформироваться нормы права. В другие периоды точкой отсчета экономических преобразований или активизации развития новых экономических отношений являются новые нормы права о поведении участников экономических отношений.* Приоритет права или экономики в тот или иной период развития общества определяется исходя из типа государственного устройства.

Постараемся рассмотреть, в какие периоды и как «относилось» российское государство к экономике и праву, что мешало или помогало системному развитию нашего общества. Необходимо это для того, чтобы понимать какие варианты взаимных связей между правом и экономикой уже ранее использовались, к какому результату это приводило и какие варианты можно использовать, чтобы укрепить между ними связь и улучшить работу правовой или экономической системы.

1.1. Период IX–XVII в. в

В период раннего феодального земледелия и до XVII в. в российском государстве отношение к праву и экономике не было обусловлено какими-либо теориями или научными течениями. В то время экономических теорий или, как нынче говорят, экономических школ, не существовало. Лишь с возникновением новых общественных отношений по товарному обмену стали возникать научные предположения о том, что общества могут развиваться в соответствии с научными теориями.

С возникновением рыночных отношений, когда между натуральными хозяйствами стали возникать отношения по обмену излишками производимой продукции, у лиц, выступающих от имени большинства населения (князья, цари) стали появляться инструменты регулирования определенного рода общественных отношений.

Для регулирования товарных отношений сначала вводился один эквивалент предметам товарного обмена, позже эту роль стали выполнять металлические деньги и с XVIII века – бумажные деньги².

Право в раннефеодальный период (IX–XII вв.) только начинало формироваться, поэтому и не могло влиять на развитие возникающих товарных отношений, они развивались вне рамок норм права. Более того, эти отношения способствовали появлению обычаев, получивших намного позже статус правовых.

Формирование норм права и процесса сначала появилось в феодальном праве (в Пространной правде, в Русской правде). В то время они напрямую не относились к экономическим отношениям, а касались, в основном, охраны собственности и договоров (купли-продажи, займа, хранения имущества, личного найма, займа с самозакладом, подряда).

В период феодальной раздробленности (XII–XIV вв.) появление двух форм правления (монархии и республик) позволило появиться, в республиканской форме правления, нормам права, закрепляющим обязательственные права (заключение устных и письменных договоров).

Во второй половине XIV – первой половине XVI в. (период образования русского централизованного государства) принятие Судебника 1497 г. особенно не повлияло на развитие экономических отношений. Этот правовой акт, в основном, касался вопросов уголовного права и процесса. И лишь с принятием Соборного уложения 1649 г. можно говорить о том, что между правом и экономикой возникают взаимосвязь и взаимозависимость. Судебник 1649 г. стал кодексом норм, регламентирующим частные интересы на многие десятилетия. В частности, приобретение и оборот движимого и недвижимого имущества, залоговые права, обязательства по договорам, формы заключения договоров и основания для признания их недействительными реализовывались именно в соответствии с этим источником права.

В период образования и развития абсолютной монархии (XVIII в.) нормы гражданского права (о праве собственности, обязательственное право, виды договоров) стали получать более детальную правовую регламентацию.

Указом от 23.03.1714 г. были уравнены в правах вотчины и поместья. Они получили статус недвижимости. Была введена монополия государства на землю и добычу недр. Указом от 10.12.1719 г. добыча полезных ископаемых стала привилегией государства (государство получило преимущественное право покупки золота, серебра, меди, селитры). В соответствии с Указом «О покупке к заводам деревень» от 18.01.1721 деревни не могли быть проданы отдельно от завода. Их запрещалось закладывать, а преимущественное право на их покупку было предоставлено дворянам.

1.2. Период XIX–XX в. в

В этот период роль государства в регулировании торговли (особенно внешней) и государственные протекционистские меры, особенно активная протекционистская роль государства в производственной сфере, были высоки. Право развивалось сообразно экономике, Свод законов Российской Империи 1835 г. являлся основным правовым актом, на основе которого развивались экономические отношения.

Право собственности было предоставлено «исключительно и независимо от лица постороннего и владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом вечно и потомственно». Это относилось и к движимому, и к недвижимому имуществу. Договоры рассматривались как обязательственное право сторон, условия которого должны исполняться. Предметом

² На Руси это был сначала скот, потом – мех. Это подтверждается многими статьями из «Русской правды». Власти, до определенного времени, содействовали обращению слитков (гривнами – золотыми деньгами), потом – всеми видами металлических денег, позже – обращению бумажных денег.

договора могли быть и имущество, и действия лиц. Заключаться договоры могли устно и письменно. Можно было предусматривать средства их обеспечения – поручительство, неустойку, залог недвижимого имущества, залог движимого имущества. Увеличился и перечень договоров. Это могли быть: договор мены, договор купли-продажи, договор запродажи, договор имущественного найма, договор поставки и подряда, договор займа, договор личного найма, договор товарищества (товарищество полное, товарищество на вере, товарищество «по участкам»).

В этот период отношение государства к праву и экономике в России существенно отличалось от ситуации в зарубежье. Во многих европейских странах к концу XIX – началу XX в. начинают проявляться недостатки хозяйственной системы, построенной в соответствии с воззрениями классиков экономического либерализма (А. Смита, Д. Рикардо). Появление глубоких экономических кризисов, быстрая концентрация капитала и производства, формирование монополистических объединений, ослабление конкурентных механизмов свидетельствовали о том, что невмешательство в экономику и неограниченная свобода конкуренции предпринимателей, без вмешательства государства в рыночный механизм, ведет лишь к нарастанию классовых противоречий, а не к стабильному развитию экономических отношений.

Первая мировая война, как чрезвычайное обстоятельство, полностью изменила механизм государственного участия в экономике. Поскольку война – объективная причина для государственного монопольного военного регулирования, то руководство стран, участвовавших в этой войне, было вынуждено подвергнуть экономическую систему резкому воздействию.

Для России изменение государственного устройства в конце 1917 года, переход к «правлению» Советов, было «отклонением» от общего вектора развития европейских экономик. Хотя и для их развития фактически наступил период реформ. Депрессия 1929–1933 гг. практически ввергла в кризис систему капитализма свободной конкуренции. Идеи саморегулирования рынка и невмешательства государства были «похоронены», как тогда казалось, окончательно. При этом нормы права не особенно влияли на происходящее в экономике, находясь, условно говоря, в состоянии «сна».

Кризис капитализма в индустриально развитых странах позволил появиться новым различным моделям вмешательства государства в экономику. Основной целью, при формировании новых моделей, была стабилизация хозяйственной и политической системы. Поэтому в некоторых странах возникла диктатура с сильным огосударствлением и милитаризацией экономики (Германия, Италия, Япония). В них сохранялись элементы участия в экономике частного капитала, но эти модели оказались «недолговечными», во второй половине XX в. они были разрушены.

Создание моделей «социального» рыночного хозяйства или «государства всеобщего благосостояния»³ не было основано на каких-либо теоретических учениях. Лишь после обнародования их основных концептуальных положений, эти модели, «обрастая» теоретическими концепциями⁴, на протяжении десятилетий стали господствующими в отношениях государства к экономике некоторых зарубежных государств⁵.

Однако возвратимся к российской практике.

³ Эти модели были «предложены» президентом США Рузвельтом как средство вывода страны из кризиса 1929–1930 гг.

⁴ На базе этих моделей возникла экономическая школа кейсианство.

⁵ Основой данной концепции было следующее – рыночное хозяйство не способно к саморегуляции при существенном нарушении макроэкономического равновесия. Поэтому необходима активная государственная политика в регулировании экономики. Задача государства состоит в том, чтобы, используя определенные рычаги, добиться увеличения платежеспособного спроса. Это должно послужить основой экономического развития. В конце прошлого века эта теория и основанная на ней практика макроэкономического регулирования оказалась в кризисе.

В России, во второй половине 20-х годов, происходили иные процессы. В тот период важнейшей задачей экономического развития было превращение страны из аграрной в индустриальную. Нужно было обеспечить экономическую независимость страны и укрепить её обороноспособность. Для этого необходимо было срочно модернизировать экономику, технически «первооружить» всё народное хозяйство, создать новую систему права.

Правящей партией был провозглашен курс на индустриализацию (1925 г.). Основу, на которой могли возникать нормы права, составляли решения съездов Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков), позже – КПСС и Советов⁶.

Такая государственная политика (имеется в виду политика индустриализации) требовала изменений в системе управления промышленностью. Экономику страны стали переводить на отраслевую систему управления по пятилетним планам развития, а формирование норм права – под нужды экономики.

Поскольку руководством страны был принят курс на всемерное ускорение индустриального развития и на форсированное создание социалистической промышленности, то без централизации этих процессов достигнуть желаемого было невозможно. Укрепление единоточаия и централизация в распределении сырья, рабочей силы и производимой продукции привели к возникновению новых отраслей права, в которых закладывались уже новые правовые принципы.

В гражданском праве – национализация частной собственности, государственная собственность на «землю, недра, леса, горы, ж\д и подвижной состав, летательные аппараты»; сокращение договорных отношений; запрет на безвозмездное предоставление имущества до определенной суммы; национализация авторских произведений. В трудовом праве – всеобщая трудовая повинность, запрет на наём на работу детей до 14 лет, страхование на случай болезни, установление 8-часового рабочего дня, запрет на ночной труд женщин и подростков.

Появились новые отрасли права, не существовавшие до начала XX века. Многие новые нормы были систематизированы в кодексы (гражданский, земельный, трудовой), но большая часть норм, относящихся к регулированию экономических отношений, была «создана» Советом народных комиссаров (СНК) и отраслевыми ведомствами (наркоматами и постоянными комиссиями СНК).

Преобразование экономики и централизованное управление привели к полному «огосударствлению» народного хозяйства. Более того, произошедшие изменения в экономическом развитии нового государства привели к изменению Конституции – Основного закона страны.⁷

Появились «контуры» будущего финансового и налогового права. В начале 20-х годов был произведен обмен денежных знаков. Были созданы государственные сберегательные кассы и банки (коммерческие, кооперативные, коммунальные). В практику были введены государственные займы. Натуральный налог был заменен денежным. Появились прямые, косвенные, общереспубликанские, республиканские и местные налоги.

Во время и после войны (середина XX в.) и право, и экономика, существовали на условиях военного времени. Сделки, совершенные на оккупационных территориях, если они не соответствовали советским законам – признавались недействительными. Сужалось применение гражданско-правовых договоров и были расширены права государства в отношении объектов права личной собственности.

В период либерализации общественных отношений (середина 50—60-х г. XX в.) появление Основ гражданского законодательства СССР способствовало более детальной право-

⁶ Начало политики индустриализации было законодательно закреплено в апреле 1927 г. IV съездом Советов СССР.

⁷ На VIII Чрезвычайном съезде Советов (1936 г.) была принята новая Конституция СССР.

вой регламентации правового статуса собственности (государственной, колхозно-кооперативной, профсоюзных и общественных организаций).

Экономическая перестройка началась с июня 1987 года. Точкой отсчета этих процессов условно можно считать «Закон о государственном предприятии». По данному Закону руководителям и коллективам государственных предприятий были предоставлены широкие полномочия. Они могли теперь самостоятельно выходить на внешний рынок, сотрудничать с иностранными партнерами и распоряжаться своей прибылью: вкладывать ее в производство или повышать свою заработную плату.

Позднее, в 1988 году, были приняты законы, разрешающие открывать частные предприятия, в 1989 – допускавшие аренду земли и других природных ресурсов юридическими и физическими лицами.

После такого «серьезного» изменения отношения государства к собственности и соответствующего изменения законодательства, стали возникать арендные хозяйства и их новые формы – семейные фермы. В экономике страны наметился переход к рыночной экономике.

Постановлением Верховного Совета СССР «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике» и рядом других документов, предусматривалась постепенная демократизация, децентрализация и разгосударствление собственности. Началось реформирование кредитной и ценовой политики. Наместились черты частного предпринимательства – стало возможным создание акционерных обществ. Начала формироваться система оптовой торговли оборудованием и сырьем, электроэнергией и т. д.

Правда, большинство новых норм права все ещё «дышали» идеями построения рыночного социализма. К тому же реализация новых правил поведения в сфере экономики откладывалась на год. Это, к сожалению, не способствовало предотвращению усиления кризисных явлений в экономике, а напротив, спровоцировало переход к очередным общегосударственным преобразованиям и в итоге – к ликвидации Союза ССР.

Экономическая ситуация в тот период была архи сложной, но в Российской Федерации были начаты экономические реформы. Создание Союза Независимых Государств позволило правительству России взять под контроль финансовую и денежную систему, начать разработку и проведение независимой экономической политики⁸.

Основной задачей правительства была объявлена макроэкономическая и финансовая стабилизация с одновременным переходом к рыночной экономике и приватизацией государственной собственности. Так на пути к рыночной экономике наша страна пережила и либерализацию⁹, и стабилизацию¹⁰, и приватизацию¹¹.

Соответственно этим процессам формировались и нормы права.

Экономическое реформирование в конце 90-х годов прошлого века серьезно ослабило вертикаль управления в сфере экономики. Экономические реформы непрерывно корректировались, политические решения длительное время не принимались. Это тормозило процессы экономического реформирования, фактически блокировало быстрый переход от

⁸ На V съезде народных депутатов РСФСР было объявлено о проведении в стране радикальных экономических реформ.

⁹ Это когда цены на большинство товаров, услуги и энергоносители не контролируются государством, централизованная система распределения ресурсов ликвидирована.

¹⁰ В этот период предполагается жесткая кредитно-денежная политика, выражающаяся в сокращении государственного долга и расходной части бюджета.

¹¹ Ваучерная приватизация (1992–1994). Проходила в соответствии с Указом Президента России «О введении системы приватизационных чеков в Российской Федерации», которым «готовились» условия для создания спроса на все виды приватизационной собственности. Приватизация 1995 г. проходила в денежной форме в форме продажи акций на аукционах. Но темпы приватизации были очень низкими, а доходы государства нерегулярными. В 1994–1996 гг. государство использовало новую схему – залоговые аукционы. В результате приватизации в России по состоянию на 1 июля 1997 г. большая часть российских предприятий относилась к частной форме собственности. Параллельно проводилась продажа предприятий розничной торговли, сферы услуг, общественного питания, приватизация жилья и земли.

планово-директивной экономики к рыночной. Право не «поспевало» за экономическими процессами, поскольку не могло так быстро меняться и соответственно реагировать на новые вызовы. Более того, вновь принятые правовые акты никто не спешил исполнять. Это способствовало возникновению признаков «анархии» в общественном развитии и без кризиса эта ситуация бы не изменилась.

Экономический кризис 1998 года «освободил» страну от огромного внутреннего долга (ГКО), бюджет стал сводиться с профицитом. Внешний долг у страны остался, но появилось превышение экспорта над импортом. Это сделало финансовое положение страны более устойчивым, но не совсем было ясно, насколько.

XX век закончился тем, что к нулевым годам страна подошла с существенно разбалансированной экономикой, «скороспелым» экономическим законодательством и явлениями распада государства на «отдельные княжества».

1.3. Начало XXI века

Новое руководство страны было ориентировано на консолидацию сил, на сохранение территориальной целостности страны и формирование правовых основ для развития экономики. Уже к десятым годам нынешнего века почти все блоки экономического законодательства были сформированы. Но возникла другая проблема, заурегулированность отраслевых норм + низкая исполнительская дисциплина + отсутствие мониторинга правоприменения + отсутствие прогрессивных форм регулирования отношений в сфере экономики + появление комплексных институтов права в сфере экономики.

В результате – законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере экономики много, но нормы права «наталкиваются друг на друга», обилие правовых коллизий «блокирует» действие многих действительно нужных норм права, правоприменители исполняют законодательство выборочно, а то и вовсе не исполняют. Право зашло в «тупик».

Выходы из подобных ситуаций известны – ликвидация множества нормативных правовых актов, их укрупнение, создание новых «блоков» отраслевого законодательства, т. е. проведение консолидации законодательства. Эта известная форма систематизации законодательства, в процессе которой все нормы права по одному и тому же институту права и предмету регулирования объединяются в один укрупненный, систематизированный акт, балансируются между собой по действию, «увязываются» с другими отраслевыми блоками законодательства.

Именно в этом направлении может произойти изменение в отношениях государства, права и экономики. Если изменений в этих отношениях не произойдет, т. е. не появится у представителей власти понимания конечных целей развития правовой и экономической систем (как элементов системы общественного устройства) и методов достижения этих целей, то серьезные конфликты и потрясения в нашем обществе неизбежны.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

- Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. – М., 2005;
Барышева А.В. Перестройка: социально-экономические проблемы – АН СССР, Ин-т экономики. М.: Наука, 1990;
Бояринцев В.И. Перестройка: от Горбачева до Чубайса – М.: Алгоритм, 2005;
Бутенко А.П. Пятнадцать лет перемен в России: достижения и разочарования // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 1;

Валовой Д.В. Экономика: взгляды разных лет: становление, развитие и перестройка хозяйственного механизма; АН СССР. – М.: Наука, 1989;

Гайгер Л.Т. Макроэкономическая теория и переходная экономика. Пер. с англ. / Общ. ред. и предисл. В. А. Исаева – М.: Инфра-М. 1996;

Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI–XX вв. – М.: Юристъ, 1995;

Камаев В.Д. Экономическая теория. – М.: Изд-во ВЛАДОС, 2002;

Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. – М.: Зерцало, 2004;

Мэнкью Н. Грегори. Макроэкономика /пер. с англ. – М.: Изд-во Питер, 2013;

Памятники русского права / Под общей ред. С. В. Юшкова. – Вып.4. Памятники права периода укрепления Русского централизованного государства. XV–XVII вв. М.: Госюриздат, 1956;

Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций, М.: Волтере Клувер, 2011;

Тимошина Т.М. Экономическая история России. Учебное пособие / под ред. проф. М.Н. Чепурина, – 11-е изд., – М.: Юстицин-форм, 2011.

§ 2. Основные экономические теории XX–XXI веков

В России, начиная с конца XVIII века, были известны самые разнообразные течения экономической мысли. К XX веку теоретическая основа, на которую опиралась российская экономическая наука, была создана. В формировании этих основ участвовали несколько школ.

Меркантилизм¹², учение возникло в XVI–XVII вв. в Европе. Представители этого учения – Томас Ман (1571–1641), Антуан де Монкретьен (1575–1621). **Физиократы**¹³ – научная школа французских экономистов, XVIII век. Основателем учения был Франсуа Кенэ (1694–1774), наиболее крупными представителями – Виктор де Мирабо (1715–1789), Дюпон де Неймур (1739–1817) и Жак Тюрго (1727–1781). **Классическая политическая экономика**¹⁴, конец XVIII – первая половина XIX в. Шотландский экономист Адам Смит (1723–1790) стал основоположником классической политической экономии. Именно в его трудах и трудах Давида Рикардо (1772–1823) экономическая наука получила свое дальнейшее развитие. **Марксизм**¹⁵, конец XIX – начало XX в. Немецкие ученые Карл Маркс (1818–1883) и Фридрих Энгельс (1820–1895) создали теоретическую концепцию, получившую обобщенное название марксизма. **Маржинализм**¹⁶, вторая половина XIX – первая половина XX в. Представители этого учения (австрийская школа) – Карл Менгер (1840–1921), Фридрих Визер (1851–1926), Леон Вальрас (1834–1910), Эйген-Бем-Баверк (1851–1914), Уильям Стэнли Джевонс (1835–1882) критиковали теорию марксизма. Именно эта теория лежит в основе современного неоклассического направления экономической мысли. **Неоклассическая экономическая теория**¹⁷, вторая половина XIX в. Представителей неоклассической

¹² Учение возникло в период зарождения экономической науки как самостоятельной отрасли знаний. Представители меркантилистов отождествляли богатство нации и государства с деньгами и сокровищами. Они полагали, что единственным богатством страны являются деньги, а государство должно вмешиваться в торговлю для того, чтобы регулировать «неравный товарный обмен между государствами». Период меркантилизма характеризовался вытеснением натурального хозяйства нарождавшимися капиталистическими (рыночными) отношениями. Это был период «первоначального накопления капитала».

¹³ Физиократы считали богатством не деньги, а «произведения земли». Не торговля и не промышленность, с их точки зрения, а сельское хозяйство является источником богатства. Это, по их мнению, предопределено Богом и не зависит от человека.

¹⁴ Основной идеей в этом учении была идея либерализма. Он должен выражаться в минимальном вмешательстве государства в экономику, рыночное регулирование должно осуществляться на основе свободных цен. Автор теории – Адам Смит, заложил основы трудовой теории стоимости, считал, что разделение труда является условием повышения производительности. Давид Рикардо продолжил теорию Смита, доработал её. Он считал, что стоимость и цена товара зависит от количества труда, затраченного на его изготовление, а прибыль – есть результат неоплаченного труда рабочего. Его учение легло в основу утопического социализма.

¹⁵ Марксизм или теория научного социализма (коммунизма) была представлена в виде следующих принципов: общественная собственность на средства производства, отсутствие эксплуатации человеческого труда, равная плата за равный труд, всеобщая и полная занятость, в процессе труда человек отчуждает результаты своего труда, в результате чего стоимостная характеристика резко уменьшается, общество без частной собственности, политический центр регулирует всю государственную экономику.

¹⁶ Эта теория была сформулирована во второй половине XIX в. Основная идея этого учения – использование предельных крайних величин или состояний, которые характеризуют не сущность явлений, а их изменение в связи с изменением других явлений. Авторы этой теории считали, что стоимость любого блага или товара зависит от его предельной полезности для потребителя.

¹⁷ Авторы этого направления разработали несколько теорий: теорию предельной полезности, теорию предельной производительности, теорию общего экономического равновесия, экономическую теорию благосостояния, теорию рациональных ожиданий и др. Согласно теориям нужно исследовать поведение «экономического» человека (потребителя, предпринимателя, наёмного работника), который стремится к максимальному доходу и минимуму затрат. Эти теории базируются на принципах экономического либерализма и свободной конкуренции, но акцент делается на исследовании прикладных практических проблем. В них, в основном, используется количественный, а не качественный анализ. Большое внимание уделено проблемам эффективного использования ограниченных ресурсов на микроэкономическом уровне.

школы несколько, но наиболее весомый вклад в разработку учения сделал Альфред Маршал (1842–1924) и иные ученые австрийской, математической, американской и кембриджской школ.

Первые русские экономисты не ограничивали свои наблюдения экономической жизни сферой обращения и не отождествляли богатство с деньгами. Внешнюю торговлю они не считали единственным источником обогащения государства, а рассматривали ее преимущественно в качестве средства развития промышленности и сельского хозяйства, заботой об увеличении товарооборота внутри страны.

Учитывая зависимость экономического подъема России от состояния внутренней и внешней торговли, наблюдалось стремление сплотить класс купцов и тем самым усилить его позиции в борьбе против иностранной конкуренции.

Среди российских работ по истории экономических учений XIX и начала XX веков можно выделить «Очерк истории политической экономии» 1883 г. И. И. Иванюкова, «История политической экономии» 1892 г. А. И. Чупрова, «История политической экономии» 1900 г. Л.В. Федоровича, «История политической экономии. Философское, историческое и теоретическое начала экономики XIX в.» 1909 г. А. И. Миклашевского, «Экономические очерки» В. К. Дмитриева 1904 г., «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов» С.Ю. Витте (расширенное издание 1910 г.), «Очерки из новейшей истории политической экономии и социализма» (1903), «Современный социализм в своем историческом развитии» (1904), «Теоретические основы марксизма» (1905), «Основы политической экономии» (1909), «В поисках нового мира» (1913), «Социальная теория распределения» (1913), «Социальные основы кооперации» (1916), «Бумажные деньги и металл» (1917), «Социализм как положительное учение» (1918) М.И. Туган-Барановского и др.

Революционный переворот в 1917 году (Октябрьская революция) существенно изменил научные подходы к экономическим процессам в нашей стране. В период первых советских преобразований и военного коммунизма были разработаны концепция новой экономической политики (В.И. Ленин); концепция милитаризации труда (Л.Д. Троцкий); теория о необходимости на основе первоначального социалистического накопления принудительно восстанавливать разрушенные связи между основными факторами производства (Н.И. Бухарин, Е.А. Преображенский).

Плеханов Г.В., Маслов П.П., Мартов Ю.О. и другие критиковали хозяйственные преобразования, предлагаемые большевиками, но В.И. Ленин и его соратники не отказались от идей марксизма.

К 30-м годам, в период новой экономической политики (НЭП) началась интенсивная разработка и обоснование принципов ведения народного хозяйства. Можно отметить работы В.А. Базарова, который пытался совместить телеологический и генетический принципы планирования народного хозяйства. В эти годы Н.Д. Кондратьевым была разработана теория больших циклов конъюнктуры. Из теории следовало, что за депрессией последует новый подъем капиталистической экономики. В этом советская власть узрела «буржуазную апологию».

Теоретиком нэповской политики в сфере финансов и кредита стал Н.Л. Юровский. Он занимался теорией ценообразования.

Вклад в развитие экономической теории внес другой русский ученый – А.В.Чаянов (1888–1937), который отстаивал идею устойчивости семейного трудового хозяйства, его более высокой эффективности по сравнению с крупными коллективными хозяйствами. Он основал организационно-производственную школу. Его идеи о том, что семейное трудовое хозяйство коренным образом отличается от фермерского хозяйства, так как в основе его деятельности лежит удовлетворение потребностей семьи, а не получение прибыли, противоре-

чили установкам Советского государства того времени, полностью расходились с курсом страны на коллективизацию.

Сворачивание НЭПа и переход к административно-командной системе (примерно с 1928 до начала Великой Отечественной войны) в экономической науке позволило безраздельно «править» концепции экономической теории **марксизма**.

Период военной экономики (1941–1945 гг.) завершился в экономике полным господством административно-командной системы и даже предпринятые попытки реформ конца 50-х – середины 60-х годов не позволили избежать застойных явлений.

Единственный в России лауреат Нобелевской премии Л. В. Канторович (1912–1986 гг.), российский ученый-экономист и математик, ввел в экономическую и математическую науки понятие и модель линейного программирования в целях разработки оптимального подхода в процессе использования ресурсов. В его работе «Экономический расчет наилучшего использования ресурсов» (1959 г.) впервые удалось построить статистическую и математическую модель текущего и перспективного планирования использования ресурсов.

Теория Л.В. Канторовича была применима к любому типу экономики, однако правящая партия СССР этой теории придала классовое звучание, объявив её «теорией оптимального планирования», что не позволило использоваться этой теории на всех «площадках» мировой экономики.

Концепция реформы советской экономики и перевода ее на экономические методы регулирования Е. Либермана (середина 50-х – середина 60-х гг.), отрицание наличия товарного производства и действия закона стоимости при социализме в работах Н.А. Цаголова, Н.В. Хессина, Н.С. Малышева (50 – 70-е гг.), разработка советскими экономистами проблем эффективности капитальных вложений (50 – 70-е гг.) и разработка проблем собственности и сближения ее форм, а также проблем научно-технического прогресса (НТП) как целостной системы «наука техника производство» не создали новой экономической школы.

В зарубежье продолжали возникать новые экономические школы. Основателем нового учения **кейнсианство**¹⁸ стал Джон Кейнс (1883–1946). **Институционализм**¹⁹, как теория, начал формироваться в 20–30-е годы XX века. На завершающем этапе основной вклад в доработку этой теории сделал Джон Гелбрейт (1908–2006). Основателем школы **монетаризма**²⁰ (**неоконсерватизма**) стал Милтон Фридмен (1912–2006).

К концу 80-х годов в нашей стране сформировались свои экономические школы. Сторонниками структурных, институциональных и политических преобразований советской экономики и общества стали Г. Лисичкин, Н. Петраков, О. Лацис, Г. Попов, Н. Шмелев и др. Сторонниками «ускорения» – А. Аганбегян, Л. Абалкин, П. Бунич, С. Шаталин.

Шаталиным С.С. и Абалкиным Л.И. (1987–1991 гг.) была разработана Концепция «перестройки». После событий августа 1991 г.²¹ Е. Гайдаром был разработан монетаристский путь экономической реформы в шоковом варианте. Поиск путей выхода отечественной экономической теории из кризисного состояния пытались вести (во второй половине 90-х гг.) Г. Греф и А. Илларионов.

¹⁸ В основе этой теории лежит обоснование принудительного (со стороны государства) увеличения или сокращения спроса посредством изменения наличной и безналичной денежной массы. В теории доказывается, что с помощью такого регулирования можно влиять на инфляцию, занятость, устранять неравномерность спроса и предложения товаров, подавлять экономические кризисы.

¹⁹ Учение характеризуется большим вниманием к человеку и социальным проблемам. Главная идея учения – утверждение о возрастающей роли человека как основного экономического ресурса, о переориентации системы на всестороннее развитие личности.

²⁰ Основная идея – экономика способна к саморегулированию, и основная задача государства – это регулирование денежных потоков.

²¹ Имеется в виду попытка государственного переворота.

Теории 1987–1991 гг. предлагали вариант «скачка в рыночно-капиталистическую цивилизацию», но их реализация не привела, и не могла привести, к преодолению российской экономической отсталости. Лишь начиная с 2000 года в научную проработку была взята идея **«ускорения темпов роста»**. Её основной сутью является необходимость увеличения ресурсов для модернизации экономики и общественного сектора, повышения уровня жизни россиян и недопущения дальнейшего отставания от развитых и многих новых развивающихся государств.

Начатые в стране реформы должны были вывести страну из тупика плановой экономики и обеспечить экономический рост на принципиально новой основе. Несмотря на неоднократные срывы и значительные потери, в конечном итоге, так оно и вышло. Однако утверждать, что все эти преобразования базируются на учении или теории какой-то конкретной экономической школы нельзя. Специалисты, стоящие за всеми этими предложениями и реформами, в большей части, являются экспертами и советниками в действующем государственном аппарате и пока не объявлено, что они относятся к числу какой-то конкретной экономической школы.

Тезисы о том, что наша экономика станет инновационной пока не основаны на какой-либо экономической теории и вполне возможно, что это тезисами и останется, поскольку слишком много надо решить проблем, чтобы наша экономика стала инновационной. Пока не будет достигнуто комплексного развития отечественных производств и территорий до уровня их конкурентоспособности в мире, говорить об инновационной экономике бессмысленно.

Вполне очевидно, что теоретикам еще предстоит выработать подходы к созданию новой российской экономической школы, способной обеспечить нам развитие инновационной экономики, а действующей власти – сконцентрировать усилия и оставшиеся ресурсы на ключевых стратегических задачах, решение которых обеспечит наиболее оптимальный путь, прорыв в экономическом развитии нашей страны.

По всей видимости, со временем, преобразования, которые происходят в российской экономике в настоящее время, обретут какое-либо название экономической школы, определение экономической теории или направления. Но пока можно говорить лишь о том, какой политический курс взят и по какому сценарию могут развиваться в нашей стране экономические процессы.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики, – 2003, —№ 5;

Глазьев С. Выбор будущего. Изд. «Алгоритм», 2005;

Клепач А, Смирнов С., Пухов С., Ибрагимова Д. Экономический рост в России: амбиции и реальные перспективы // Вопросы экономики, – 2002, —№ 8;

Крюгер Э. Экономический рост и реформы в России // Вопросы экономики, – 2002, —№ 6;

Куранов Г., Засов О. Факторы экономического роста: оценки и прогноз // Экономист. – 2003. – № 1;

Любимцева С. Структурная модернизация экономики // Экономист. – 2003. – № 2;

Матеров И.С. Факторы развития «новой экономики» в России // Экономист. – 2003. – № 2;

Ясин Е. Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста // Вопросы экономики. – 2002. – № 5;

Ясин Е. Структурный маневр и экономический рост// Вопросы экономики. – 2003. – № 8.

§ 3. Экономическая политика государства

3.1. Феодалное землевладение (IX–XV вв.)

Российская экономическая политика в IX веке реализовывалась, главным образом, в ведении натуральных и полунатуральных хозяйств. Внутренний рынок был развит слабо. Внешний рынок – стихийный и характеризовался периодическими вывозами определённых товаров за пределы государства. С точки зрения государственных функций в сфере экономики всё ограничивалось сбором дани в пользу князей всех уровней. Дань выплачивали обычно натурой и реже – в денежной форме. Свободные общинники должны были «миром» строить дороги, содержать князя и его дружину. Во время войны они должны были участвовать в ополчении за свой счёт.

В период X–XI вв. в России наблюдается некоторое расширение внешнеторговых связей, увеличился перечень землевладельцев. Появились церковные земельные владения. Это послужило укреплению внутренних и внешних торговых связей. Однако начало политической раздробленности Руси в первой половине XII века и нашествие татаро-монголов (XIII–XIV вв.) привело к длительному упадку экономического развития русских земель. Ослабление экономических связей северо-восточных и северо-западных русских земель не дало им возможности развиваться наравне с западными странами. Соответственно государственной экономической политики, как таковой, не осуществлялось.

Рост феодалного землевладения (конец XIII – начало XIV в.), усиление княжеской власти (конец XIV), централизация и укрепление власти (XV в.) «подтолкнули» к началу более активного развития экономических процессов и появлению денежной ренты. В конце XV – начале XVI в. в России стали активно развиваться процессы складывания единого государства. В этот период и сформировался тип нашего государства с поместной формой землевладения и натуральным ведением хозяйства. Экономическая политика в возникающем государстве привела, в конечном итоге, к единому общероссийскому рынку.

3.2. Формирование единого всероссийского рынка (вторая половина XVI–XVII в.)

Основные секторы экономики российского государства после Смуты²² были в плачевном состоянии. По многим показателям государственное хозяйство было, что называется, «далеко позади отсталых европейских территорий». Многие пахотные земли были превращены в пустоши, что резко снизило ценность монастырских вотчин.

Несколько крупнейших по меркам того времени сельскохозяйственных уездов и районов были разорены, резко сократилось население слобод. Городское население понесло большие утраты. Было сожжено много жилых домов и построек. Многим просто негде было жить. В ремесленном, как и в сельском хозяйстве, царил запустение. Налоговая и финансовая сферы находились в состоянии глубокого кризиса.

Восстановление государственного хозяйства началось с восстановления сельского хозяйства, качества пахотных земель и числа поголовья скота.

²² В начале XVII века Россия пережила события, которые историки называют Смутное время. Эти события пошатнули не только общественно-политические основы государства, но и экономику. Экономическое состояние настолько «пошатнулось», что можно было говорить о глубоком хозяйственном упадке. Для восстановления экономики необходимо было вновь сосредотачивать все силы на возрождение общегосударственного хозяйства.

Во второй половине XVI в. общественные отношения в стране стали меняться. Изменение взглядов на экономику было обусловлено борьбой между зарождавшимися капиталистическими отношениями и доминирующим на то время феодальным строем. В европейских странах это так называемый период реформации²³. В России борьба между нарождавшимися новыми общественными отношениями и феодальным строем происходила в не столь спокойное время, что и обусловило специфику развития экономики нашего государства того времени.

В этот период появление новых общественных явлений долгое время не получало своей правовой регламентации. Это, в свою очередь, не способствовало более активному развитию различных экономических и иных общественно значимых процессов. Тем не менее, в России в XVII в. укрепились позиции купечества, возник статус наемного работника. Это было закреплено в Соборном уложении 1649 г.

В 1653 г. был принят закон о внутренней и внешней торговле России. Множество торговых сборов было заменено на единую торговую рублевую пошлину, что было закреплено в Торговой уставной грамоте. В 1667 г. был принят Новоторговый устав, который имел протекционистский характер и защищал русское купечество от иностранной конкуренции.

Был проведен ряд реформ. В результате реформы «Посадское строение» в городах белые слободы были слиты с посадами, в связи с чем тягло²⁴ на государя должно было нести всё городское население. Реформа государственных финансов изменила систему прямых налогов. Вместо посешной подати было введено подворное обложение. Это расширило число налогоплательщиков. При этом различные подати были объединены в единый налог; изменена форма сборов налогов на систему откупов²⁵; проведена денежная реформа, по которой вводились в обращение медные деньги²⁶.

В то время, параллельно, существовало как бы две системы, та что была – государственная система крепостного права, и новая, нарождающаяся – начинал формироваться единый рынок.

С введением ограничений на оборот церковных земель вводились нормы права, сближающие правовое положение поместий и вотчин. Уже в начале XVII в. «выслуженные поместья» стали объектом экономических отношений, их можно было продать, заложить и т. д.

Нормы поместного права (земли находились в условно-частной собственности) постепенно сблизились с нормами о «свободном» обращении земель. В результате в городах возникали новые ремесла, потом ремёсла переходили в разряд мелкотоварного производства, а затем на этих производственных площадках появлялись сначала мелкие, а затем и средние промышленные предприятия. Это способствовало возникновению промышленных центров, которые поставляли на внутренний и внешний рынки свою продукцию.

Более активно стали развиваться вотчинные и поместные ремесленные центры, цеховая система²⁷. В них производились продукты и товары, составлявшие немалый процент в торговых сделках местного рынка.

²³ На охране идеологических границ феодального строя стояла католическая церковь. Интересы и чаяния зарождающегося класса капиталистов пытались защищать протестантские церкви. Их служители призывали к скромности, экономии и накоплению капитала.

²⁴ Система денежных и натуральных государственных повинностей крестьян и посадских людей в Русском государстве XV – начала XVIII в.

²⁵ Полученные за право сбора налога средства являлись источником первоначального накопления капитала.

²⁶ Реформа закончилась неудачами, медные деньги из обращения были удалены, а негативные аспекты для экономики проявлялись еще длительное время.

²⁷ Мастера-хозяева небольших производственных цехов имели учеников-подмастерьев, которые научившись, могли оставаться в цехе и работать. Цеха имели свою систему самоуправления. В таких цехах не было принуждения к работе. Все определялось спросом на то, что производилось в цехе. Если качество продукции пользовалось спросом, а цена устраивала покупателя, то никаких других регуляторов применять не было нужды. Те, чья продукция продавалась, всегда оставались

Развитие ремёсел и мануфактурного производства, рост общественного разделения труда вели к дальнейшему расширению экономических (рыночных) отношений. Это стимулировало развитие как внутренней, так и внешней торговли.

Россия, желая увеличить свою территорию, активно участвовала в географических открытиях и всё активнее вовлекалась в общеевропейскую политику и торговлю. В XVII в. в России стали проявляться процессы первоначального накопления капитала. В обществе появились богатые и бедные. Стало развиваться производство по переработке сельскохозяйственного сырья²⁸. Наметился систематический рост торговли с европейскими и азиатскими странами.

Нормы существующего в то время права были кодифицированы и собраны в Соборное уложение 1649 г. Таким образом была оформлена взаимосвязь права и экономики, которую можно рассматривать как государственную экономическую политику того времени.

3.3. Формирование экономически самостоятельного государственного хозяйства (вторая половина XVII – первая половина XVIII в.)

Основной государственной идеей того времени была ликвидация экономической отсталости России. Средства для этого предполагалось использовать различные. Это и расширение границ страны за счет освоения новых территорий, и колонизационных потоков (казацких, крестьянских, монастырских и пр.), и создание мануфактурной промышленности, и развитие торговли (внешней и внутренней), и реорганизация государственного устройства, включая административное управление, создание армии и флота, и организация добычи природных богатств страны, и т. д.

Для пополнения казны был увеличен перечень и размер налогов и сборов (различных податей, чрезвычайных налогов, налога с прибыли, таможенных и кабацких сборов, хлебных налогов и т. д.), установлены государственные торговые монополии.

Начата эта экономическая политика царями династии Романовых, с начала XVIII в. – продолжателем династии, Петром I. Его политику можно охарактеризовать как политику, направленную на формирование экономически самостоятельного государства.

Меры по развитию частной инициативы и ориентации экономики на нужды рынка, создание отечественной промышленности, поиск различных рудных месторождений, ликвидация государственной монополии на природные богатства, строительство мануфактур (металлургических и оружейных), подготовка квалифицированных промышленных кадров и т. д. финансировались из казны. Если этих денег не хватало, то свои замыслы Петр I пытался реализовывать за счет проведения административных мер по мобилизации частных капиталов.

Для привлечения частных капиталов также использовалась практика передачи казенных предприятий в частные руки, часто – даже бесплатно. Для людей, получивших казенные предприятия предоставлялись различные льготы – выдавались ссуды, предоставлялось право беспроцентной покупки инструментов, сырья и материалов, на первые годы работы они освобождались от налогов и поборов.

С целью «разжечь» частную инициативу и привлечь частные капиталы, заводы и мануфактуры разрешалось строить любому гражданину, независимо от сословного происхож-

работать в цехе, даже если они не были членами этого цеха, т. е. не жили в одном доме с мастером-хозяином и не пользовались общим столом.

²⁸ В вотчинах занимались винокурением, производством сукон, полотна, создавались мукомольные и кожевенные предприятия.

дения. Государство со своей стороны брало на себя обязанность помогать новым промышленникам (отечественным производителям). В этих целях применялась целая система мер поощрения – выдавались государственные субсидии²⁹, государство заботилось о снабжении предприятия сырьем и рабочей силой, предоставлялось монопольное право производства и торговли на время становления предприятия.

Способствовали развитию экономики и иные усилия государственного аппарата.

Создание флота способствовало резкому росту лесопильной и полотняной промышленности. Успешно развивались иные виды промышленности – шёлковая, писчебумажная, стекольная, кожевенная, химическая и т. д. Были созданы новые ремёсла и промыслы (кожевенные, смолокурные, салотопные и другие), новые виды производств (игольное, сахарное, шпалерное, гобеленовое, чулочное, шляпное и пр.). Существенно развивалась кустарная крестьянская промышленность.

В сельском хозяйстве сохранялись экстенсивные направления в развитии. Указ 1714 года о единонаследии, сближение правовых статусов вотчин и поместий укрепило и расширило дворянское землевладение. Полным ходом шла раздача свободных земель вместе с крестьянами, их населявшими. Несмотря на сдерживающие развитие сельскохозяйственного сектора аспекты (крепостное право), и в этой сфере экономики наблюдались положительные тенденции. В частности, совершенствовались орудия труда, стали выращиваться лекарственные и красящие растения, лён и пенька для производства, предпринимались меры по улучшению пород скота.

Активно развивалась морская торговля. Были переориентированы грузопотоки из Архангельска в Санкт-Петербург. Для товаров, ввозимых в петербургский порт, были снижены пошлины. Позже такие льготы получили и другие балтийские российские порты. Соответственно все это оформлялось специальными указами.

В 1724 году был принят Таможенный устав. В период правления Екатерины II эта государственная политика была продолжена, законодательство формировалось таким образом, чтобы промышленность и торговля имели бы «полную свободу». Во многом от государственной власти зависело развитие мануфактурного производства и товарно-денежных отношений. Именно российская власть содействовала первоначальному накоплению капитала и хозяйственному росту созданных предприятий.

3.4. Вторая половина XVIII в. – начало XX в.

Российские ученые стали осваивать передовые европейские научные концепции и теоретически обосновывать экономическую политику России. В 1765 г. было учреждено Императорское Вольное экономическое общество, в рамках которого экономисты того времени занимались научной, издательской, общеобразовательной деятельностью.

В этот период, под воздействием некоторых теоретических подходов к обоснованию государственной экономической политики стал меняться механизм реализации государственной политики в сфере экономики.

Поскольку в России законодательный орган (парламент) не обеспечивал правовое оформление экономических процессов, не определял границы и формы вмешательства государства в экономику, то исполнительная власть (правительство) осуществляло оперативное регулирование государственного хозяйства.

Два последних десятилетия XIX века характеризуются усилением государственного регулирования экономики в связи с желанием императора ускорить экономическую модернизацию страны.

²⁹ Они являлись неким организационным началом большого и современного предприятия.

Проведение экономической модернизации было возложено на Министерство финансов, которое целенаправленно проводило политику поощрения и протекционизма национальной промышленности. Ему были вверены в ведение практически все сферы российской экономики, от финансовой и тарифной политики до правительственной опеки над отдельными отраслями промышленности и отдельными регионами.

В этот период стали применяться программные методы управления экономическими процессами (программа фабричного законодательства³⁰, Стабилизационная программа³¹ и др.).

В конце 80-х – начале 90-х годов XIX века российская промышленность стала развиваться невиданно бурными темпами. Развитие экономики сопровождалось техническим перевооружением основных отраслей промышленности: металлургической, машиностроительной, горнозаводской. Но были и проблемы.

Экономическая модернизация носила ограниченный характер. Сфера сельского хозяйства не была затронута. Не был решен основной вопрос – земельный.

Возросшие товарность и экспортные возможности российской деревни были основаны на вовлечении в оборот новых земель и вынужденных продажах и экономией на питании крестьянского хозяйства, а не на восстановлении качества пахотных земель и повышении доходов населения. Это привело к неблагоприятным политическим и социальным последствиям.

Государственный протекционизм национальной промышленности стимулировал рост экономики, но это привело к тому, что российские предприниматели «работали» не в условиях свободного рынка, а в рамках монопольного права, которое им предоставляло правительство. Это позволяло промышленникам получать сверхприбыли и чрезмерно эксплуатировать рабочих.

В результате – созрело рабочее движение, которое трансформировалось в радикально настроенный рабочий класс, появление сначала экономических, а затем и политических требований.

В конце 1899 г. в российской промышленности стали ощущаться первые симптомы кризиса, который в 1900 г. стал всеобщим, распространившись на всё мировое хозяйство.

Государственный банк, а за ним и частные банки сократили кредиты предприятиям, повысились ставки учетного процента. Потом последовало сокращение товарных кредитов, что повлекло массовые закрытия мелких и средних производств. Это вызвало массовую безработицу.

Отток населения из сельского хозяйства давал преимущественно неквалифицированную рабочую силу, поэтому структурные изменения в промышленности не могли каким-либо образом в целом путем сокращения платежей по внешним долгам, сокращения импорта и увеличения экспорта. изменить экономическую ситуацию в стране настолько, чтобы произошли социальные перемены к лучшему.

³⁰ Министр финансов Н. Х. Бунге считал, что для успеха промышленной деятельности требуется «не столько материальная поддержка, сколько установление лучшего порядка посредством издания законов, примененных к современному развитию хозяйства. Россия отстала от всей Западной Европы в этом отношении на полстолетия». Именно Н.Х. Бунге разработал и реализовал программу фабричного законодательства. С этим министром финансов были связаны основные постановления правительства Александра III, регламентировавшие аграрные отношения.

³¹ Автором этой программы был И. А. Вышнеградский. Цель Программы была протекционистской – достижение положительного сальдо расчетного баланса

3.5. XX век

К началу века в России сложился аграрно-индустриальный тип экономики. Кризисные явления, проявившиеся в конце XIX века, в начале века что называется «расцвели буйным цветом». Было закрыто множество крупных и средних предприятий, приток иностранных инвестиций прекратился почти полностью, неурожай и сильное обнищание крестьянства, русско-японская война и снижение торгово-промышленного оборота Сибири привели к буржуазной революции.

Российская экономика впала в депрессию, и в 1909 году начинает реализовываться новая экономическая политика. Основная ориентация – на привлечение иностранного капитала, введения практики концессий и создания на территории страны иностранных компаний. Предприятия, основанные с участием иностранного капитала, становились частью российской экономики. Это дало свои результаты.

Безработица стала снижаться, за счет повышения заработной платы рабочим повысилась покупательная способность населения. Начал развиваться внутренний рынок. Началась аграрная реформа, получившая название Столыпинской. Она привела к повышению урожаев в сельском хозяйстве, увеличению товарности сельскохозяйственной продукции и возможности экспорта её за рубеж. Наметился рост населения в городах, что стало способствовать развитию различных отраслей промышленности (в основном – удовлетворяющих потребности в металле, в строительных материалах, в городском транспорте, в благоустройстве городских территорий и т. п.).

Особенно быстро стали развиваться военная промышленность (в т. ч. строительство кораблей), металлообрабатывающая промышленность, металлургия, легкая и пищевая промышленности, строились железные дороги и соответственно увеличивался грузооборот железнодорожных перевозок, развивался речной транспорт.

Такой подъем экономики происходил за счет, в основном, частного и в меньшей доле – государственного финансирования. Хотя экономика России и не преодолела отсталости, но это не помешало вступить в стадию империализма.

Крупные государственные заказы на военную продукцию способствовали концентрации производства машиностроения и металлургии. Появление картелей и синдикатов³² в черной и цветной металлургии, трубопрокатном, проволочном, гвоздильном производствах, в машиностроении и нефтяной промышленности, в продаже минерального сырья концентрировало господство на внешнем и внутреннем рынке определенных «союзов» частных собственников. На основе этого синдикаты и картели объединялись в тресты и концерны. Появились крупные финансово-промышленные группы, банки стали устанавливать контроль над крупными промышленными предприятиями. Фактически произошло сращивание промышленного и банковского сектора.

И во всех этих процессах активное участие принимали правительственные круги.

Финансовый капитал к началу первой мировой войны в России сложился в основном и за счет того, что государство поощряло кредитование промышленности российскими банками. Подчинявшийся Министерству финансов Государственный банк, по сути, являлся «механизмом реализации» государственной политики. Именно «политика» этого банка и ряда акционерных коммерческих банков благоприятствовала возникновению государственно-монополистического капитализма. Позже это способствовало появлению финансовой олигархии.

³² Это объединения, осуществляющие распределение заказов, закупку сырья и продажу готовой продукции через единый центр по сбыту.

Доходы от прямого и косвенного налогообложения не могли существенно пополнить государственную казну. Бюджетные дефициты покрывались внутренними и внешними займами, поэтому многомиллионные суммы шли на погашение процентов по займам, в т. ч. по кабальным заграничным займам.

Возрастали расходы российского бюджета и на содержание военного и бюрократического государственного аппарата. Причина – политическая борьба против революционных сил.

В начале войны (1914 г.) в ряде отраслей российской экономики наметился спад. Одноразовое развитие промышленности сохранило зависимость страны от западной техники. Накануне войны за рубежом покупались не только сложные машины и механизмы, приборы и оборудование, но и сельскохозяйственная техника (плуги, молотилки, даже косы).

Сельское хозяйство подверглось разрушительному воздействию войны (крестьяне ушли воевать, работать было некому, сократилось поголовье лошадей). Сельскохозяйственное производство упало, это спровоцировало продовольственный кризис. Особенно он проявился в крупных городах.

Углубились топливный, транспортный и сырьевой кризисы. Расстроилась государственная финансовая система. Экономика страны, из-за наличия в ней феодальных пережитков, не устояла под натиском военных расходов. Попытки провести секвестр крупных промышленных предприятий не были удачными. Покрытие убытков «группы магнатов» легло финансовым бременем на казну.

Закончилась экономическая политика царского правления революцией 1917 года. Сразу после её совершения была объявлена политика военного коммунизма.

Для новых «коммунистических» отношений в стране не было экономических предпосылок. Промышленность была разрушена, главным ресурсом могла стать только сельскохозяйственная продукция. Чтобы накормить армию, рабочих и управленцев была запрещена свободная торговля, продукты питания и товары распределялись по определенным правилам. Была введена система «пайков», продукты которых формировались на основе продовольственной диктатуры в отношении крестьян.

Стремление правящих кругов к тотальному контролю в сфере экономики позволяет оценить военный коммунизм как тоталитарный режим.

На смену политики военного коммунизма пришла новая экономическая политика. Суть этой политики – как временная мера, допущение рыночных отношений, которые, как планировалось, создадут экономические условия для «строительства» социалистической экономики.

Продразверстка была заменена продовольственным налогом, торговля легализована, разрешили открывать торговые заведения. Постепенно отменили государственные монополии на некоторые

виды товаров, был установлен упрощенный порядок регистрации для промышленных предприятий, пересмотрены нормативы использования наемного труда.

В финансовой сфере проведена денежная реформа с целью стабилизации кредитно-финансовых отношений страны с другими государствами. Широкое использование коммерческих кредитов позволило начать финансирование капитального строительства и долгосрочного кредитования.

Новая экономическая политика позволила немного стабилизировать экономическую ситуацию в промышленности и сельском хозяйстве, но со второй половины 20-х годов эта политика стала сворачиваться, промышленные синдикаты ликвидироваться, с помощью административных мер вытеснялся частный капитал. Система управления экономикой была переориентирована на централизованную систему управления.

В СССР управление сферой материального производства осуществлялось по отраслевому принципу. Система отраслевого управления складывалась постепенно, обрела свои черты в течение нескольких десятилетий. На определенном этапе развития народного хозяйства это обеспечивало последовательное укрепление экономического и научно-технического потенциала, рост благосостояния народа, повышение обороноспособности и экономической независимости страны. Однако со временем, в организации и методах деятельности министерств и ведомств стали копиться негативные явления и недостатки, что сдерживало увеличение вклада отраслей в развитие единого народнохозяйственного комплекса, не стало обеспечивать наиболее полное удовлетворение народнохозяйственных потребностей и спрос населения.

В наибольшей мере стали проявляться бюрократические и узковедомственные методы в стиле руководства, жестко ограничивались права и самостоятельность предприятий и объединений. В результате – принципы хозяйственного расчета в основном звене (производственном) были лишены реального содержания.

В деятельности министерств и ведомств преобладали административные методы руководства, детальное планирование работы предприятий, вмешательство в их оперативную деятельность. Это приводило к неоправданному разбуханию аппарата министерств, дроблению его по отдельным видам производств и функциям, сдерживало развитие инициативы и предприимчивости трудовых коллективов. Структура отраслевого управления стала сложной, громоздкой и многоступенчатой, потеряла свою гибкость. Экономические методы управления реализовывались неоправданно медленно.

По существу, министерства взяли на себя функции предприятий, но оказались не способными решать свои главные задачи: обеспечивать передовые позиции отраслей в научно-техническом развитии; использовать крупный научный потенциал и современные формы интеграции науки с производством; обеспечивать высокую эффективность и практическую отдачу отраслевой науки.

Как следствие – отставание многих отраслей в техническом уровне, технологии и качестве продукции от современных требований. Инвестиционная политика не была сориентирована на рациональное использование капитальных вложений. Вместо планомерного проведения технического перевооружения и реконструкции предприятий – новое строительство. Крайне неудовлетворительная работа по росту эффективности производства, повышению рентабельности, сокращению убыточности. Медленное обновление основных производственных фондов. Снижение уровня использования фондов и коэффициент сменности работы оборудования и т. д.

Министерства и ведомства не удовлетворяли возрастающие потребности народного хозяйства и населения в продукции отраслей, нередко выступали лишь пассивными исполнителями плановых заданий, не добивались приоритетного развития новых видов оборудования, изделий и материалов, обеспечивающих высокую эффективность их применения в народном хозяйстве. Выпуск продукции осуществлялся преимущественно на основе экстенсивных методов развития производства.

Возникли диспропорции в формировании производственной и социальной сфер. Крупным недостатком было недостаточное внимание к укреплению в отраслях материальной базы социальной сферы, и прежде всего к ускорению жилищного строительства. Как следствие этого, развитие многих предприятий осуществлялось не комплексно, строительство и расширение производства не сопровождалось созданием объектов социального назначения.

Проведение в жизнь экономической стратегии должно было измениться. К концу 80-х годов стало очевидным – необходимо существенно изменить роль и функции министерств и ведомств в управлении отраслями народного хозяйства.

Механизмами нового вида экономического управления должны были стать положения принятого Закона СССР о государственном предприятии (объединении).

Главной задачей министерств и ведомств сферы материального производства должны были стать использование преимущественно экономических методов управления (вместо административных), создание условий для проявления инициативы и предприимчивости трудовых коллективов, развития хозяйственной самостоятельности предприятий, использования принципов полного хозяйственного расчета и самофинансирования.

Для этого планировалось коренным образом перестроить деятельность органов управления отраслями, устранить с их стороны мелочную опеку предприятий, сосредоточив работу, прежде всего, на основных направлениях:

- проведение прогрессивной научно-технической и инвестиционной политики, обеспечивающей решение крупных приоритетных технических проблем отрасли, организацию разработки и применения принципиально новых техники, технологий и материалов, революционизирующих производство, их высокий научно-технический уровень, качество и конкурентоспособность, повышение эффективности деятельности отраслевой науки, укрепление ее связей с производством;

- осуществление сбалансированного и пропорционального развития отрасли, рационального размещения производства, его комбинирования, определение прогрессивного профиля предприятий отрасли, повышение уровня концентрации, специализации и кооперирования производства, активизация внешнеэкономической деятельности;

- эффективное решение межотраслевых задач на основе тесного взаимодействия с заинтересованными министерствами и ведомствами, республиканскими и иными органами территориального управления.

Однако декларирования намерений в правовых актах и решениях правящей партии для изменения подходов к управлению было недостаточно.

Необходимы были шаги по изменению государственной политики в целом и, как следствие этого, изменение законодательства.

Необходимо было изменить систему планирования, а именно, таким образом сформировать нормы права, чтобы министерства и ведомства формировали пятилетние планы с учетом планов развития подведомственных им предприятий, устанавливать подведомственным предприятиям контрольные цифры исходя из государственного заказа, основанного на долговременных экономических нормативах и лимитах.

Это бы означало, что министерства и ведомства «позволяют» предприятиям самостоятельно разрабатывать и утверждать годовые планы. Предприятия смогли бы, в таком случае, конкретизировать задания пятилетнего плана совместно с вышестоящим министерством или ведомством и решать с ними же вопросы материально-технического обеспечения материальными ресурсами и подрядными работами.

Планы изменить методы работы в области планирования и экономики, были объявлены как перестройка организационных структур управления, стиля и методов работы аппарата. Она, перестройка, была объявлена как основной лозунг правящей партии.

Первые результаты лозунга о «перестройке» показали небольшой подъем в экономике, но неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура (падение цен на нефть), авария на Чернобыльской АЭС (апрель 1986 г.) оставили и программу ускорения, и новые нормы права «о свободе предприятий» лишь «на бумаге». Были начаты иные реформы (антиалкогольная, укрепление трудовой дисциплины, государственной приемки).

Реформы, товарный дефицит на внутреннем рынке и неблагоприятная внешнеэкономическая обстановка лишь увеличивали бюджетный дефицит.

Было очевидно, что без глубоких преобразований политической системы и экономики радикальных перемен достичь будет невозможно. И в конце 80-х годов было принято оче-

редное решение о корректировке реформ управления, замены административных методов управления экономическими, осуществлении глубоких перемен в политической системе и проведении правовой реформы.

Планы «строительства» рыночного хозрасчетного социализма и противоречия с оставшейся неизменной экономической практикой только усилили дисбаланс в экономике. Неудачи реформ в экономике усиливали продовольственный и товарный голод, а отказ от партийного руководства экономикой, когда она еще не стала саморегулируемой, спровоцировало открытые инфляционные процессы.

Производство продолжало падать, уровень жизни населения – снижаться, товарный голод провоцировал население на социальные взрывы.

Падение производства, появление практики «отмывания грязных» денег и исчезновение с прилавков дешевых товаров привели к падению авторитета правящей партии и развитию националистических движений. Закончилось это очередным политическим событием, завершившим государственную экономическую политику Советов и создавшим условия для постепенного перехода к регулируемой рыночной экономике, предусматривающей постепенную демонополизацию, децентрализацию и приватизацию собственности, учреждение акционерных обществ и коммерческих банков, развитие частного предпринимательства.

Экономическая политика после распада СССР началась с либерализации цен, объявления торговли свободной, приватизации государственных предприятий, с изменения финансовой политики³³. Структурно экономику страны стали менять кардинально.

От планирования в государственном секторе управления стали переходить к государственному заказу. Начали конверсию оборонной промышленности, переводя экспорт вооружения на коммерческую основу, ориентируя принципы торговли и цены на мировую практику, инвестиционные процессы – в формы сотрудничества с заинтересованностью в получении адекватного затратам результата, прекращению практики бесплатных государственных инвестиций и созданию практики инвестиционных кредитов.

Другое направление государственной политики в сфере экономики – создание основ рыночного хозяйства. Была предоставлена свобода действий производителям в налаживании между собой хозяйственных связей. Были предприняты меры по созданию инвестиционных институтов, фондового рынка и его институтов (бирж, инвестиционных компаний и др.). Вводилась конвертация рубля, экспорт сырьевых товаров «отпускался» в рыночное регулирование, создавались условия для развития новых видов страхования (негосударственного пенсионного и медицинского).

Переход от плановой экономики к рыночной проходил довольно сложно, сопровождался кризисными явлениями и даже дефолтом страны в 1998 г., однако к нулевым годам нынешнего века страна сохранила основные экономические позиции.

3.6. Конец XX – начало XXI века

В начале века, в нулевых годах экономическая политика страны была несколько скорректирована. Теперь её основой должна была стать многоукладность с ориентацией бюджетной политики на среднесрочную перспективу.

Экономическая политика выражалась в прекращении внешних заимствований, изменении бюджетной политики (стали тратить только на то, на что хватало средств), снижении налоговой нагрузки, проведении либерализации внутреннего экономического законодательства.

³³ Речь идет о введении корреспондентских счетов для расчетов со странами СНГ, входившими в рублевую зону, о сокращении государственных расходов за счет печатания денежной наличности, о введении налога на добавленную стоимость, пошлин и тарифов во внешней торговле.

Политическая власть перестала вмешиваться в конкретные решения Правительства, «мягкий вариант» реформы естественных монополий позволил усилить госконтроль за результатами их деятельности, а также заняться вопросами усиления бюджетной дисциплины для бюджетополучателей. Программный вариант развития страны стал преобладающим.

Многие вопросы социально-экономического состояния в стране стали решать с помощью различного рода программ: программы развития бюджетного федерализма, программы социально-экономического развития, федеральные целевые и федеральные адресные программы, государственные программы и национальные проекты.

Бюджетирование стало программно-целевым, предполагающим тесную увязку бюджетных расходов и планируемых результатов. Был сформирован Стабилизационный фонд и Фонд национального благосостояния. Предприняты иные меры по стабилизации экономики – созданы госкорпорации и вертикально-интегрированные холдинги, предпринята попытка развития высокотехнологичных активов, работа организована на принципах технологической кооперации.

Мировой финансовый кризис 2008 г. заставил несколько изменить государственную экономическую политику. Руководством страны было объявлено, что необходимо преодолеть технологическое отставание и вернуть технологическое лидерство, восстановить инновационный характер нашей экономики и с этой целью произвести технологическую модернизацию. Остановить отток капиталов из страны, а для этого – увеличить размер внутреннего рынка и привлечь прямые инвестиции, улучшить деловой климат в стране, разработать и реализовать программы вовлечения в инвестиции средств населения, снизить долю государства в экономике и т. д.

Распоряжением Правительства России от 08.12.2011 № 2227-р была утверждена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»³⁴, которой заданы долгосрочные ориентиры развития субъектам инновационной деятельности, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки и поддержки коммерциализации разработок. Подготовлены и утверждены иные программы развития отдельных отраслей экономики.

В целом, в России, в начале века экономическая государственная политика стала ориентироваться на создание нормального капитализма для каждого. Как определил один из руководителей страны: «Новая экономика России – это экономика диверсифицированная, где, кроме современного топливно-энергетического комплекса, будут развиты и другие конкурентоспособные сектора. <... > Это – эффективная экономика, с высокой производительностью труда и низкой энергоемкостью.<...> Это – высокопроизводительные рабочие места с высокой оплатой. <... > Это – экономика постоянно обновляющихся технологий. <...> Это – экономика, где малый бизнес представляет не менее половины рабочих мест в экономике. <... > Обновленная экономика должна дать перспективу реализации каждому – и предпринимателям, и работникам бюджетной сферы, инженерам и квалифицированным рабочим»³⁵.

С точки зрения экономического учения можно сказать несколько иначе. Российская экономика начала XXI века – экономика переходного периода. И переход это идет, по всей видимости, в направлении смешанной формы экономики³⁶, что можно увидеть из правовых актов Президента России.

³⁴ РФ, 2012, № 1, ст. 216.

³⁵ См. Путин В.В. «Нам нужна новая экономика»//Ведомости от 30.01.2012.

³⁶ Смешанная экономика – экономическая система, основанная на сочетании двух иных систем: рыночной саморегуляции и централизованного государственного регулирования.

Так, Указом от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Президент России³⁷ установил показатели экономического развития страны, достижение которых должно обеспечить Правительство России и задачи, которые оно должно для этого выполнить. Органам государственной власти субъектов РФ глава государства рекомендовал осуществлять взаимодействие с соответствующими федеральными органами государственной власти. Указом Президента России 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были предусмотрены меры, позволяющие реализовать намеченные руководителем страны планы по государственной экономической политике.

Вполне возможно, что весь этот век государственная экономическая политика будет направлена именно на то, чтобы наша страна развивалась, чтобы негативные явления в обществе были минимальными, а правящая элита не забывала, что она также является частью нашего общества и если не будет заботиться об эффективной экономической политике – недолгое время будет являться элитой.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература и правовые акты

Анисимов Е.В. Россия в середине XVIII в.: Борьба за наследие Петра. – изд-во «Мысль», 1986;

Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России). – Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998. – Т. 1. От прошлого к будущему;

Барышников М.Н. История делового мира России. Пособие для студентов вузов. – М., 1994;

Гумилев Л.Н. От Руси к России: очерк этнической истории. – ЭКСМО, М., 2008;

История мировой экономики. Хозяйственные реформы 1920–1990 гг. / Под ред. А.Н.Марковой. М., 1995;

Ключевский В.О. Сочинения, в 9 т., изд-во «Мысль», 1990;

Путин В.В. «Нам нужна новая экономика» // Ведомости от 30.01.2012;

Струмилин С.Г. Очерки экономической истории России и СССР. – М., 1966;

Хромов Т.А. Очерки экономики докапиталистической России. – М., 1988;

Хромов П.А. Экономическое развитие России: Очерки экономики России с древнейших времён до Великой Октябрьской революции. – М., 1967.

³⁷ РФ, 2012, № 19. Ст. 2333.

§ 4. Правовые потребности экономики

Хозяйственная деятельность людей и вообще человеческая деятельность, связанная с производством благ, направлена на удовлетворение потребностей. Она может быть направлена на удовлетворение потребностей не только человека или группы лиц, но и общества, государства или группы государств, т. е. это деятельность, имеющая общественную значимость независимо от организационно-правовой формы государства.

Деятельность по созданию благ всегда и в любом обществе имела, имеет и будет иметь общественную оценку. В связи с этим деятельность по созданию благ всегда будет нуждаться в правовой регламентации, в установлении правил поведения для всех тех, кто блага создает, для тех, кто их распределяет, и для тех, кто их потребляет или ими пользуется. Это относится к любым видам благ – материальным³⁸ и нематериальным³⁹, экономическим, социальным, общественным и т. д.

Те блага, что становятся товаром, могут приобретаться в установленном правом или обычаем делового оборота порядке, а потребляться – в соответствии с их предназначением. Возможность пользоваться благами и «диктует» общественную потребность в установлении норм права, в соответствии с которым закрепляется право приобретения, пользования (использования), передачи, оборота благ, в том числе, в виде товаров (предметов оборота).

Потребности экономики в праве не всегда проявляются явно. Чаще всего они начинают проявляться при возникновении или активном развитии экономических отношений. Реже – при накоплении социально-экономических проблем, как результат промедления властей по своевременной правовой регламентации взаимоотношений в сфере экономики.

Иными словами можно сказать, правовые потребности экономики выявляются, как правило, при возникновении в обществе различного рода политических, социальных и иных проблем и трудностей. Во всех иных случаях, как правило, правовые потребности экономики проявляются по мере возникновения или развития общественных отношений, при регулировании хозяйственной деятельности, при определении стратегии экономического роста и т. д.

Так, появление предметов, которые могли быть товаром, потребовало создания норм для закрепления прав собственности на имущество за конкретным лицом. Появление излишка товаров послужило созданию норм, позволяющих эти товары обменивать, а затем – норм о введении эквивалента обмена товарами (денег) и т. д.

Проявление со стороны государства интереса к торговым сделкам и торговому обороту способствовало созданию норм, закрепляющих правовой статус лиц, участвующих в таких сделках и торговом обороте, а также лиц, выступающих от имени государства и контролирующих процессы торгового оборота и собирающих налоги, сборы и пошлины.

Необходимость обеспечения справедливого распределения государственных доходов «потребовала» создания норм о специальных органах, собирающих налоги и контролирующих эффективное использование бюджетных средств и т. д.

Чтобы создание товаров было непрерывным, государство должно устанавливать специальные нормы, создающие условия для тех, кто создает товары. Если речь идет о создании общественных благ, то государство не может не устанавливать специальные нормы права, поскольку «рынок» не будет работать бесплатно на общественное благо. Это прерогатива государства.

³⁸ К материальным благам относятся вещи, продукты питания, продукты потребления и т. д.

³⁹ К нематериальным благам относятся информация, театральные спектакли, телевизионные передачи, радиопостановки, культурные и иные зрелища и т. п.

Производство товаров (их еще называют экономические блага) требует различных ресурсов и, в первую очередь, производительных сил. Использование таких ресурсов невозможно, если не будут установлены определенного рода правила и нормы, по которым эти ресурсы могут быть использованы (привлечены) и при этом не истощены, хотя не всегда использование производительных сил базируется на нормах права.

Право может лишь воздействовать на экономику, а экономика, в свою очередь, может быть основой для развития правовых норм.

Экономика развивается по определенным экономическим законам и они (законы) действуют независимо от воли, желаний, прихотей или приказов людей. Есть общие и специфические⁴⁰ законы экономической деятельности.

К общим относятся – повышение потребностей, прогрессивное развитие, разделение труда, увеличение дилемных издержек⁴¹, структура экономики, мотивация потребителя, экономический прогресс, централизованное перераспределение и децентрализованный обмен.

К специфическим – социально-экономическое состояние общества, экономический выбор, право собственности на средства производства.

Исходя из того какой из законов экономики, или несколько законов одновременно, в обществе «царствуют» и создаются нормы права.

Если в государстве рыночная система хозяйства, то и нормы права будут сформированы таким образом, что будет развиваться свободное предпринимательство, основанное на договорных отношениях, наличествовать рыночная саморегуляция, возникать стихийные рыночные трансакции в институциональной среде и наличествовать господство соответствующих институтов, т. е. «царствование» экономического закона «спроса» будет «требовать» создания соответствующих его действию норм права.

Если в стране плановое хозяйство, то и нормы права будут соответствующие – материальные ресурсы правом будут закреплены в виде общественной собственности, их распределение будет осуществляться централизованно на основе специальных норм, правовая система будет ориентирована на централизованное экономическое планирование и т. д.

Для того чтобы своевременно сориентироваться в правовых потребностях экономики, целесообразно прогнозировать эти потребности.

Для этого необходимо не допускать возникновения ряда проблем, препятствующих построению эффективной системы прогнозирования правовых потребностей экономики.

Во-первых, всегда должно быть полное представление о фактическом состоянии российского законодательства в сфере экономики, о его динамике, о тех изменениях в экономике, которые произошли из-за принятого или измененного законодательства, к каким результатам это привело и какие последствия наступили в сфере экономики в связи с принятием, изменением или не принятием новых правовых норм.

Во-вторых, нельзя не проводить экономико-правовой мониторинг состояния дел в целом по стране, в отдельных субъектах РФ и федеральных округах в частности. Отсутствие результатов анализа о том, как «работают» правовые нормы в сфере экономики, какие правовые пробелы и правовые коллизии «мешают» нормальной работе, какова потребность в изменении существующих, отмене фактически утративших силу или принятии новых правовых норм. Эти процессы, не должны быть излишне политизированными. Статистические данные не должны быть предметом «политического торга или жонглирования» актуаль-

⁴⁰ Специфические законы экономики отражают особенности этапа развития конкретного общества. Они действуют лишь при определенном типе экономики.

⁴¹ Имеется в виду упущенная выгода при выборе блага (товара). Если стоимость одного блага можно выразить в определенной цене и сопоставить это благо с другим, альтернативным и в ином количестве, то при выборе блага можно, отказавшись от одного блага, приобрести большее количество благ, но худшего качества.

ных вопросов. Формирование норм права, регулирующих отношения в сфере экономики, не должно превращаться в политический фарс.

В-третьих, в качестве инструментов при формировании норм права, регулирующих взаимоотношения в сфере экономики, не должны использоваться лишь информационные потоки, исходящие от органов власти. Должны быть востребованы данные, получаемые от юридических и физических лиц, общественных и иных некоммерческих организаций. Правовое регулирование должно соответствовать общественным потребностям и ожиданиям.

В-четвертых, новые, постоянно возникающие вызовы обуславливают необходимость перемен в статистическом отображении процессов, происходящих в сфере экономики. Статистические данные должны быть такими по объему и содержанию, чтобы они позволяли координировать действия субъектов управления и своевременно корректировать правовые нормы, отменять морально устаревшие или принимать новые.

Общество не должно подвергаться экономическим кризисам, обвалам, дефолтам и другим экономическим неприятностям и связанным с ними последствиями только из-за того, что своевременно не были определены правовые потребности экономики. Организация прогнозирования правовых потребностей экономики на основе соответствующих методик прогнозирования (в том числе и рассчитанных на долгосрочный период) позволит многие неприятности в экономике, а значит и в политико-социальной среде, предотвратить.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Алексеев С.С. Собрание сочинений. М., изд-во «Статут», 2010;

Коуз Р. Природа фирмы // Фирма, рынок и право, пер. с англ. Б. Пинскера: в сб.: Теория фирмы / сост. В. М. Гальперин. – СПб.: Экономическая школа, 1995. Серия «Вехи экономической мысли»;

Макаров О.В. Соотношение права и государства, // Государство и право. – 1995,– № 5;

Малахов С. В защиту либерализма (к вопросу о равновесии транзакционных издержек и издержек коллективного действия) // Вопросы экономики. 1998. № 8;

Матузов Н.И., Малько А.В. Правовое стимулирование в условиях рыночных отношений // Государство и право. – 1995,– № 4;

Менар К. Экономика организаций. – М.: ИНФРА-М, 1996;

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997;

Познер Р. Экономический анализ права, т 1. СПб, Экономическая школа, 2004;

Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория: Учебное пособие для вузов. – М.: Инфра-М, 2005;

Уильямсон О. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, отношенческая контрактация / пер. с англ. СПб., 1996;

Экономическая теория: Учебное пособие / Под ред. В.И. Видяпина. – М.: ИНФРА-М, 2005.

§ 5. Экономика как сфера и объект правового регулирования

В каждой стране создается свой, неповторимый экономический комплекс, состоящий из отраслей и сфер хозяйствования. Как правило, выделяются две основные сферы – материальное производство и нематериальная сфера. К первому можно отнести промышленность, сельское и лесное хозяйство, грузовой транспорт, связь (обслуживающая материальное производство), строительство, торговлю, общественное питание, информационно-вычислительное обслуживание, иные виды деятельности. Ко второму – ЖКХ, пассажирский транспорт, связь (обслуживающая непроеизводственную сферу и население), социальный блок (здравоохранение, социальное обеспечение, образование, культуру и искусство, науку), спорт, физкультуру, кредитование, страхование, деятельность органов власти и управления.

В каждой из этих отраслей и сфер в той или иной мере осуществляется экономическая деятельность.

Экономическая деятельность является одним из важнейших предметов правового регулирования, поэтому правовые основы государственного регулирования экономической, в т. ч. предпринимательской деятельности, заложены в статье 8 Конституции Российской Федерации.

В развитии конституционных положений было принято большое количество законодательных актов, направленных на упорядочение правоотношений в сфере экономики: Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О несостоятельности (банкротстве)» и другие.

Экономика как сфера правового регулирования имеет определенные формы госрегулирования.

Формы государственного регулирования экономической деятельности отличаются от государственного регулирования предпринимательской деятельности⁴². Для государственного регулирования экономической деятельности чаще применяется программное планирование, бюджетное финансирование инновационной деятельности, бюджетное инвестирование и др. методы прямой заинтересованности хозяйствующих субъектов и реже – административные меры (установление прямого запрета и ограничения, вытекающие из разрешительных процедур и т. п.).

При государственном регулировании экономической деятельности государственное управление, с точки зрения права, можно рассматривать как государственное воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов с целью обеспечения нормальных условий для функционирования рыночных механизмов, решения социальных и иных общегосударственных проблем. В этом смысле государственное управление является почти единственным «рычагом социального» управления. Государство в этом смысле регулирует правоотношения в сфере экономики в интересах неопределенного круга лиц, а именно, в интересах населения всего государства, в интересах всего народа.

Правовое регулирование в сфере российской экономики относится к федеральному уровню управления. Это объясняется тем, что нормы нашей системы права о государственном регулировании отношений в сфере экономики имеют конституционную основу, а, следовательно, должны быть общегосударственными. В регионах и на местном уровне федераль-

⁴² Предпринимательская деятельность является с одной стороны отдельным, а с другой – необходимым «звеном» в структуре экономической деятельности.

ные нормы права могут детализироваться, конкретизироваться или дополняться, если для этого имеется соответствующая компетенция у органов власти и государственного (муниципального) управления.

Источком государственного правового регулирования публичной экономики является административное право. Производные от административного права науки (финансовое, налоговое, таможенное, информационное и др.) развивают и детализируют нормы права, регулирующие отношения в той или иной области человеческой деятельности, касающейся экономики. Только в административном праве закладываются основы той части норм права, что имеют прямое отношение к субъектам государственного управления, наделяемым в установленном порядке соответствующей компетенцией. **В связи с этим можно говорить о том, что публичное экономическое право является производным от административного права. В связи с этим предмет и метод публичного экономического права во многом схож с предметом и методом административного права, но имеются и различия.**

Экономика, как сфера правового регулирования, нуждается в упорядочивании отношений и фактов. Определение объема и границ правового регулирования не должно, с одной стороны, тормозить развитие этой сферы, с другой – ограничивать экономическую свободу. В связи с этим, среди административистов долгие годы ведется полемика о предметах правового регулирования в сфере экономики.

В советской науке административного права есть раздел, посвященный государственному управлению экономикой. Со сменой государственного устройства в России методы управления сферой экономики изменились, в связи с чем, естественно, должны быть выработаны новые теоретически обоснованные концепции участия субъектов государственного управления в экономической деятельности. Пока споры продолжаются, практика правового регулирования данной сферы идет в двух направлениях:

- установление норм-принципов и общих норм о компетенции субъектов государственного управления;
- проведение экономических реформ и экспериментов на основе подзаконных правовых актов Президента России и Правительства России, органов исполнительной власти субъектов РФ.

Для того чтобы ориентироваться в этих направлениях, целесообразно различать методы государственного регулирования в экономике в целом (позитивное обязывание) и дозволение, запрещение.

Используются для этого, как правило, следующие схемы:

- «государство – органы государственного управления – общество»,
- «государство – предприниматель – общество».

В качестве регуляторов отношений по первой схеме применяются нормы права, устанавливающие порядок осуществления планирования, прогнозирования, формирования и исполнения бюджетов всех уровней, нормы о бюджетном инвестировании, о контроле за целевым и эффективным использованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и т. д.

В качестве регуляторов отношений по схеме «государство – предприниматель – общество» могут применяться такие административно-правовые режимы как лицензирование, регистрация, разрешение, квотирование, аккредитация, экспертиза, экзамен, сертификация, стандартизация, конкурс, оценка, согласование и утверждение, аттестация⁴³.

⁴³ Целями применения административно-правовых режимов для осуществления предпринимательской деятельности могут быть оценка способности лица, желающего осуществлять ту или иную разрешенную законом деятельность или выполнять определенные действия от имени государства; выполнение обязанности государства обеспечить защиту прав человека и гражданина, интересов потребителей; выполнение государственной обязанности по обеспечению безопасности общества в целом и населения в частности.

Для осуществления государственного контроля по этой схеме создана разрешительная система, в которую входят уполномоченные органы, обладающие специальной компетенцией⁴⁴, и лица, получившие право совершать определенные действия от имени государства (либо выполняющие задачи, поставленные государством), а также организации, имеющие государственную аккредитацию с правом выдачи документов государственного образца о соответствующем уровне.

В разрешительную систему могут входить органы исполнительной власти, выдающие различного рода разрешения и органы, являющиеся как бы промежуточным звеном в разрешительной системе⁴⁵.

Лица, входящие в состав разрешительной системы, условно именуется субъектами разрешительной системы. Они в своей деятельности должны руководствоваться установленными материальными и процессуальными нормами⁴⁶. Более того, все они участвуют в реализации государственной экономической политики.

Вследствие того, что в реализации государственной экономической политики, в обязательном порядке участвует орган власти или орган государственного (муниципального) управления, то можно говорить о том, что *предметом публичного экономического права являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в рамках реализации государственной политики в сфере экономики.*

При этом объектами правового регулирования в сфере экономики являются:

- *поведение людей*, вступающих в общественные отношения, возникающие в этой сфере,

- *общественные отношения* (социальные связи, зависимости и разграничения), которые возникают между государством (его представителями) и органами управления, выступающими от имени государства, а также между ними и хозяйствующими субъектами, между хозяйствующими субъектами и иными лицами, участвующими в экономических отношениях, в т. ч. потребителями экономических благ.

В связи с этим нормами права устанавливаются:

- виды деятельности и перечень услуг, которые относятся к сфере экономики;
- круг потенциальных участников отношений, возникающих в сфере экономики;
- требования к участникам экономической и иной деятельности, осуществляемой в сфере экономики.

В качестве приемов юридического воздействия в публичном экономическом праве превалирует метод централизованного регулирования (метод субординации, основанный на отношениях «власти и подчинения»). Основной способ правового регулирования – разрешительный (запрещено все, кроме прямо дозволенного).

⁴⁴ К уполномоченным органам могут относиться федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы мест самоуправления, некоммерческие организации, которым законодательством предоставлено право выполнять некоторые юридические действия от имени государства. Например, регистрацию договоров купли-продажи электроэнергии, нотариальные действия, обучение с последующей выдачей дипломов государственного образца об образовании и т. п.

⁴⁵ Ими являются, в основном, лица, проводящие предварительную экспертизу либо дающие заключение о целесообразности предоставления претенденту разрешения на право осуществлять определенный вид деятельности или действия. Такое лицо не является лицензирующим органом, но опосредовано участвует в процессе контроля документов на подачу заявки на получение лицензии (разрешения), иного вида разрешительной документации и, порой, от его одобрения либо отказа зависит, сможет ли заинтересованное лицо получить требуемое разрешение. Так, для решения вопроса о добыче драгоценных камней необходимо получить одобрение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о рассекречивании необходимой для добычи информации и т. д.

⁴⁶ Материальные нормы содержатся в законодательстве о статусе, компетенции, правах и обязанностях субъектов разрешительной системы (различного рода Положениях о <...> министерстве, службе, инспекции). Процессуальные нормы содержатся, как правило, в административных, служебных и иных регламентах (оказания услуг, исполнения государственных функций, технических регламентах и пр.).

6. Другие способы правового регулирования характерны для гражданско-правовых отношений. Их варианты в публичном экономическом праве используются крайне редко, поскольку в системе государственного и муниципального управления публичный интерес всегда превалирует и имеет «охранный механизм».

В заключение данной части пособия следует отметить, что экономика, как сфера и объект правового регулирования довольно перспективная область научных исследований и разработок. Ещё очень многое предстоит в этой области изучить, проанализировать и обобщить с тем, чтобы из учебной дисциплины публичное экономическое право стало полноценной научно обоснованной теорией.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

- Алексеев С.С. Собрание сочинений. М., изд-во «Статут», 2010;
Бойцова В.В. Идея правового государства в трудах русских юристов. // Правоведение. 1991. № 3;
Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2012;
Лившиц Р.З. Современная теория права. М.: ИГПАН, 1992;
Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений, в 5 т., 1985–1995;
Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 2008.

§ 6. Системное правовое регулирование в сфере экономики

Экономика развивается по объективным экономическим законам. Из-за этого создается впечатление, что государственное регулирование в сфере экономики должно быть минимальным. Однако такое мнение – заблуждение, вновь и вновь демонстрируемое нам во время различного рода кризисов. На самом деле, деятельность государства заключается в системном регулировании процессов и определении тенденций, происходящих в обществе.

Государственное регулирование в сфере экономики должно осуществляться регулярно, в соответствии с той государственной политикой, что существует в конкретный период общественного развития. Меняется государственная политика – меняются формы и методы экономического регулирования.

Государственное регулирование осуществляется разными методами. Один из методов – системное регулирование. Оно может осуществляться правовыми и не правовыми методами. В обобщенном виде это можно определить следующим образом.

В зависимости от вида государственной политики системное регулирование может осуществляться и с помощью норма права, и без их помощи. Часть отношений в этой сфере может подпадать под правовое регулирование, часть – нет. Оно (регулирование) может «выходить» за пределы права и находиться в плоскости, например, различных видов управления (стратегического, оперативного, проектного, «ручного» и т. д.).

Многие виды управления не подпадают под детальную правовую регламентацию⁴⁷. В этих случаях порядок (процессы, процедуры) управления устанавливаются не на общегосударственном уровне, а локально, на местном уровне – на предприятии, в учреждении, в организации, в корпорации, в холдинге и т. д. Оно может устанавливаться даже руководителем или должностным лицом, на которое возложены функции по руководству либо группой уполномоченных на это лиц.

Деятельность государства в сфере экономики – преобразующая сила и если рассматривать системное регулирование с помощью норм права (*системное правовое регулирование*), то можно сказать, что этот метод регулирования обеспечивает более правильное определение приоритетов общественного развития, форм и способов реализации экономических законов, выявление тенденций экономического развития, установление критериев (параметров) такого развития, чем регулирование не правовыми методами.

Содержание системного правового регулирования может быть различным. Оно зависит от типа или состояния экономической модели страны. Поскольку в настоящее время в нашей стране экономика находится в переходном периоде, то остановимся на системном правовом регулировании, характерном для этой стадии развития экономических отношений.

Системное правовое регулирование при государственной политике «переходного» к смешанной экономике периода предполагает:

– регулирование денежного обращения, включая процессы и тенденции, происходящие в финансовой системе страны;

⁴⁷ В данном случае могут приниматься лишь общие нормы о видах управления либо создаваться нормы, допускающие на практике использования различных форм управления. Детализация общих норм, процессы осуществления различных видов управления и реализация проектов на определенных условиях в зависимости от вида управления на уровне законодательства, как правило, не устанавливаются. Это целесообразно «относить» на уровень исполнителей, поскольку вид управления и формы реализации проектов невозможно «загнать» в жесткие нормы права из-за многообразия процессов, процедур и анализа (постоянного мониторинга), необходимости своевременной корректировки технологий их исполнения и многих иных аспектов, сопряженных с реализацией целей и задач, стоящих перед теми, кто функцию управления осуществляет.

- регулирование процессов и тенденций микро– и макроэкономического характера;
- налоговое регулирование.

Государство, при системном правовом регулировании, должно сначала определить политическую основу, в соответствии с которой будут устанавливаться основные правила функционирования участников экономической деятельности, а затем моделировать те правовые конструкции, которые необходимы для полноценного регулирования общественных отношений.

Пока нет новых теорий о модернизации административного права в части публичной экономической деятельности, политики и ученые продолжают спорить о том, какие правовые конструкции необходимо использовать при правовом регулировании политики «переходного» периода в экономике.

Некоторые специалисты считают, что в такой период нормы права для системного регулирования должны быть ориентированы на налоговое регулирование, другие – на регулирование денежного обращения. «Либерально настроенные» считают, что административных барьеров должен быть минимум, а «радикально настроенные» – чтобы командно-административных норм права должно быть как можно больше. Тех норм о командно-административных указаниях, что продолжают использоваться при установлении критериев, индикаторов и индексов, показателей, коэффициентов, нормативов, концентраций, требований и пр.⁴⁸, а также о корректирующих субсидиях, о собственности, о конкуренции, об установлении платы за пользование ресурсами, об административно-правовых режимах, о ценообразовании и т. д., по их мнению, явно недостаточно.

Можно с такими точками зрения спорить, но очевидно лишь то, что место норм в экономическом публичном праве определяет не их отраслевая принадлежность, а цели и задачи, которые с помощью права нужно решить в конкретный период развития экономики страны.

Если к системному правовому регулированию в сфере экономики подходить с определенными и конкретными целями (задачами), то условно их (цели и задачи) можно разделить на общие и специфические.

К общим целям и задачам можно отнести:

- установление общих начал организации экономики, установление общего единого порядка осуществления на территории страны экономической деятельности, установление правил экономического оборота, экономического планирования и прогнозирования;
- определение субъектов управления, наделяемых специальной компетенцией в сфере экономики;
- создание условий, необходимых для поступательного и прогрессивного развития экономики.

К специфическим целям и задачам системного правового регулирования можно отнести:

- регулирование отношений в определенной сфере или отрасли (т. н. отраслевое регулирование), управление государственными нематериальными активами;
- согласование интересов субъектов экономической деятельности в целях преодоления конфликта интересов (т. н. согласование противоречивых интересов с целью соблюдения общественных интересов);

⁴⁸ Речь идет о прямых запретах и требованиях, которые должны выполнять субъекты управления при осуществлении своей деятельности или при выполнении экономическими субъектами определенных действий. Например, органами власти устанавливаются уровни предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных и токсичных веществ. Утверждаются эти уровни в административных приказах министерств и ведомств, они регистрируются и опубликовываются в установленном порядке, поэтому приобретают статус норм права и обязательны для исполнения.

- социально-политическое регулирование (производство, распределение, обмен и потребление благ (услуг) не должны разрушать систему отношений государства, его органов и граждан, возникающих в процессе управления делами общества и государства).

К каждой из этих групп целей и задач необходимы свои нормы права с тем, чтобы можно было создавать правовые конструкции, «работающие» на развитие экономики и интенсификацию экономической деятельности, а не наоборот.

Например, для решения таких целей и задач, как установление общих начал организации экономики необходимо определиться, желательно на уровне официальной доктрины, какие принципы

(нормы-принципы) экономической жизни страны будут положены в основу создания соответствующей системы норм права. На основе этих принципов должен устанавливаться общий (единый) порядок осуществления экономической деятельности. В соответствии с этим – правила экономического оборота, порядок осуществления экономического планирования и прогнозирования, субъекты управления, выполняющие эти функции, порядок их работы и т. д.

И такая схема может «работать» по каждой цели или задаче.

Для решения целей и задач в сфере экономики целесообразно создавать нормы права, сбалансированные по действию между собой (внутри группы) и с нормами права из других групп.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁴⁹ разрабатывается прогноз социально-экономического развития страны. В нем отдельно выделяется *прогноз развития государственного сектора экономики*. На основе него разрабатывается концепция социально-экономического развития. Исходя из этого готовится Программа социально-экономического развития Российской Федерации, а исходя из её параметров – отраслевые программы (программы развития отрасли, сферы или производственные направления (направления экономической деятельности)).

На основе Программы социально-экономического развития также формируются основные параметры государственного бюджета. Он готовится на плановый и текущий периоды. Далее проект закона о бюджете страны, пройдя сложный путь согласования, обсуждения, корректировки и утверждения, становится законом. В соответствии с ним программы финансируются и после завершения отчетного периода, исполнение бюджета утверждается соответствующим законом. Параллельно с этим ежегодно озвучиваются послания Президента страны палатам Федерального Собрания и бюджетное послание, в которых определяются, в том числе, и основные показатели экономического развития страны, базирующиеся на прогнозе и концепции социально-экономического развития.

Как можно увидеть, целый ряд правовых актов из разных отраслей законодательства (административного, финансового, бюджетного, налогового и др.) направлен на выполнение лишь одной из общих задач государственного системного регулирования – экономическое планирование и прогнозирование.

Рассматривая вопросы системного правового регулирования в сфере экономики необходимо также учитывать, что на состояние нашей экономики могут влиять и внешние факторы, которые также требуют своего правового реагирования.

Например, возникновение совокупности обстоятельств может потребовать от нас безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов (должностных лиц), представляющих угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и сво-

⁴⁹ 1995. № 30. Ст.2871.

боды ее граждан. От нас потребуются безотлагательная реакция и в связи с принятием соответствующей фактам нарушения международных норм резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Для таких случаев создаются правовые конструкции, которые позволяют, даже в ущерб экономике, в целях обеспечения интересов и безопасности и (или) устранение или минимизация угрозы нарушений прав и свобод граждан, применять нормы специального права.

В нашей системе права эти функции выполняют нормы Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах».

К специальным экономическим мерам относятся запрет на совершение действий в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства, и (или) возложение обязанности совершения указанных действий и иные ограничения. Такие меры могут быть направлены на:

- приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества;
- запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление;
- запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление;
- прекращение или приостановление действия международных торговых договоров и иных международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей;
- изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин;
- запрещение или ограничение захода в порты Российской Федерации судов и использования воздушного пространства Российской Федерации или отдельных его районов;
- установление ограничений на осуществление туристской деятельности;
- запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства.

Соблюдение специальных экономических мер обязательно для органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также для находящихся под юрисдикцией Российской Федерации организаций и физических лиц.

Решение о применении специальных экономических мер в отношении конкретных иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства, и о сроке, в течение которого данные специальные экономические меры будут применяться, принимается Президентом России на основе предложений Совета Безопасности Российской Федерации с обязательным незамедлительным информированием палат Федерального Собрания о таком решении (Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания).

Предложения о применении и об отмене специальных экономических мер могут быть внесены Президенту России также Советом Федерации, Государственной Думой или Правительством России.

Правительство России на основании решения Президента России устанавливает перечень конкретных действий, на совершение которых вводится запрет совершения и (или) в отношении которых вводится обязанность совершения, и иных ограничений.

В случаях, когда реализация специальных экономических мер требует решения Центрального банка России, то запрет устанавливается им во взаимодействии с Правительством России.

Федеральные органы исполнительной власти, Центральный банк и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции обеспечивают реализацию специальных экономических мер, в срок, установленный Президентом России.

Президент России принимает решение об отмене применения специальных экономических мер. Решение может быть принято досрочно, если причины, вызвавшие запрет устранены, если не устранены – то срок действия запрета продлевается.

Президент России информирует Совет Федерации и Государственную Думу о ходе применения специальных экономических мер с определенной периодичностью – не реже одного раза в шесть месяцев. Совет Федерации и Государственная Дума обсуждают информацию о ходе применения специальных экономических мер по мере ее поступления и представляют Президенту России предложения по повышению эффективности применения этих мер, а также могут предложить их отменить и (или) изменить.

В заключение данной части пособия можно отметить, что системное правовое регулирование в сфере экономики – процесс непрерывный. Развитие самой экономической сферы постоянно сопряжено с разного рода вызовами (внешними и внутренними), влияющими на политическую и социальную ситуацию в стране, с постоянно меняющимися общественными потребностями и приоритетами. В случае прерывания системного регулирования вполне возможно возникновение всякого рода проблем.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Безруков В. Правительственная программа «Реформа и развитие экономики в 1995–1997 годах: основные цели» // Экономист, 1995, № 6;

Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики. – М.: Р-н. Дону, 2002;

Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Институт экономики РАН, 1998;

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – изд-во МарТ, 2007;

Кушлин В. Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика // Экономист, 1995, № 2;

Олейник А.Н. Институциональная экономика. – М.: Инфра-М, 2004;

Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М.: Инфра-М, 2000;

Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М.: ГУ ВШЭ, 2000.

Глава II

Публичное экономическое право как подотрасль административного права

§ 1. Понятие публичного экономического права

Споры среди ученых о том, что именно должно быть основой для возникновения новой отрасли или подотрасли права не прекращаются с начала прошлого века. Спорят о многом. Например, по вопросу о гражданском, хозяйственном и торговом праве.⁵⁰ Одни считают – не нужно смешивать отрасли права, регулирующие отношения между государством и торговцами с отраслью права, регулирующей отношения между гражданами, совершающими сделки. Другие напротив – нужно все эти отрасли объединить в один правовой акт⁵¹. Если абстрагироваться от научных споров и обратить внимание на реалии XXI века, то сегодня более важно удовлетворить потребности в научном объяснении некоторых новаций нынешнего века с тем, чтобы лучше понять сущность происходящего и спрогнозировать развитие будущего.

О чем идет речь? «О наболевшем»: почему у нас всё так медленно меняется в системе государственного управления; почему органы власти порой сами не знают, когда получают не те результаты, на которые возлагали надежды, почему государственный аппарат теперь не управляет делами, а лишь создает нормы и т. д.?

Ответы на эти и многие подобные вопросы можно найти в анализе практики экономической деятельности, сформировавшейся в нашей стране за последние 20 лет. Вместе с этим, чтобы понимать суть происходящего, без теории не обойтись, только вот некоторые теоретики забывают, что сфера экономики, если не управлять процессами, может развиваться самостоятельно. Другой вопрос – в каком направлении она будет развиваться?

Длительное время дискуссии на тему о роли органов власти в обеспечении стабильного развития экономики, о «границах» их вмешательства в предпринимательскую деятельность, о рамках экономической деятельности самих органов государственной власти и местного самоуправления, о максимуме и минимуме их участия в экономической жизни страны то «заходили в тупик», то одна из спорящих сторон убеждала других участников дебатов в том, что именно её подходы правильнее, чем предложения оппонентов и поэтому нужно делать то-то и то-то.

Ситуация менялась, когда в дискуссиях «побеждала» другая сторона и вопрос о роли и степени участия государства в экономике «переходил как знамя» из рук в руки. Всё снова пытались реформировать, однако принципиально ничего не менялось, поскольку неясным оставалось одно – по какому принципу определять «границы» деятельности субъектов государственного управления.

Если, к примеру, по принципам гражданского права, то органы власти и управления станут обычными предпринимателями, потеряют статус субъектов управления так называ-

⁵⁰ Более подробно см.: Цитович П.П. Труды по торговому и вексельному праву. Т. 1: Учебник торгового права. К вопросу о слиянии торгового права с гражданским // СПС «КонсультантПлюс»; Брагинский М.И. О системе гражданского права в системе «право публичное – право частное» // Проблемы современного гражданского права, М., 2000; Каминка А.И. Очерки торгового права. Вып. 1, СПб, 1912.

⁵¹ Более подробно см.: Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права, М., 1918; Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права, Рига, 1964; Вышинский А.Я. Вопросы теории государства и права, М., 1949.

емого «высшего эшелона», сравниваются по статусу со всеми теми, кто трудится только ради получения коммерческой выгоды. Такой вариант, естественно, никак «не вписывается» в рамки действующей Конституции РФ.

Если всю деятельность органов власти и управления, включая ведение хозяйственно-коммерческой деятельности отнести к нормам административного права, то исходя из теорий прошлого века нынешние виды деятельности органов власти тоже «не вписываются» в стандарт правового статуса органов власти.

Но сколько бы ни спорили, очевидно то, что вопросы государственного управления относятся к публично-правовой сфере общественной жизни и более всего – к административному праву. Сама наука административного права довольно архаична, поэтому пришло время структуризации этой отрасли права как науки.

Причина – изменившиеся общественные отношения и изменения в укладе государственного сектора экономики. Изменились виды государственных функций и объем компетенции органов власти и органов государственного (муниципального) управления. Ранее известные варианты компиляции норм о статусе органов власти и органов государственного управления уже не позволяют субъектам управления своевременно и адекватно реагировать на внутренние и внешние вызовы. Появление новых институтов права и предметов регулирования, их комплексность, наличие у них межотраслевых признаков уже не «укладываются» в ранее сформировавшееся представление о строгом их распределении по отраслям права и отраслям законодательства. Неоднократно начинаемые⁵², но так пока и не завершившиеся «с положительным сальдо» административные реформы – лишний раз доказывают это.

Один из вариантов решения этой довольно сложной задачи – определиться не с отраслью права, с помощью которой осуществляется системное правовое регулирование в сфере экономики, а с целями, задачами, функциями и видами деятельности тех субъектов управления, что определяют государственную экономическую политику или участвуют в её реализации.

В настоящее время вопросы регулирования экономики и экономической деятельности не систематизированы, не представлены каким-то отдельным блоком законодательства, а относятся к разным отраслям права. Такая ситуация не способствует правильному определению роли и характеру функций субъектов государственного управления, «отвечающих за состояние дел» в сфере экономики, не позволяет «увидеть» всю картину происходящего в организации, регулировании и управлении экономической деятельности в целом. Есть представление лишь об отдельных частях экономической жизни, но цельного представления о том, кто из субъектов государственного управления отвечает за состояние дел в сфере экономики, кто из них и какие государственные функции выполняет, почему происходят сбои в экономическом развитии и т. д. пока нет.

Так, гражданское право регулирует отношения имущественного характера, в большей мере – частного права, в меньшей – государственного и муниципального. Финансовое право регулирует отношения в финансовой сфере, в большей мере отношения по поводу государственных и муниципальных финансов, в меньшей – частных финансов и т. д. Многие отраслевые кодексы (Воздушный, Земельный, Градостроительный, Лесной и др.) имеют больше норм административного права, чем гражданского, хотя условно относятся к гражданскому законодательству. Многие отраслевые федеральные законы, условно относимые к гражданскому законодательству, по своему содержанию охватывают именно компетенцию органов

⁵² См. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» (СЗ РФ, 2003, № 30, ст. 3046); Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р, одобрявшее Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (СЗ РФ, 2005, № 46, ст. 4720).

власти и государственного (муниципального) управления, чем деятельность субъектов негосударственного (коммерческого) сектора.

Анализ Реестра полномочий субъектов управления в Российской Федерации⁵³ показывает, что большинство норм, регулирующих отношения в сфере экономики, имеют не гражданско-правовой, а именно публично-правовой характер. Чаще всего участником этих отношений являются органы власти и государственного (муниципального) управления, в связи с чем их деятельность в отраслевом законодательстве и является объектом публично-правового регулирования.

Вполне возможно, что появление такой подотрасли права, как публичное экономическое право, могло бы собрать в единое целое разбросанные по другим отраслям институты права и предметы регулирования, относящиеся к вопросам установления и реализации государственной экономической политики. А выработка нового подхода к определению роли органов власти и государственного управления в экономической жизни страны стало бы актуальным и для практиков, и для ученых.

Вполне очевидно, что выделение новой подотрасли права в виде публичного экономического права обусловлено многими моментами. Во-первых, потребностью⁵⁴ определить круг вопросов, не дублирующих гражданское (в т. ч. предпринимательское, коммерческое) право и не сконцентрированных только на государственном регулировании, но дающее ясное представление о системе государственного правового регулирования экономической деятельности.

Во-вторых, потребностью выявить всех субъектов управления, в компетенцию которых входят вопросы регулирования и управления в сфере экономики и более четкого установления их правового статуса.

В-третьих, потребностью установить четкие границы по коммерциализации деятельности органов власти, органов государственного и муниципального управления.

В-четвертых, потребностью установления таких правовых барьеров, которые бы не давали возможности, препятствовали бы выстраиванию, при осуществлении хозяйственной (экономической) деятельности, коррупционных схем и иных нелегитимных взаимоотношений.

Удовлетворить такие потребности вполне возможно, если публичное экономическое право заложить как основу новой науки об эволюции общественного экономического развития.

Видится, что публичное экономическое право как подотрасль административного права это система правовых норм, с помощью которых регулируются общественные отношения, складывающиеся в ходе определения и реализации государственной экономической политики, а также отношения, возникающие между субъектами государственного и негосударственного управления при осуществлении экономической деятельности.

Экономическая деятельность в данном случае понимается в общепринятом значении – как совокупность действий на разных уровнях хозяйствования, в результате которых удовлетворяются потребности посредством производства и обмена материальными благами и услугами.

До создания научно обоснованной концепции публичного экономического права как науки, основы публичного экономического права могут рассматриваться как учебная дисциплина.

⁵³ Автором и составителем данного Реестра является Н.А. Игнатюк.

⁵⁴ Речь идет о потребности, обусловленной и новой парадигмой в отношении структуры административного права и административного законодательства, институтов развития, создаваемых государством, а также вступлением России в ВТО.

В структуру такой учебной дисциплины могут войти следующие разделы:

- цели, задачи, государственные функции и полномочия субъектов государственного управления в сфере экономики;
- планирование и прогнозирование экономического развития;
- управление публичным сектором экономики;
- публичные услуги в сфере экономики;
- государственный контроль и надзор в сфере экономики;
- профилактика и противодействие негативным явлениям, влияющим на экономическое развитие страны;
- сотрудничество органов власти и управления с субъектами экономической деятельности, государственная поддержка субъектов экономической деятельности.

Под *субъектами государственного управления* понимаются лица, наделенные государственно-властными или административно-властными полномочиями. Ими могут быть органы власти, государственные органы, органы государственного управления, органы местного самоуправления, должностные лица, предприятия, организации, учреждения, находящиеся в ведении органа публичной власти, т. е. все те, кто обладает вышеназванными полномочиями либо выступает от имени таких лиц на основании норм права, правового акта или по доверенности.

Под *публичным сектором экономики* понимается совокупность экономических ресурсов, находящихся в распоряжении государства.

Негативными явлениями, влияющими на экономическое развитие страны может быть многое. Это и коррупция, и дефолты⁵⁵, и «теневая» экономика, иные экономические преступления, и разного рода дефициты, и инфляция, и снижение уровня производства, и безработица, и т. д.

Поскольку публичное экономическое право, как науку, еще предстоит теоретически обосновать, а дискуссии могут продолжаться еще

не одно десятилетие, допускаю возможным обозначить контуры доктрины о науке «публичное экономическое право».

Публичное экономическое право – это комплексная (в нынешнем понимании) отрасль права, в которую могут войти конструкции конституционного и административного права, а также производные от них отрасли права и конструкции (самые простые) гражданского права.

Предметами исследований в публичном экономическом праве могут быть:

- организация деятельности субъектов государственного управления в сфере экономики, характер их компетенции,
- обеспечение эффективности использования государственного и муниципального имущества,
- формы и методы повышения эффективности использования бюджетных средств,
- эффективное управление государственными ресурсами;
- определение вариантов реализуемости намеченных планов социально-экономического развития,
- прогнозирование последствий в сфере экономики в связи с решениями субъектов государственного управления,
- определение соотношения между намеченными планами по социально-экономическому развитию и полученными результатами,
- методы, формы и степень участия субъектов государственного управления в коммерческой и хозяйственной деятельности субъектов негосударственного управления,

⁵⁵ Дефолт – это процесс нарушения заемщиками своих платежных обязательств.

- формы обеспечения «прозрачности» деятельности субъектов управления в сфере экономики,
- новые формы и методы регулирования экономической деятельности и управления при осуществлении субъектами государственного управления экономической деятельности,
- предотвращение появления коррупционных факторов в сфере экономики,
- борьба с ведомственным монополизмом в сфере экономики,
- упрощение административных процедур в сфере экономики,
- оптимизация процессов государственного и муниципального управления и оказания услуг в сфере экономики,
- планирование и прогнозирование экономического развития,
- организация и проведение экономико-правового мониторинга состояния дел,
- установление тенденций экономико-правовых явлений и процессов,
- определение взаимосвязей между состоянием экономики и правовыми нормами об организации деятельности органов исполнительной власти и государственных гражданских служащих,
- выявление государственных функций и административно-властных полномочий, допустимых к передаче на аутсорсинг и инсорсинг,
- формы сотрудничества субъектов государственного и негосударственного управления, легитимизация их взаимоотношений и т. д.

Перечень предметов исследований может быть продолжен, но главное не это, а реальная возможность влиять на экономическое состояние страны посредством разработки и внедрения новых техник, технологий и методов системного правового регулирования экономической деятельности.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

- Административная реформа в России. М., Юридическая фирма «Контракт», издательский дом «ИНФРА-М». 2006;
- Административная реформа в субъектах Российской Федерации. М., 2008;
- Брагинский М.И. О системе гражданского права в системе «право публичное – право частное, М., 2000;
- Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии. // Журнал российского права. 2006. № 10;
- Каминка А.И. Очерки торгового права, вып.1. СПб, 1912;
- Одинцова М.И., Экономика права, ГУВШЭ. М., 2007;
- Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций, М.: Волтере Клувер, 2011;
- Тихомиров Ю.А. Публичное право, изд-во БЕК, М., 1995;
- Хозяйственное законодательство: учебник /под ред. Н.И. Клейн/, М., 1990.

§ 2. Институты публичного экономического права

Исходя из общетеоретической основы о том, что *институтом права* является обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права, можно определить и систематизировать институты публичного экономического права.

К *институтам публичного экономического права* можно отнести:

- органы государственной власти, органы государственного управления, государственные органы;
- муниципальные органы, органы местного самоуправления;
- субъекты государственного управления;
- субъекты муниципального управления;
- государственный менеджмент;
- публичная (государственная, муниципальная) собственность, включая нематериальные активы;
- разгосударствление, приватизация;
- участие государства в деятельности хозяйственных обществ;
- разрешительная система;
- административно-правовые режимы;
- аутсорсинг государственных функций;
- экономические партнерства;
- ответственность государственных (муниципальных) служащих за результаты деятельности в сфере экономики;
- производство административных процедур в сфере экономики, связанных с принятием решений и/или правовых актов, с исполнением государственных функций и/или административно-властных полномочий, с сотрудничеством субъектов государственного управления с субъектами негосударственного управления.

Перечень институтов публичного экономического права может быть дополнен, поскольку само публичное экономическое право как наука только формируется, в него могут быть привнесены институты права из иных отраслей либо возникнуть комплексные институты права. Это может быть обусловлено возникновением новых общественных отношений в сфере экономики.

Не все *органы государственной власти, органы государственного управления, государственные органы, субъекты государственного управления, муниципальные органы, органы местного самоуправления, субъекты муниципального управления* относятся к числу институтов публичного экономического права, а лишь те, в чью компетенцию входят государственные функции управления либо регулирования отношений в сфере экономики. К их числу, по российскому законодательству, могут относиться представительные, исполнительные и судебные органы⁵⁶.

Государственный менеджмент, как институт публичного экономического права – это новое явление в нашей правовой системе. Возникло оно на волне попыток проведения реформ в системе государственного управления.

Сначала в Послании Президента России Федеральному Собранию на 2003 год говорилось о том, что необходимо провести административную реформу, направленную на повышение эффективности деятельности системы органов исполнительной власти и создать

⁵⁶ Их перечень и объем компетенции см. в Главе III «Субъекты публичной экономической деятельности» настоящего учебного пособия.

благоприятные условия для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов.

Указом Президента России от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» приоритетные направления административной реформы были определены. Ими стали ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в т. ч. прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Главное, чего планировалось добиться, это так организовать процесс управления, чтобы он был, во-первых, эффективным, во-вторых, работа госструктур была бы переориентирована на достижение конкретных результатов и качественное удовлетворение потребностей населения.

В административной науке это стали называть *государственным менеджментом*. Но на практике не сразу удалось приблизиться к намеченным планам. Была разработана Концепция административной реформы и план мероприятий, которые были одобрены распоряжением Правительства России от 25.10.2005 г. № 1789-р. Базировалась Концепция на Указе Президента России от 09.03.2004 № 314, утвердившем новую структуру федеральных органов исполнительной власти и введшем в практику работы органов исполнительной власти трёхвидовое «разделение труда» между министерством, службой и агентством с вертикальным отраслевым подчинением.

Но и по сегодняшний день программы по государственному менеджменту не стали основой работы государственной администрации по новому. Бюрократический стиль управления в целом остался прежним. Работа служащих направлена на выполнение разного рода регламентов и собственное продвижение по иерархической лестнице.

За все время реформ не удалось в государственном секторе создать конкуренцию, поэтому сохраняется низкое качество оказываемых в этом секторе услуг. Отказ от бюрократического стиля поведения и внедрение мер, стимулирующих повышение качества обслуживания населения потребует ответственности за результаты проделанной работы. В связи с этим государственный менеджмент еще предстоит развивать как институт права, формируя у служащих новую мотивацию к получению качественного результата их работы в государственном секторе экономики.

Публичная (государственная, муниципальная) собственность, включая нематериальные активы, как институт публичного экономического права – это база для формирования государственных доходов.

Удовлетворение общественных потребностей невозможно без публичной собственности, поэтому она является объективно необходимым элементом структуры любого общества. Создание факторов экономического роста, обеспечение залога стабильности экономического развития, гарантии сохранения национальных богатств – это посылы только государству. Частное предпринимательство не может удовлетворить все эти экономические потребности общества.

Именно публичный интерес создает объем публичной собственности. От имени государства внимание к объемам этого вида собственности, целевому использованию и эффективности использования «озвучивают» субъекты государственного управления, от имени общества – субъекты негосударственного управления.

Под публичной собственностью понимается государственная и муниципальная собственность⁵⁷.

Государственная собственность может быть федеральной собственностью и собственностью субъектов РФ. Соответственно определяются и распорядители этой собственностью (федеральные органы власти и органы власти субъекта РФ). Объектом собственности могут быть земля, природные ресурсы, недра, основные средства, здания, материальные ресурсы, финансы, ценные бумаги, финансовые активы, драгоценности, любое имущество, необходимое для осуществления государственных функций.

К муниципальной собственности относятся имущественные и неимущественные права, финансы, ценные бумаги, имущественный комплекс муниципального образования. В этот комплекс входят земельные участки, движимое и недвижимое имущество (жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и т. д.), имущество муниципальных предприятий, учреждений, организаций.

Государственная и муниципальная собственность находится в распоряжении публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований). Она служит для осуществления функции по реализации общегосударственных (общенациональных), региональных и местных интересов, охватывает те сферы рынка, которые не должны быть интересны субъектам частной собственности.

Управление объектами публичной собственности должно базироваться на основополагающих социальных и экономических интересах общества и государства. В настоящее время право на публичную собственность обеспечивается совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению публичным имуществом. Некоторые нормы о публичной собственности содержатся в гражданском праве, но это временное явление. Когда в науке будет выработан единый подход к определению места данной совокупности норм в системе права, то, скорее всего, эти нормы «перейдут» в публичное экономическое право.

Разгосударствление, приватизация как институты публичного экономического права очень важны для упразднения государственного монополизма, формирования многоукладной смешанной экономики, её децентрализации, освобождения государства от функций прямого хозяйственного управления.

Переход от командно-административных к экономическим методам руководства, изменение форм и содержание отношений собственности, создание многообразных типов хозяйств, передача в распоряжение коллективов и отдельных граждан части государственной собственности *ведет к децентрализации государственного управления*. Конечно же, ни разгосударствление, ни приватизация не могут гарантировать прогрессивное развитие экономики. Эти меры лишь усиливают конкурентность в экономической сфере, но крайне необходимы для того, чтобы рыночная экономика развивалась в поступательном режиме.

Участие государства в деятельности хозяйственных обществ как институт публичного экономического права не только выполняет функцию регулятора в корпоративных правоотношениях, но и обеспечивает государству равноправное участие в этих отношениях. Такой институт права позволяет определять повышение эффективности открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, приоритетным направлением государственной политики. Хотя намечаются тенденции сокращения доли участия государства в корпоративных отношениях, но это не снижает актуальности развития данного института права, определения его места и роли в правовой системе и в эко-

⁵⁷ Кооперативная, общественная собственность и собственность общественных организаций в данном случае не рассматриваются, т. к. эти виды собственности пока не рассматриваются как элементы института публичного экономического права.

номике, а также в необходимости упорядочивания норм права о регулировании управления государственным и муниципальным имуществом в виде нематериальных активов, в совершенствовании управления акционерными обществами с участием представителей государства в составе органов управления данных обществ, в «отладке работы» механизма выражения воли государства по конкретным вопросам управления государственным имуществом.

Разрешительная система и административно-правовые режимы как институты публичного экономического права, выполняют роль «инструментов», с помощью которых государство выстраивает свои отношения с лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность. С их помощью и в том числе, обеспечивается безопасность граждан, общества, государства. Правовой основой для этого служит Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁵⁸ и иные правовые нормативные акты разной юридической силы, в том числе Кодекс Российской Федерации об административной ответственности, Уголовный кодекс Российской Федерации и т. д.

Разрешительная система и административно-правовые режимы, институты права, структурно довольно сложны. В них входят множество и материальных, и процессуальных норм. Материальные нормы устанавливают правовой статус субъектов разрешительной системы и виды деятельности, подпадающие под действие административно-правовых режимов, а процессуальные – осуществление разрешительных производств, вернее сказать, осуществление процедур осуществления разрешительной деятельности.

Аутсорсинг государственных функций появился в нашей правовой системе совсем недавно. Впервые, в правовом акте Правительства России упоминалось об аутсорсинге административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти как механизме выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе⁵⁹.

Планировалось, что будут решены задачи по разработке критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, созданы перечни функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу, разработаны типовые процедуры и технологии проведения аутсорсинга, а также процедуры и механизмы контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов, механизмы, стимулирующие государственные органы проводить аутсорсинг и т. д. Это было необходимо для ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и прекращение избыточного государственного регулирования.

Со временем первоначальное толкование термина «аутсорсинг» изменилось, к нему добавились слова «государственных функций» и это словосочетание получило развитие в Программе Правительства России по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года⁶⁰. Было установлено, что основными направлениями повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти (выполнения возложенных на них функций, в т. ч. по осуществлению юридически значимых действий) должна стать, в том числе, передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги.

⁵⁸ СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857.

⁵⁹ См.: Распоряжение Правительства России от 25.10.2005 г. № 1789-р, одобрявшее Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (СЗ РФ, 2005, № 46, ст. 4720).

⁶⁰ Распоряжение Правительства России от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», СЗ РФ, 2010, № 28, ст. 3720.

Как институт публичного экономического права, аутсорсинг государственных функций будет развиваться и вполне возможно, что к нему будут относиться не только госзаказы на соответствующие услуги, но и иные виды государственной экономической деятельности.

Экономическое партнерство, как и предыдущий институт публичного экономического права, получил свою «новую» правовую регламентацию в нашей правовой системе относительно недавно. Общее название оно получило в рамках дискуссий о публично-частном партнерстве и государственно-частном партнерстве.

Публично-частное партнерство – это сотрудничество органов местного самоуправления с субъектами негосударственного управления (частными предприятиями, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами).

Государственно-частное партнерство – это сотрудничество субъектов государственного управления с субъектами негосударственного управления.

По попыткам создать специальную правовую базу для государственно-частного партнерства можно прогнозировать в ближайшее время активное развитие этого института права, поскольку сотрудничество органов власти управления стало выгодным для экономики и может принести огромную пользу для общества в целом.

Ответственность государственных (муниципальных) служащих за результаты деятельности в сфере экономики условно подразумевалась в структуре административного права как дисциплинарная ответственность. Появление новых задач для государственных и муниципальных служащих, усилия, направленные на повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности служащих позволили выделить ответственность государственных (муниципальных) служащих за результаты деятельности в сфере экономики как новый институт публичного экономического права.

Основой для этого послужило постановление Правительства России от 22.05.2004 № 249⁶¹ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которым была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утверждены Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах.

Ядром новой организации бюджетного процесса стала широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах, прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Производство административных процедур в сфере экономики, связанных с принятием решений и/или правовых актов, с исполнением государственных функций и/или административно-властных полномочий, с сотрудничеством субъектов государственного управления с субъектами негосударственного управления, как институт публичного экономического права, «выделился» из институтов административного процесса.

Его самостоятельность пока не оформлена единым правовым актом. Большая часть правовых норм об этих процедурах находится в отраслевом законодательстве, они разроз-

⁶¹ СЗ РФ. 2004, № 22, ст. 2180.

нены, не полны, наблюдается изобилие правовых пробелов. В этом направлении предстоит огромная научная работа.

Часть процедур получила свою регламентацию в административных регламентах, часть – в должностных регламентах, часть – в отраслевых законах и ведомственных правовых актах. Сведение основных административных процедур, связанных с принятием решений и/или правовых актов, с исполнением государственных функций и/или административно-властных полномочий, с сотрудничеством субъектов государственного управления с субъектами негосударственного управления в единый правовой акт пока невозможно, поскольку большая часть из них отсутствует, вернее сказать, используется на условиях правового обычая.

В будущем, при более детальных научных разработках этого института публичного экономического права, появление кодифицированного акта, содержащего основные правовые положения о процедурах в сфере экономики, вполне возможно.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Административно-правовое регулирование экономических отношений / под ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманевой. – М.: Ин-т государства и права РАН, 2001;

Административная реформа в России. М., Юридическая фирма «Контракт», издательский дом «ИНФРА-М». 2006;

Анализ процессов приватизации за период 1993–2003 годы – Счетная палата РФ (экспертно-аналитическое мероприятие). М.: Олита, 2004;

Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации, учебное пособие. Екатеринбург, 1999;

Гражданин, закон и публичная власть. Изд-во НОРМА, 2005;

Игнатюк Н.А., Терещенко Л.К. Предпринимателю о разрешительных процедурах. М., 2004;

Игнатюк Н.А., Государственно-частное партнерство: теория и практика. // Вопросы Севера. 2010. № 1;

Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. Учебник. Изд-во «Юстицинформ», 2011;

Игнатюк Н.А. Основные публично-правовые аспекты взаимоотношений органов власти с представителями негосударственного сектора в книге Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования. СПб., 2010;

Кононов И.И. Административный процесс: подходы к определению понятий и структуры // Государство и право. 2001. № 6;

Концепция развития российского законодательства. М., 2010;

Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики. М., 1997.

§ 3. Источники публичного экономического права

Источниками публичного экономического права могут являться правовые акты, правовые нормативные акты, нормативные договоры, публичные и иные соглашения, правовые обычаи, общие принципы права.

К числу правовых источников публичного экономического права относятся:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) международные договоры и соглашения;
- 3) федеральные конституционные законы;
- 4) федеральные законы;
- 5) правовые и правовые нормативные акты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания;
- 6) нормативные правовые акты и правовые акты Президента России и Правительства России;
- 7) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- 8) нормативные правовые акты государственных органов власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ;
- 9) правовые нормативные акты и правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных образований;
- 10) правовые нормативные акты лиц, органов, организаций и учреждений, уполномоченных принимать нормы права.

Содержанием источников публичного экономического права являются нормы и правила, регулирующие конкретные отношения, возникающие при осуществлении экономической деятельности в одних случаях, между субъектами государственного управления, в других – между ними и субъектами негосударственного управления.

Регулирование отношений, возникающих при осуществлении экономической деятельности между субъектами негосударственного управления осуществляется нормами права, содержащимися в источниках гражданского права.

Из числа правовых актов источниками публичного экономического права могут быть концепции, доктрины, стратегии, заявления, меморандумы, послания и иное, сформулированное субъектом государственного управления самостоятельно или совместно с субъектом (субъектами) негосударственного управления и относящееся к вопросам формирования (определения) или реализации государственной экономической политики.

Пока источники публичного экономического права не образуют систему. Масштаб экономической деятельности, осуществляемый на всех уровнях управления (федеральном, региональном, местном, локальном) потребовал создания такого большого количества норм права, что это существенно усложнило задачу систематизации норм публичного экономического права. Более того, субъектов управления, имеющих право принимать нормы и правила в сфере экономики так много, что требуется определенного рода работа по их выявлению и группированию по определенным признакам, а нормы права, что они приняли – еще предстоит систематизировать, кодифицировать и инкорпорировать.

В настоящее время правовые источники публичного экономического права можно подразделять на:

- международные (принимаемые соответствующими международными организациями в целях регулирования торгово-политических отношений государств-членов (в состав которых входит или членом которых является Россия));
- федеральные (принимаемые федеральными государственными органами власти),
- региональные (принимаемые органами государственной власти субъектов РФ),

- муниципальные (принимаемые органами местного самоуправления и должностными лицами муниципальных образований),
- местные (локальные, принимаемые саморегулируемыми и иными организациями, которым законодательством предоставлено право принятия нормативных правовых актов).

Специализированными международными организациями (учреждениями), чьи правовые акты и решения могут быть источником публичного экономического права могут являться Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО); Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС); Всемирный почтовый союз (ВПС); Международная морская организация (ИМО); Международная организация гражданской авиации (ИКАО); Международный союз электросвязи (МСЭ); Международный фонд сельскохозяйственного развития (ИФАД); Всемирная торговая организация (ВТО), Международная ассоциация развития (МАР) и некоторые другие.

Федеральными источниками публичного экономического права могут являться, как уже говорилось ранее, Конституция России, правовые и правовые нормативные акты палат Федерального Собрания России, федеральные конституционные законы, федеральные законы, правовые и правовые нормативные акты Президента России и Правительства России, зарегистрированные и опубликованные в установленном порядке нормативные правовые акты министерств и ведомств.

Региональными источниками публичного экономического права могут являться конституции и уставы субъектов РФ, законы и нормативные правовые акты, принятые высшим должностным лицом или высшим государственным органом исполнительной власти субъекта РФ. В некоторых случаях, источником права могут служить правовые нормативные акты отраслевого органа исполнительной власти субъекта РФ, при условии, что ему законом предоставлено такое право.

Муниципальными источниками публичного экономического права могут являться устав муниципального образования, решение представительного органа муниципального образования, муниципальные правовые акты, зарегистрированные и опубликованные в установленном порядке.

Местными (локальными) источниками публичного экономического права могут являться кодексы и правила профессиональной этики, различного рода правила и стандарты, в том числе стандарты и правила профессиональной деятельности, устанавливаемые саморегулируемыми организациями, иными субъектами негосударственного управления на основании закона.

У местных (локальных) источников публичного экономического права ограничен круг действия, они обязательны только для тех лиц, которые являются членом организации, принимающей правовой акт. Но, тем не менее, локальные источники публичного экономического права являются правовыми регуляторами, поскольку с помощью локальных норм решаются внутриорганизационные вопросы управления в конкретной сфере управления или среди предпринимателей конкретной отрасли либо производства.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Андреева Г.Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. 2007. № 12;

Андреева Г.Н. О концепции экономической конституции // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1;

Баранов В.М., Ковтун Н.Н., Толстик В.А. Кодификация законодательства как фактор стабильности права и экономики // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2009. № 2;

Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика для вузов. М. изд-во Юстицинформ, 2002 г.;

Бошно С.В. Доктрина как форма и источник права // Журнал российского права. 2003. № 12;

Ведяхин В.М. О понятии и структуре экономического законодательства // Право и политика. 2004. № 1;

Договор в публичном праве. Сборник статей / под ред. Бабелюк Е.Г., Гриценко Е.В. М.: Волтере Клувер, 2009;

Зыкин И.С. Договор во внешнеэкономической деятельности. М., 1990;

Кудрина К.Ю. Концепция как элемент региональной законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 3;

Першина И.В., Ревина С.Н. Проблемы кодификации экономического законодательства // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. Материалы международной конференции. Н.Новгород. 2009 г.;

Талапина Э.В. О публичном экономическом праве // Журнал российского права. 2004. № 7;

Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6;

Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование. М., 2005;

Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007.

§ 4. Правовые отношения в сфере экономики и объекты публичного экономического права

Теоретическое осмысление проблем, связанных с принятием субъектами государственного управления решений⁶² по экономическому развитию традиционно вызывает трудности. Обусловлено это тем, что решения эти почти всегда тесно связаны с политическими решениями, более сложными, чем экономические.

Сущность таких решений должна обуславливать главные направления государственной политики конкретного периода общественного развития, при этом учитывать не только последствия, к которым могут привести сами решения, но то, на кого именно будут направлены действия тех, кто эти решения должен выполнять.

Часто повторяется ситуация, при которой в решениях субъектов государственного управления содержатся одни положения и намерения изменить экономическое состояние страны, а в действиях субъектов публичной экономической деятельности может и не содержаться того, что предполагалось сделать исходя из решения субъекта государственного управления.

Для того чтобы такого не происходило, в решение субъекта государственного управления должны «закладываться» контуры и материальных, и процессуальных положений, которые потом могут стать нормами права.

Принципиальным для публичного экономического права положением является то, что одним из главнейших участников отношений, возникающих при обеспечении общества материальными и нематериальными благами, является субъект государственного управления. Ему предоставлено максимум правовых возможностей для того, чтобы понудить субъектов публичной экономической деятельности выполнять его решения, «облеченные» в правовой акт (правовой нормативный акт) либо зафиксированное в договоре, соглашении или иным способом, доступным для ознакомления и исполнения теми, кому оно предназначено.

Правовые отношения, возникающие между субъектами управления при осуществлении экономической деятельности, многообразны по составу участников, по основаниям возникновения, по характеру, по содержанию, по предметам и вопросам, в отношении которых они возникают, осуществляются и прекращаются. Попытаемся определить их характерные признаки:

- они возникают в ходе реализации государственной экономической политики и при осуществлении экономической деятельности, основанной на государственной политике;
- могут возникать между субъектами государственного управления, между ними и субъектами негосударственного управления;
- в качестве обязательного участника этих отношений (прямо или опосредованно) в них участвует субъект государственного управления;
- они могут быть различными – отношения типа «власть-подчинение», отношения координатора с координируемыми элементами, «партнерские» отношения и т. д. Они могут быть двусторонними и многосторонними;
- участники этих правоотношений могут принимать на себя риски за другого участника этих правоотношений;

⁶² В данном случае определение «решение» используется в широком значении, т. е. подразумевается, что содержание решения субъекта государственного управления будет «облечено» в форму правового акта или правового нормативного акта и будет обязательно для исполнения тем кругом лиц, кто попадет под действие норм и правовых положений, содержащихся в этом акте.

- эти правоотношения имеют несколько видов защиты – в виде развивающейся административной юстиции, судебную и общественную защиту

По способу возникновения правоотношения в сфере экономики можно классифицировать на отношения, возникающие в связи:

- с выполнением государственных функций или административно-властных полномочий субъектов управления (контроля, надзора, управления, координации, планирования, прогнозирования и др.);

- с реализацией субъектами публичной экономической деятельности их законных прав (право осуществлять экономическую деятельность);

- с нарушением субъектами управления, осуществляющими деятельность в сфере экономики государственных интересов, норм права или взятых на себя обязательств;

- с нарушением субъектами государственного управления возложенных на них обязанностей.

Правовые отношения в сфере экономики возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных правовым обычаем и нормами права. Такими условиями могут являться юридические факты⁶³. Ими могут быть нормы законов, подзаконных актов, локальных актов, положения договоров или соглашений, адресованные конкретным субъектам публичной экономической деятельности.

Правовые отношения в сфере экономики возникают тогда, когда имеются объекты публичного экономического права.

Объекты публичного экономического права также многообразны. Это многообразие долгое время не позволяло отделить их от объектов административного права. Тем не менее, в настоящее время можно говорить о том, что именно является объектом публичного экономического права.

Объектами публичного экономического права являются решения субъектов государственного управления и действия субъектов публичной экономической деятельности, направленные на обеспечение общества материальными и нематериальными благами.

Субъекты публичной экономической деятельности вступают в правоотношения, в которых они могут выступать в качестве участника (стороны), обязанной выполнять договорённости либо обращенные к ней требования. Эти субъекты могут вступать во взаимоотношения с субъектами государственного управления при реализации принадлежащих субъектам публичной экономической деятельности законных прав (например, реализуя право обращаться к вышестоящему органу власти на действия или бездействия нижестоящего органа власти или управления и т. д.).

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Ведяхин В.М. О понятии и структуре экономического законодательства // Право и политика. 2004. № 1;

Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск. 1998;

Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М. изд-во Норма. 2010;

Ревина С.Н. Совершенствование правового регулирования экономических отношений // Журнал российского права. 2007, № 6;

Экономический анализ нормативных актов / под ред. В.Л.Тамбовцева. М., Тэис,2001;

⁶³ Это обстоятельства, при которых в соответствии с нормой права между субъектами управления (субъектами государственного управления, субъектами публичной экономической деятельности) должны произойти конкретные правоотношения.

Яковлев В.Ф. Совершенствование экономического законодательства и его правоприменения // Хозяйство и право. 2005. № 7.

§ 5. Место публичного экономического права в правовой системе, перспективы развития данной подотрасли права

Под *публичным экономическим правом* понимается совокупность правовых норм, с помощью которых выполняются государственные функции (цели, задачи) и регулируются общественные отношения, складывающиеся в процессе определения и осуществления экономической деятельности. Как совокупность юридических норм, оно предписывает субъектам государственного управления принятие соответствующих решений по реализации государственной экономической политики, а субъектам публичной экономической деятельности – совершение действий по её реализации.

Как наука публичное экономическое право пока ещё не возникла, его нормы еще предстоит классифицировать и систематизировать, а объединенные в правовые институты и предметы регулирования сформировать в определенную систему. Пока же большинство норм находится в иных отраслях права. Часть – в гражданском праве, часть – в административном, часть – в финансовом, часть – в налоговом, часть – в предпринимательском и т. д.

Более того, можно говорить об «экспансии» гражданского права и необоснованной активности в регулировании публичных отношений. Эта отрасль права фактически поглотила некоторые институты административного права. Административное право «без сопротивления сдает свои позиции». Это не идет на пользу ни практике применения административного законодательства, ни системе государственного управления в целом.

Приведу примеры. Органы исполнительной власти получили признаки обычных хозяйствующих субъектов – статус юридического лица. В качестве юридических лиц они должны иметь определенную гражданским законодательством организационно-правовую форму, пройти государственную регистрацию, иметь учредителей и т. д. Однако это не «увязывается» с конституционными нормами и нормами административного законодательства (ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», указами Президента России о структуре федеральных органов исполнительной власти и др.).

В соответствии с частью 1 статьи 112 Конституции Российской Федерации «Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти». На основании этого положения, Президентом России утверждается структура федеральных органов исполнительной власти.

Возникает вопрос, Президент России является учредителем всех тех министерств и ведомств, что включены в структуру федеральных органов исполнительной власти и в какой организационно-правовой форме, исходя из норм гражданского законодательства, он их учреждает?

Ответ на этот вопрос находится не в плоскости гражданского права, а в плоскости административного права. Существование норм публичного права в гражданском законодательстве только вводит правоприменителей в заблуждение и не позволяет верно оценивать всю сложность и проблемность отношений с органами власти и органами государственного управления, особенно, если эти отношения возникают в сфере экономики.

Все «силовые» министерства имеют права юридических лиц. Это означает по нормам гражданского права, что любое из них может быть признано банкротом. Возникает вопрос, если, например, Министерство обороны Российской Федерации станет банкротом, то кто будет обеспечивать обороноспособность нашей страны? Ответ, опять же, можно найти только в административном праве, а не в гражданском законодательстве, поскольку

варианты с банкротством, внешними управляющими и иными институтами гражданского права для системы государственного управления просто фатальны.

Ещё пример. Палаты Федерального Собрания и Правительство России не являются юридическими лицами. Тем не менее им это не мешает выполнять свои государственные функции, палатам – принимать законы, Правительству России – управлять государственным хозяйством. Возникает вопрос, насколько правовое положение Правительства России и палат Федерального Собрания противоречит гражданскому законодательству и не нужно ли их ликвидировать, поскольку они действуют на территории страны без государственной регистрации?

Такие абсурдные вопросы заданы не случайно. Повторю, «экспансия» гражданским правом норм административного законодательства может привести к лишь усугублению существующих в государственном управлении проблем. Проблемы относительно установления правового статуса органов власти и управления, эффективного управления публичной собственностью, обеспечения хорошего качества публичных услуг, разгосударствления и приватизации, целесообразности и эффективности использования бюджетных средств, внедрения в систему государственного управления принципов проектного управления, форм и видов сотрудничества с частными инвесторами, осуществления государственных и муниципальных закупок и т. д. – всё это вопросы не гражданского, а публичного экономического права как подотрасли административного права.

Сферой гражданского законодательства является и так должно быть, правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, договорные и иные обязательства, а также имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников относительно юридических и физических лиц, не обладающих государственно-властными или административно-властными полномочиями. Поэтому не нужно смешивать отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников с отношениями субъектов управления, возникающие при реализации государственной политики в сфере экономики. Такое смешение приносит в систему государственного и муниципального управления лишь путаницу и неразбериху.

Пока публичное экономическое право выступает как одна из учебных дисциплин, но видится, что как наука эта подотрасль административного права будет активно развиваться и получит свое научное обоснование, а значит и развитие. Пока она, как учебная дисциплина при преподавании может включать следующие вопросы:

- общие исторические предпосылки возникновения новой подотрасли права (концепции отношений государства к праву и экономике, правовые потребности экономики, система правового регулирования в сфере экономики и пр.);
- институты, источники, объекты публичного экономического права;
- субъекты публичной экономической деятельности (субъекты государственного управления, целью и задачами которых является определение и реализация государственной политики);
- формы и виды государственной деятельности в сфере экономики, государственное регулирование экономической деятельности (формы, методы, способы, виды);
- сферы и отрасли, в которых осуществляется публичная экономическая деятельность;
- экономическое сотрудничество субъектов государственного управления с иными субъектами управления (с инвесторами (внешними и внутренними), с иностранными государствами, со странами СНГ, евразийским экономическим сообществом, международными экономическими сообществами и др.).

Как верно отметила Э.В. Талапина, «концепция формирования и развития публичного экономического права отражает процессы специализации и интеграции в правовой сфере. Она способствует более полному представлению и взаимодействию различных правовых регуляторов, гибкому изменению их соотношения в условиях экономических перемен».

Можно лишь добавить, что введение в образовательный процесс учебной дисциплины «Основы публичного экономического права России» поможет юристам, экономистам, государственным и муниципальным служащим на разных уровнях правового регулирования обеспечить более устойчивое развитие и стабильную деятельность субъектов публичной экономической деятельности, что, в свою очередь, эффективно послужит развитию экономики нашей стране.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Административное право: теория и практика / материалы научной конференции. 28 ноября 2001 г. М., 2002;

Брагинский М.И. О системе гражданского права в системе «право публичное – право частное. М., 2000;

Полбин С.Ю. Категория «публичное экономическое право: проблемы правопонимания» // Вектор науки ТГУ, 2011, № 15;

Талапина Э.В. О публичном экономическом праве // Журнал российского права. 2004. № 7.

Глава III

Субъекты публичной экономической деятельности

Субъекты публичной экономической деятельности – это органы власти, органы управления и лица, которые в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации могут быть участниками регулируемых нормами права отношений в сфере экономики.

Лица, осуществляющие экономическую деятельность, являются *хозяйствующими субъектами*. К хозяйствующим субъектам относятся любые юридические лица, а также организации, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, и индивидуальные предприниматели.

Хозяйствующие субъекты имеют организационно-правовую форму. Под организационно-правовой формой понимается способ закрепления и использования имущества хозяйствующим субъектом и вытекающие из этого его правовое положение и цели предпринимательской деятельности.

Выделяются три основные классификационные группировки: юридические лица, являющиеся коммерческими организациями; юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями; организации без прав юридического лица, индивидуальные предприниматели.

*Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями:*⁶⁴

хозяйственные товарищества⁶⁵ и общества⁶⁶,

полные товарищества, товарищества на вере,

общества с ограниченной ответственностью⁶⁷,

общества с дополнительной ответственностью⁶⁸,

акционерные общества: открытые акционерные общества, закрытые акционерные общества⁶⁹,

⁶⁴ В соответствии со ст. 50 ГК РФ юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, – это юридические лица, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Хозяйственными товариществами и обществами признаются коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом.

⁶⁵ Хозяйственные товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и товарищества на вере (коммандитного товарищества). Товариществами на вере (коммандитными товариществами) признаются товарищества, в которых наряду с участниками, осуществляющими от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом (полными товарищами), имеется один или несколько участников – вкладчиков (коммандитистов), которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах сумм внесенных ими вкладов и не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности (ГК РФ, ст. 82).

⁶⁶ Хозяйственные общества могут создаваться в форме акционерного общества, общества с ограниченной или дополнительной ответственностью (ГК РФ, ст. 66). Полными признаются товарищества, участники которых (полные товарищи) в соответствии с заключенным между ними договором занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность по его обязательствам принадлежащим им имуществом (ГК РФ, ст. 69).

⁶⁷ Обществами с ограниченной ответственностью признаются учрежденные одним или несколькими лицами общества, уставный капитал которых разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники общества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов (ГК РФ, ст. 87).

⁶⁸ Обществами с дополнительной ответственностью признаются учрежденные одним или несколькими лицами общества, уставный капитал которых разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники такого общества солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам своим имуществом в одинаковом для всех кратном размере к стоимости их вкладов, определяемом учредительными документами общества (ГК РФ, ст. 95).

⁶⁹ Акционерными обществами признаются общества, уставный капитал которых разделен на определенное число акций; участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных

производственные кооперативы⁷⁰,
крестьянские (фермерские) хозяйства⁷¹,
унитарные предприятия⁷²: унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения⁷³, унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления⁷⁴,
дочерние унитарные предприятия⁷⁵.

*Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями*⁷⁶:
потребительские кооперативы⁷⁷,
общественные и религиозные организации (объединения)⁷⁸,
общественные движения⁷⁹,
фонды⁸⁰,

с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций (ГК РФ, ст. 96). Открытыми акционерными обществами признаются акционерные общества, участники которых могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров (ГК РФ, ст. 97). Закрытыми акционерными обществами признаются акционерные общества, акции которых распределяются только среди учредителей или иного заранее определенного круга лиц (ГК РФ, ст. 97).

⁷⁰ Производственными кооперативами (артелями) признаются добровольные объединения граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом и ином участии и объединении их членами (участниками) имущественных паевых взносов (ГК РФ, ст. 107).

⁷¹ Крестьянскими (фермерскими) хозяйствами являются самостоятельные хозяйствующие субъекты с правами юридического лица, представленные отдельными гражданами, семьями или группой лиц, осуществляющих производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции на основе использования имущества и находящихся в их пользовании, в том числе в аренде, в пожизненном наследуемом владении или в собственности земельных участков (Закон РФ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»),

⁷² Унитарными предприятиями признаются коммерческие организации, не наделенные правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество государственных или муниципальных унитарных предприятий находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и принадлежит таким предприятиям на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (ГК РФ, ст. 113).

⁷³ Унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения, признаются созданные по решению уполномоченного на то государственного органа унитарные предприятия, имущество которых находится в государственной собственности и принадлежит им на праве хозяйственного ведения.

⁷⁴ Унитарными предприятиями, основанными на праве оперативного управления (федеральными казенными предприятиями), признаются унитарные предприятия, образованные по решению Правительства России на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и основанные на праве оперативного управления.

⁷⁵ Дочерними унитарными предприятиями признаются унитарные предприятия, созданные в качестве юридических лиц другими основанными на праве хозяйственного ведения унитарными предприятиями путем передачи им в установленном порядке части своего имущества в хозяйственное ведение.

⁷⁶ Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, – это юридические лица, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками (ГК РФ, ст. 50).

⁷⁷ Потребительскими кооперативами признаются добровольные объединения граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемые путем объединения его членами имущественных паевых взносов (ГК РФ, ст. 116). К данной позиции относятся также потребительские общества.

⁷⁸ Общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей (ГК РФ, ст. 117).

⁷⁹ Общественными движениями являются состоящие из участников и не имеющие членства массовые общественные объединения, преследующие социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения (ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 9).

⁸⁰ Фондами признаются не имеющие членства некоммерческие организации, учрежденные гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующие социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели (ГК РФ, ст. 118). Например, Федеральным законом от 16.10.2012 г. № 174-ФЗ «О фонде перспективных исследований» Российской Федерацией создан Фонд, целью деятельности которого является содействие осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны страны и безопасности государства, связанных с высокой степенью риска достижения качественно новых результатов в военно-техни-

учреждения⁸¹,
государственные корпорации⁸² и государственные компании⁸³,
органы общественной самостоятельности⁸⁴,
некоммерческие партнерства⁸⁵,
автономные некоммерческие организации⁸⁶,
объединения юридических лиц (ассоциации и союзы)⁸⁷,
ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств⁸⁸,
территориальные общественные самоуправления⁸⁹,
товарищества собственников жилья⁹⁰,
садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества⁹¹,

ческой, технологической и социально-экономической сферах, в том числе в интересах модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации, разработки и создания инновационных технологий и производства высокотехнологичной продукции военного, специального и двойного назначения.

⁸¹ Учреждениями признаются организации, созданные собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемые им полностью или частично (ГК РФ, ст. 120).

⁸² Государственными корпорациями признаются не имеющие членства некоммерческие организации, учрежденные Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданные для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций (Федеральный закон «О некоммерческих организациях»),

⁸³ См. Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Государственная компания «Российские автомобильные дороги» – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в организационно-правовой форме государственной компании.

⁸⁴ Органами общественной самостоятельности являются не имеющие членства общественные объединения, целью которых является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самостоятельности по месту его создания (ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 12).

⁸⁵ Некоммерческими партнерствами признаются основанные на членстве некоммерческие организации, учрежденные гражданами и (или) юридическими лицами для содействия их членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, для охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 2, ст. 8).

⁸⁶ Автономными некоммерческими организациями признаются не имеющие членства некоммерческие организации, учрежденные гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг (ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 10).

⁸⁷ Объединениями юридических лиц (ассоциациями и союзами) являются некоммерческие организации, создаваемые путем объединения по договору между собой коммерческих организаций в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов. К объединениям юридических лиц (ассоциациям и союзам) относятся также добровольные объединения общественных и иных некоммерческих организаций, в том числе учреждений.

⁸⁸ Ассоциациями крестьянских (фермерских) хозяйств являются ассоциации, созданные путем объединения самостоятельных крестьянских хозяйств либо в случаях преобразования колхозов и совхозов по решению их коллективов (Закон РФ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», ст. 28).

⁸⁹ Под территориальными общественными самоуправлениями понимаются самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонах, кварталах, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 27).

⁹⁰ Товариществами собственников жилья являются некоммерческие организации, в форме объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в кондоминиуме, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом (ФЗ «О товариществах собственников жилья», ст. 1).

⁹¹ Садоводческими, огородническими или дачными некоммерческими товариществами являются некоммерческие организации, учрежденные гражданами на добровольных началах для содействия ее членам в решении общих социально-хозяй-

прочие некоммерческие организации⁹².

*Организации без прав юридического лица*⁹³:

паевые инвестиционные фонды⁹⁴,

простые товарищества⁹⁵,

представительства и филиалы⁹⁶,

индивидуальные предприниматели⁹⁷,

иные неюридические лица⁹⁸.

Субъекты публичной экономической деятельности выполняют различные функции. Одна группа функций направлена на регулирование экономической деятельности, другая – на организацию такого вида деятельности, третья – на контроль и надзор экономической деятельности, пятая – на стимулирование этого вида деятельности, шестая – на учет, анализ, прогнозирование и планирование и т. д.

Группы этих функций формируются исходя из правового статуса субъекта публичной экономической деятельности. Если в обобщенном виде говорить о таких субъектах, то это – субъекты государственного управления и субъекты негосударственного управления.

К субъектам государственного управления относятся все те, кто определяет государственную экономическую политику и те, кто по их поручению её реализует.

К субъектам негосударственного управления относятся все те, что реализуют, участвуют или содействуют реализации государственной экономической политики или осуществ-

ственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства (ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», ст. 1).

⁹² Прочими некоммерческими организациями признаются юридические лица, созданные в других формах, предусмотренных законом.

⁹³ Организации без прав юридического лица, индивидуальными предпринимателями являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и прошедшие государственную регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя.

⁹⁴ Паевыми инвестиционными фондами признаются имущественные комплексы без создания юридического лица, доверительное управление имуществом которых осуществляют управляющие компании паевых инвестиционных фондов в целях прироста имущества соответствующих паевых инвестиционных фондов. Паевые инвестиционные фонды (ПИФы) подразделяются на категории: фонды акций, фонды облигаций, фонды смешанных инвестиций, фонды денежного рынка, индексные фонды, ипотечные фонды, фонды недвижимости, венчурные фонды, фонды прямых инвестиций, фонды товарного рынка, хеджевые фонды, рентные фонды, кредитные фонды, фонды фондов, фонды художественных ценностей. С декабря 2007 года все российские ПИФы также разделяются на фонды «для квалифицированных инвесторов» (венчурные фонды, фонды прямых инвестиций, кредитные фонды, хедж-фонды, фонды недвижимости (с расширенной инвестиционной декларацией) и фонды «для любых инвесторов» (инвестиционные паи которых не ограничены в обороте).

⁹⁵ Под простыми товариществами понимаются хозяйствующие субъекты без образования юридического лица, созданные на основе заключаемых по договору о совместной деятельности соглашений двух или нескольких лиц (товарищей), обязующихся соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели. Сторонами договора простого товарищества, заключаемого для осуществления предпринимательской деятельности, могут быть только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации (ГК РФ, ст. 1041).

⁹⁶ Представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту. Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства (ГК РФ, ст. 55). К данной позиции относятся также иные обособленные подразделения юридических лиц.

⁹⁷ Под индивидуальными предпринимателями понимаются граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и прошедшие государственную регистрацию в этом качестве (ГК РФ, ст. 23). К данной категории относятся также граждане, занимающиеся частной практикой и имеющие лицензию на ее осуществление, доверенные лица иностранных юридических лиц, представляющие их интересы на территории Российской Федерации и не занимающиеся предпринимательской деятельностью.

⁹⁸ Иными неюридическими лицами признаются прочие хозяйствующие субъекты, созданные в соответствии с действующим законодательством и осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица.

ляют собственную экономическую политику в рамках отрасли или области производства и сферы услуг.

Хозяйствующие субъекты могут относиться и к субъектам государственного управления, и к субъектам негосударственного управления. Выделить их из общего числа можно по функциям, которые они выполняют. Исходя из этого их можно классифицировать как субъектов публичной экономической деятельности на федеральном уровне, субъектов публичной экономической деятельности на региональном уровне и субъектов публичной экономической деятельности на местном уровне.

§ 1. Субъекты публичной экономической деятельности на федеральном уровне

На федеральном уровне субъектами публичной экономической деятельности, определяющими государственную экономическую политику или реализующими её, могут выполняться следующие государственные функции:

- регулирование,
- управление,
- стимулирование,
- сбор, учет, анализ, планирование и прогнозирование,
- контроль и надзор,
- координация,
- содействие,
- руководство.

В качестве таких субъектов могут выступать федеральные органы государственной власти, в том числе их территориальные органы, органы управления государственным внебюджетным фондом, бюджетное учреждение, организация, имеющая долю государственного участия, унитарное предприятие, субъект естественных монополий, государственная компания, автономное учреждение, организация, осуществляющая регулируемые виды экономической деятельности, хозяйственное общество, в уставном капитале которого доля участия Российской Федерации в совокупности превышает 50 процентов, дочернее хозяйственное общество, специализированная организация, оператор общероссийского официального сайта, оператор электронной площадки.

К числу федеральных органов государственной власти, участвующих в определении и реализации государственной экономической политики относятся:

палаты Федерального Собрания Российской Федерации (Государственная Дума, Совет Федерации),

Президент России,

Правительство России⁹⁹,

Банк России¹⁰⁰,

федеральные органы исполнительной власти (Минфин, Минэкономразвития, Минпромторг, Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, Минрегионразвития, Минсельхоз, Минтранспорта, Минэнерго, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная антимонопольная служба, Росстат, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и др. (положения о них утверждаются Президентом России или Правительством России¹⁰¹).

К числу иных субъектов публичной экономической деятельности на федеральном уровне относятся:

⁹⁹ См. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

¹⁰⁰ См. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». СЗ РФ, 2002, № 28, ст. 2790.

¹⁰¹ См. Указ Президента России от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». СЗ РФ, 2012, № 22, ст. 2754.

государственные корпорации (Российская корпорация нанотехнологий¹⁰², Государственная корпорация «Ростехнологии»¹⁰³, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»¹⁰⁴, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта¹⁰⁵, Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства¹⁰⁶, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»¹⁰⁷, Государственная корпорация – Агентство по страхованию вкладов¹⁰⁸),

федеральные государственные унитарные предприятия¹⁰⁹,

федеральные казенные предприятия,

федеральные государственные учреждения,

организации, созданные при Президенте России, Правительстве России и Администрации Президента России, а также иные организации, финансовое обеспечение которых осуществляет Управление делами Президента России (*федеральное казенное учреждение «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации», федеральное государственное бюджетное учреждение «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, государственное учреждение – издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации и Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации, федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», федеральные государственные бюджетные научные учреждения «Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации» и «Российский институт стратегических исследований», федеральные государственные образовательные бюджетные учреждения высшего профессионального образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» и «Российская школа частного права (институт)», федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*).

Более подробно остановимся на унитарных предприятиях¹¹⁰ и государственных корпорациях.

Создание унитарных предприятий должно быть обусловлено определенными условиями, поскольку этот вид хозяйствующих субъектов может быть создан для выполнения

¹⁰² См. Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

¹⁰³ Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии».

¹⁰⁴ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

¹⁰⁵ Федеральный закон от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта». СЗ РФ, 2007, № 45, ст. 5415.

¹⁰⁶ Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3799.

¹⁰⁷ Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития». СЗ РФ. 2007. № 22, ст. 2562.

¹⁰⁸ Агентство по страхованию вкладов создано в январе 2004 года на основании Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». СЗ РФ. 2003, № 52 (часть I), ст. 5029.

¹⁰⁹ Их перечень см. в Указе Президента России от 03.11.2012 № 1473 «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, и перечня организаций, созданных при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, а также иных организаций, финансовое обеспечение которых осуществляет Управление делами Президента Российской Федерации». СЗ РФ. 2012. № 45, ст. 6213; Распоряжение Правительства России от 21.03.2013 № 408-р «Об утверждении перечней федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Минтранса России, Росавиации, Росавтодора, Росжелдора и Росморречфлота». СЗ РФ. 2013. № 12, ст. 1404 и др.

¹¹⁰ См.: Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

именно государственных, а не каких-либо иных задач. В связи с этим унитарные предприятия выделяются в отдельную категорию хозяйствующих субъектов, участвующих в реализации государственной экономической политики.

Государственное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;
- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;
- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;
- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;
- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;
- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Казенное предприятие может быть создано в случае:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд;
- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности Российской Федерации, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;
- необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;
- необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации;
- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;
- необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;
- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

Учредителем унитарного предприятия может выступать Российская Федерация. От имени Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации.

Решение об учреждении федерального государственного предприятия принимается Правительством России или федеральными органами исполнительной власти. Федеральное казенное предприятие учреждается решением Правительства России.

Порядок определения состава имущества, закрепляемого за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, порядок осуществления заимствований унитарными предприятиями устанавливается Правительством России.

Особенности осуществления права хозяйственного ведения и права оперативного управления в отношении недвижимого имущества, находящегося за пределами Российской Федерации и являющегося федеральной собственностью, а также ценных бумаг, долей, паев в находящихся за пределами Российской Федерации юридических лицах, также устанавливаются Правительством России.

Федеральное государственное предприятие обязано ежегодно перечислять в федеральный бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством России. Порядок распределения доходов казенного предприятия также определяется Правительством России.

Федеральное государственное предприятие, являющееся арендатором земельного участка, находящегося в государственной собственности, с согласия собственника имущества такого предприятия может сдать земельный участок или его часть в субаренду либо вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка или его части концессионеру в случае, если концессионным соглашением предусмотрено использование указанного земельного участка или его части в целях создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения и (или) иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества или осуществления концессионером деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

Федеральное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия Правительства России или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти.

Собственник имущества федерального государственного унитарного предприятия в отношении подведомственного ему предприятия:

- принимает решение о создании унитарного предприятия;
- определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дает согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций;
- определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;
- утверждает устав унитарного предприятия, вносит в него изменения, в том числе утверждает устав унитарного предприятия в новой редакции;
- принимает решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия, назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы унитарного предприятия;
- формирует уставный фонд государственного предприятия;
- назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор;
- согласовывает прием на работу главного бухгалтера унитарного предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора;
- утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия;
- дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом, а в установленных случаях, на совершение иных сделок;
- осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;
- утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение;
- дает согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия;

- дает согласие на участие унитарного предприятия в иных юридических лицах;
- дает согласие на совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок;
- принимает решения о проведении аудиторских проверок, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг;
- принимает решение об осуществлении государственным унитарным предприятием отдельных полномочий концедента.

Собственник имущества казенного предприятия также вправе:

изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество;

доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

Собственник имущества унитарного предприятия имеет право обращаться в суд с исками о признании оспоримой сделки с имуществом унитарного предприятия недействительной, а также с требованием о применении последствий недействительности ничтожной сделки и истребовать имущество унитарного предприятия из чужого незаконного владения.

Правомочия собственника имущества федерального казенного предприятия по созданию, реорганизации и ликвидации федерального казенного предприятия, утверждению устава и внесению изменений в устав такого предприятия осуществляются Правительством России. Иные правомочия собственника имущества федерального казенного предприятия осуществляются Правительством России или уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Правомочия собственника имущества унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности Российской Федерации, не могут быть переданы субъекту РФ или муниципальному образованию.

Контроль за деятельностью унитарного предприятия осуществляется органом, осуществляющим полномочия собственника, и другими уполномоченными органами. Унитарное предприятие по окончании отчетного периода представляет уполномоченным органам государственной власти Российской Федерации бухгалтерскую отчетность и иные документы, перечень которых определяется Правительством России.

Схема управления государственными корпорациями отличается и по характеру взаимоотношений с субъектами управления, их создавшими, и по виду задач, которые ставятся перед государственными корпорациями.

Российская корпорация нанотехнологий, создана Российской Федерацией и должна действовать в целях содействия реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии.

Корпорация вправе рассматривать проекты в сфере нанотехнологий в целях последующего предоставления финансовой поддержки за счет своих средств, осуществлять организационную и финансовую поддержку научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в сфере нанотехнологий, финансировать проекты и подготовку специалистов в названной сфере¹¹¹.

Имущество Корпорации формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от своей деятельности, добровольных взносов и пожертвований, других законных поступлений.

¹¹¹ Эти проекты должны предусматривать внедрение нанотехнологий или производство продукции в сфере nanoиндустрии.

Назначает на должность и освобождает от должности генерального директора Корпорации Президент России. Правительство России назначает на должность и освобождает от должности членов наблюдательного совета Корпорации, председателя наблюдательного совета Корпорации, определяет размер вознаграждения генерального директора Корпорации и направления, порядок (условия), предельный размер инвестирования временно свободных средств Корпорации.

Контроль за деятельностью Корпорации осуществляется на основе ежегодного представления Корпорацией в Правительство России годового отчета, аудиторского заключения, а также заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности.

Цели деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии» иные. Эта корпорация должна содействовать разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции, обеспечивать поддержку российских разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции из определенного рода организаций¹¹², привлекать инвестиции в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс.

Основными функциями этой корпорации являются содействие в проведении перспективных исследований и развитии технологий, обеспечение продвижения и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции и связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности, участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и государственной программы вооружения, а также организация выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, долгосрочных целевых программ, федеральных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества.

Содействовать эта корпорация должна и деятельности организаций, являющихся государственными посредниками при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Корпорация «Росатом» – это сложный вариант компиляции прав хозяйствующего субъекта и субъекта управления, обладающего государственно-властными и административно-властными полномочиями. Она создана в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии. В перечне целей её деятельности также развитие и безопасное функционирование организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота (судов атомного технологического обслуживания, судов с ядерными энергетическими установками), обеспечение ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области.

У Президента России и Правительства России, в отношении имущества этой корпорации довольно много полномочий, связанных с определением перечня и имущества подведомственных корпорации обществ и унитарных предприятий (их имущества). Кроме этого, Президент России утверждает положение о взаимодействии Корпорации и Министер-

¹¹² Речь идет об организациях, в которых Государственная корпорация, в силу преобладающего участия в их уставных капиталах и в соответствии с заключенными между ними договорами либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения.

ства обороны РФ и положение об уполномоченном органе Министерства обороны РФ по вопросам поддержания, развития и эксплуатации ядерного боезапаса, обеспечения его ядерной безопасности, охраны и антитеррористической устойчивости, контроля за проведением ядерных испытаний за пределами Российской Федерации.

Правительство России утверждает программу деятельности Корпорации на долгосрочный период, государственный оборонный заказ Корпорации, регламент Корпорации, порядок отчисления средств на формирование специальных резервных фондов Корпорации.

Корпорация является уполномоченным органом управления использованием атомной энергии. Она наделена полномочиями от имени Российской Федерации центральным государственным органом и пунктом связи и национальным компетентным органом по выполнению обязательств Российской Федерации в области обеспечения физической защиты ядерного материала в Международном агентстве по атомной энергии и других международных организациях.

Корпорация осуществляет в порядке, определяемом Правительством России, функции уполномоченного органа управления государственным запасом специального сырья и делящихся материалов, ядерными материалами, находящимися в федеральной собственности, за исключением ядерных материалов, передаваемых в составе изделий Министерству обороны РФ.

Корпорация вправе разрабатывать предложения по формированию государственной политики в области использования атомной энергии, включая научно-техническую, инвестиционную и структурную политику, по развитию и безопасному функционированию атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, атомного ледокольного флота, представляет данные предложения на рассмотрение Президента России и в Правительство России и обеспечивает их реализацию.

Корпорация вправе обеспечивать контроль за обращением ядерных материалов в Российской Федерации, за обеспечением ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения при использовании атомной энергии, а также вести государственный регистр ядерных материалов, выдавать странам-поставщикам заверения от имени Российской Федерации в отношении мирного использования импортируемых ядерных товаров и технологий, обеспечения их физической защиты и условий последующей передачи.

В круг ведения корпорации входят вопросы лицензирования деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, за исключением деятельности организаций Министерства обороны РФ в этой области.

Корпорация выдает свидетельства на право ведения работ в области использования атомной энергии осуществляющим такую деятельность работникам учреждений Корпорации, акционерным обществам Корпорации и их дочерним обществам, а также подведомственным предприятиям. Вправе принять решение о признании организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

Главной особенностью правового статуса этой корпорации является то, что ей предоставлено право принимать нормативные правовые акты, регламентирующие порядок:

государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, ядерных материалов, являющихся собственностью иностранных государств, иностранных юридических лиц и временно находящихся на территории Российской Федерации; выдачи сертификатов-разрешений на транспортирование (перевозку) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, на использование определенной конструкции транспортного упаковочного комплекта радиоактивного вещества особого вида, взаимодействия подразделений ведомственной охраны с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, органами внутренних дел, частями (подразделениями) внутренних войск МВД России, определения производств, работ и профессий, с учетом которых устанавливается дополнительное ежемесячное пожизненное материальное обеспечение гражданам, осуществляющим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации;

устанавливающие формы отчета в области государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, порядок и сроки представления отчета, формы государственного регистра ядерных материалов;

утверждающие положения о взаимодействии с организациями, участвующими в работах по ликвидации последствий аварий при транспортировании (перевозке) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, положение о профессиональной аварийно-спасательной службе Корпорации.

Из нормотворческой функции корпорации имеются извлечения. *Корпорация не вправе* принимать акты по вопросам, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента России и Правительства России.

Целью деятельности Корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта является осуществление контрольных функций, управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и с реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, а также для развития города Сочи как горноклиматического курорта.

Взаимоотношения этой корпорации типичны для управленческих взаимоотношений, что обусловлено целями деятельности корпорации, и не имеют особых отличий от управления унитарными предприятиями. Разница лишь в том, что работа корпорации строится в соответствии с Программой строительства и требованиями Международного олимпийского комитета и Международного паралимпийского комитета к олимпийским объектам.

Целями деятельности *Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства* являются создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда.

По типу организации управления деятельность этой государственной корпорации подобна управленческим отношениям с вышестоящей организацией унитарного предприятия.

Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие

инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Поскольку деятельность этой корпорации связана с банковской деятельностью, регламентируемой специальным законодательством, то особенности правового статуса и объема полномочий устанавливаются законом об этой корпорации с указанием на те извлечения из общих правил, что действуют только в отношении Внешэкономбанка.

Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» была создана в целях государственной защиты интересов вкладчиков и других кредиторов кредитных организаций. По мере развития событий экономического характера, перед корпорацией стали ставить новые цели. Например, эффективное осуществление мероприятий по предупреждению банкротства (санации) банков¹¹³.

Агентство выполняет, в основном, три взаимосвязанные функции – страхование банковских вкладов, осуществление мер по предупреждению банкротств банков, управление ликвидационными процедурами в несостоятельных кредитных организациях.

¹¹³ См.: Федеральный закон от 27.10.2008 № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года». СЗ РФ. 2008. № 44, ст. 4981.

§ 2. Субъекты публичной экономической деятельности на региональном уровне

На региональном уровне субъекты публичной экономической деятельности, участвующие в реализации государственной экономической политики, выполняют следующие государственные функции:

- сбор информации и передача её другим субъектам управления,
- прогнозирование и планирование,
- управление,
- стимулирование,
- организация,
- контроль,
- координация,
- содействие,
- руководство.

На региональном уровне субъектов публичной экономической деятельности, по сравнению с федеральным уровнем, существенно меньше. Обусловлено это тем, что региональная экономика является частью общегосударственной экономики, определяемой на федеральном уровне.

На региональном уровне общая государственная экономическая политика может реализовываться в деталях, могут конкретизироваться мероприятия, запланированные в федеральных целевых и государственных программах, реализовываться те полномочия в сфере экономики, что предоставлены регионам федеральным законодательством.

К числу субъектов публичной экономической деятельности, определяющих или реализующих государственную экономическую политику на региональном уровне относятся:

- органы государственной власти субъектов РФ: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ, включая их территориальные органы,
- подведомственные органам государственной власти субъектов РФ учреждения, организации, предприятия,
- учреждения, организации, предприятия, реализующие или участвующие в реализации государственной экономической политики.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ выполняет функции правового регулирования на территории субъекта РФ посредством принятия соответствующих правовых нормативных актов (законов, постановлений, решений).

Высшее должностное лицо субъекта РФ (Президент, Губернатор, Глава, Глава Республики, Председатель правительства Республики, Глава администрации, глава города федерального значения, мэр города Москвы) имеет собственную компетенцию, установленную Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹⁴, иным федеральным и региональным законодательством.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (правительство, администрация, мэрия) является постоянно действующим коллегиальным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, обладающим общей компетенцией и обес-

¹¹⁴ СЗ РФ. 1999, № 42, ст. 5005.

печивающим согласованную деятельность подведомственных ему органов исполнительной власти. Как субъект публичной экономической деятельности выполняет функции регулирования, организации исполнения законодательства, координирующего центра, контроля за исполнением, по планированию и прогнозированию экономического развития региона.

В каждом субъекте РФ устанавливается своя система органов исполнительной власти субъекта РФ. Вопросы реализации государственной экономической политики, как правило, возлагаются на органы исполнительной власти общей или отраслевой функциональной принадлежности. По видам, типам и названиям они могут быть совершенно различны. В республиках, как правило, это министерства экономического развития, экономического планирования или экономического, социального и промышленного развития. В краях и областях – министерства или департаменты экономики, финансов и экономики, экономики и промышленности и т. д., в автономных округах – департаменты, комитеты, комиссии, главные управления, палаты, инспекции и др.

По типам государственных функций чаще всего органы исполнительной власти, как субъекты публичной экономической деятельности на региональном уровне выполняют следующие функции:

- исполнение законодательства,
- сбор информации и передача её иным субъектам управления,
- сбор, учет и анализ информации,
- мониторинг состояния дел,
- координация и руководство подведомственными учреждениями, организациями, предприятиями,
- контроль,
- применение разрешительных процедур (лицензирование, квотирование и т. д.),
- организация оказания публичных услуг,
- регулирование тарифов и цен, надбавок к ним,
- содействие разным группам лиц, осуществляющим экономическую деятельность.

Помимо этого органы исполнительной власти субъекта РФ должны сами осуществлять инвестиционную деятельность и содействовать привлечению частных инвестиций.

Подведомственные органам государственной власти субъектов РФ учреждения, организации, предприятия, как субъекты публичной экономической деятельности – чаще всего это унитарные предприятия. Они участвуют в реализации государственной экономической политики и выполняют следующие функции:

- выполняют государственные заказы,
- оказывают государственные услуги,
- организуют производства,
- производят товары для нужд субъекта РФ,
- проводят научно-исследовательские и иные научные работы,
- являются исполнителями региональных целевых, комплексных, адресных и иных программ,
- реализуют инвестиционные и иные проекты и т. д.

От имени субъекта РФ права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти субъекта РФ в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В субъекте РФ могут создаваться унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, – государственное предприятие субъекта РФ и унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, – казенное предприятие субъекта РФ. Они могут быть созданы при возникновении тех же потребностей в реализации целей и задач органов государственной власти субъекта РФ, что на федеральном уровне, т. е. при нали-

чии условий, когда в создании таких предприятий существует у органов определенного рода потребность (необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена, необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач, если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд субъекта РФ и Т.Д.).

Создавать унитарные предприятия на основе объединения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, недопустимо.

Государственное предприятие ежегодно должно перечислять в региональный бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ. Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется также уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ.

Казенное предприятие субъекта РФ вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ. Правомочия собственника имущества унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности субъекта РФ, не могут быть переданы кому либо.

Порядок осуществления заимствований унитарными предприятиями определяется соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

Унитарное предприятие по окончании отчетного периода представляет уполномоченным органам государственной власти субъекта РФ бухгалтерскую отчетность и иные документы, перечень которых определяется органами исполнительной власти субъектов РФ.

Собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия осуществляет полномочия, предусмотренные ст. 20 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹¹⁵.

Учреждения, организации, предприятия, реализующие или участвующие в реализации государственной экономической политики – это субъекты публичной экономической деятельности, заключившие государственные контракты с субъектом государственного управления на выполнение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и бюджетных учреждений. К ним же относятся и хозяйствующие субъекты, являющиеся инвесторами (внешними или внутренними), участниками инвестиционных проектов, концессионеры, участники публичных партнерств, участники иных проектов, реализуемых на условиях государственно – частного партнерства.

В последние годы, в субъектах РФ стали создаваться корпорации и агентства развития – как институты развития. Организационно-правовые формы у них различны – акционерное общество, фонд или паевой инвестиционный фонд.

Основной целью деятельности корпораций развития, как правило, является повышение инвестиционной привлекательности субъекта РФ. Такие организации могут оказывать содействие в организации и реализации инвестиционных проектов, направленных на повышение уровня социально-экономического развития субъекта РФ, развитие инфраструктуры промышленных округов, особых экономических зон, кластеров, промышленных, индустриальных, технологических, логистических парков и иных территорий развития в субъекте РФ.

Цели деятельности агентств развития – разработка стратегий развития субъектов РФ, моделирование ситуаций по предупреждению и выходу из кризиса, формирование сцена-

¹¹⁵ СЗ РФ, 2002. № 48, ст. 4746. См. также в § 1 Главы III. «Субъекты публичной экономической деятельности» данного учебного пособия в части, относящейся к правам собственника унитарного предприятия.

риев развития, консалтинг, внедрение в систему регионального управления элементов стратегического планирования и проектного управления с целью стимулирования экономической активности регионов и организаций, коммерциализация инновационных региональных проектов, маркетинг инноваций, информационная, экспертная и инвестиционная поддержка инновационных проектов.

§ 3. Субъекты публичной экономической деятельности на местном уровне

К субъектам экономической деятельности, участвующим в реализации государственной экономической политики на местном уровне относятся:

- представительные органы муниципального образования¹¹⁶,
- выборные должностные лица местного самоуправления,
- должностные лица местного самоуправления,
- местная администрация, органы местного самоуправления,
- муниципальные унитарные предприятия, иные организации и учреждения, находящиеся в ведении органов местного самоуправления,
- хозяйствующие субъекты, заключившие контракты с органами местного самоуправления на выполнение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд и бюджетных учреждений.

Представительные органы муниципального образования¹¹⁷ участвуют в реализации государственной экономической политики опосредованно, точнее сказать, посредством правового регулирования финансовых и организационных вопросов. Этот вид органов муниципальной власти формирует органы местного самоуправления, отвечающие в том числе, за экономические вопросы. Образует контрольно-счетный орган муниципального образования. Утверждает структуру местной администрации и назначает главу местной администрации, реализующего местную экономическую политику, утверждает с ним контракт. Они вправе принимать правовые акты об объединении финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения при образовании межмуниципальных объединений или учреждении хозяйственных обществ.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и др.

Представительные органы муниципального образования вправе установить размеры обязательных платежей и часть прибыли, подлежащих перечислению в бюджет муниципального образования, а также принять решение о налоговых ставках по доходам от местных налогов и сборов, подлежащим зачислению в местный бюджет.

¹¹⁶ Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

¹¹⁷ Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений в соответствии с Гражданским кодексом РФ применительно к казенным учреждениям.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. Для осуществления переданных в соответствии с этими соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями субъекта РФ по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений предоставляются из бюджета муниципального района за счет субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ, и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав данного муниципального района, дополнительных нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в порядке, установленном законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Представительные органы муниципальных образований могут принимать для совместного решения вопросов местного значения решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, а также решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

По согласованию с представительными органами поселений дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений в бюджеты поселений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Таким лицом в муниципальном образовании является *глава муниципального образования*. В его компетенцию, из числа вопросов экономики, входит обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Таким лицом в муниципальном образовании является *глава местной администрации* (руководитель исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Главная его задача – обеспечение осуществления местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Эти органы управления наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в установленном порядке.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать и совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

В ведении органов местного самоуправления могут находиться организации и учреждения. Называются они общим определением – *муниципальными организациями*.

В состав муниципальных организаций входят *муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения*. Типами государственных, муниципальных учреждений признаются *автономные, бюджетные и казенные*.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение.

Органы местного самоуправления должны вести реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством России федеральным органом исполнительной власти.

Муниципальные унитарные предприятия создаются в соответствии с Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Взаимоотношения органов местного самоуправления и муниципальных унитарных предприятий основываются на гражданском законодательстве.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности, в вышеперечисленных сферах. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Бюджетные учреждения чаще всего создаются в системе ЖКХ, транспорта, ведения отраслевой (в сфере образования) бухгалтерии, строительства и инвестиций, в сфере культуры, здравоохранения, по работе с молодежью и др.

Автономной некоммерческой организацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, созданная в целях предоставления услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных сферах. Автономная некоммерческая организация может быть создана в результате ее учреждения гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов.

Казенное учреждение – муниципальное учреждение, осуществляющее оказание муниципальных услуг, выполнение работ и (или) исполнение муниципальных функций в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств бюджета на основании бюджетной сметы.

Хозяйствующие субъекты, заключившие контракты с органами местного самоуправления *на выполнение заказов* на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд и бюджетных учреждений – это, как правило, различных организационно-правовых форм хозяйствующие субъекты, включая индивидуальных предпринимателей, которые, став победителем конкурса, заключили соответствующий муниципальный контракт.

§ 4. Публичные администраторы

Публичные администраторы – это субъекты негосударственного управления, осуществляющие публичное администрирование с учетом своего правового статуса. К их числу относятся те из лиц, которые в силу специальных норм закона должны выполнять определенного рода действия и (или) решения, обеспечивающие или направленные на защиту общественных (публичных) интересов.

В сфере экономики перечень таких субъектов управления все время увеличивается, поскольку на это влияют и процессы децентрализации государственного управления. К числу публичных администраторов могут относиться юридические и физические лица, организации и учреждения различных организационно-правовых форм.

По характеру полномочия публичных администраторов также различны. Это и сбор информации, и контроль, и истребование информации у органов власти, и установление правил поведения, и т. д. Довольно часто нормы законов предусматривают совместную деятельность или совершение определенного рода действий органов власти или государственного управления совместно с публичным администратором или их группой.

Попытаемся осветить основные права и обязанности некоторых публичных администраторов.

В соответствии с Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» к числу публичных администраторов отнесены собственники ядерных установок, общественные организации (объединения), граждане, государственные органы.

Так, *собственники ядерных установок*, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ обязаны осуществлять контроль за их сохранностью и надлежащим использованием.

Организации, в том числе *общественные организации (объединения)*, и граждане имеют право запрашивать и получать от соответствующих органов исполнительной власти, организаций информацию по безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Граждане имеют право бесплатно получать информацию о радиационной обстановке в данном регионе от организаций системы государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти в пределах имеющихся полномочий обязаны проводить с участием организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан обсуждение вопросов о размещении, проектировании и сооружении объектов использования атомной энергии.

Государственный орган либо *организация, принявшие решение о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения*, обязаны отменить принятое ими решение либо прекратить или приостановить сооружение соответствующего объекта в случае выявления дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня его безопасности, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия. Предложения по пересмотру принятого решения могут быть приняты общественными организациями (объединениями).

Предложения о выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения до израсходования установленного в проекте объекта использования атомной энергии ресурса или предложения об ограничении проектных технико-экономиче-

ских показателей их работы могут вноситься общественными организациями (объединениями) при наличии соответствующих обоснований.

Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» к числу публичных администраторов отнесены организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности и организации коммерческой инфраструктуры, саморегулируемая организация – совет рынка, коммерческий оператор оптового рынка, иные организации, на которые в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка советом рынка возложены функции обеспечения коммерческой инфраструктуры.

Организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности и организации коммерческой инфраструктуры обязаны предоставлять в федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов, органы исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов по их запросам информацию и необходимые материалы по вопросам установления, изменения и применения цен (тарифов), определения и применения нерегулируемых цен на электрическую энергию (мощность) в соответствии с перечнем и условиями предоставления данной информации, определенными федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов.

*Саморегулируемая организация – совет рынка*¹¹⁸, *коммерческий оператор оптового рынка, иные организации, на которые в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка советом рынка возложены функции обеспечения коммерческой инфраструктуры*. Совет рынка:

- определяет порядок ведения и ведение реестра субъектов оптового рынка, принимает решение о присвоении или лишении статуса субъекта оптового рынка;

- разрабатывает формы договора о присоединении к торговой системе оптового рынка, регламенты оптового рынка, стандартные формы договоров, обеспечивающих осуществление торговли на оптовом рынке электрической энергией, мощностью, иными товарами, обращение которых осуществляется на оптовом рынке, а также оказывает услуги, связанные с обращением указанных товаров на оптовом рынке;

- организует систему досудебного урегулирования споров между субъектами оптового рынка и субъектами электроэнергетики в случаях, предусмотренных договором о присоединении к торговой системе оптового рынка;

- устанавливает систему и порядок применения имущественных и иных санкций в отношении субъектов оптового рынка, в том числе исключает из их состава;

- участвует в подготовке проектов правил оптового и розничных рынков и предложений о внесении в них изменений;

- осуществляет контроль за соблюдением правил и регламентов оптового рынка субъектами оптового рынка – участниками обращения электрической энергии и (или) мощности, организациями коммерческой инфраструктуры, организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью;

- признает генерирующие объекты функционирующими на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированными генерирующими объектами;

- ведет реестр выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на основе использования возобновляемых источников энергии;

- проводит мониторинг ценовой ситуации на оптовом и розничных рынках.

Организации коммерческой инфраструктуры: предоставляют услуги по организации оптовой торговли электрической энергией, мощностью и иными допущенными к обращению на оптовом рынке товарами и услугами;

¹¹⁸ Советом рынка является некоммерческая организация, которая образована в форме некоммерческого партнерства и объединяет на основе членства субъектов электроэнергетики и крупных потребителей электрической энергии.

предоставляют услуги по проведению сверки и (или) зачета взаимных встречных обязательств участников торговли;

организуют систему гарантий и расчетов на оптовом рынке, заключают договоры и осуществляют расчеты за электрическую энергию и оказываемые услуги;

осуществляют регистрацию двусторонних договоров купли-продажи электрической энергии и мощности;

организуют систему измерений и сбора информации о фактическом производстве электрической энергии и мощности и об их потреблении на оптовом рынке;

подтверждают факт предоставления и получения мощности субъектами оптового рынка;

взаимодействуют с организациями технологической инфраструктуры в целях прогнозирования объема производства и потребления электрической энергии, поддержания установленных техническими

регламентами параметров качества электрической энергии, устойчивости и надежности энергоснабжения, выполняют иные функции в соответствии с правилами оптового рынка, утвержденными Правительством России;

проводят мероприятия в соответствии с правилами оптового рынка, обеспечивающими принятие советом рынка решений о присвоении юридическим лицам статуса субъекта оптового рынка или о лишении юридических лиц этого статуса;

прогнозируют цены электрической энергии и мощности. Распределение функций между организациями коммерческой инфраструктуры осуществляется в соответствии с правилами оптового рынка и договором присоединения к торговой системе оптового рынка.

В соответствии с Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» может проводиться общественная экологическая экспертиза, к числу публичных администраторов относятся граждане и общественные организации (объединения).

Граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право:

выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

направлять в письменной форме федеральному органу исполнительной власти и органам государственной власти субъектов РФ аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

получать от федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения.

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу имеют право:

получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе;

знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;

участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Общественные организации (объединения), организующие общественную экологическую экспертизу, обязаны известить население о начале и результатах ее проведения.

Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрено, что общественный контроль в области охраны окружающей среды (обществен-

ный экологический контроль) осуществляется *общественными объединениями и иными некоммерческими организациями*.

Этими организациями может проводиться экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности.

Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

В сфере сельского хозяйства законодательством установлены полномочия публичного администратора – саморегулируемых организаций.

В соответствии с Федеральным законом от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» эти организации вправе определять форму, содержание, порядок подписания и порядок представления ревизионного заключения. Порядок проведения аттестации на право осуществления ревизии, в том числе перечень документов, представляемых вместе с заявлением о допуске к аттестации, требования к таким документам, программа подготовки ревизора-консультанта, порядок проведения квалификационного экзамена и порядок подачи апелляции на его результаты, форма и порядок выдачи ревизору-консультанту квалификационного аттестата, а также основания и порядок аннулирования данного аттестата устанавливаются саморегулируемой организацией.

По вопросам сельскохозяйственной кооперации саморегулируемая организация вправе:

- представлять интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления, российскими организациями и международными организациями по вопросам, связанным с деятельностью членов саморегулируемой организации, созданием и деятельностью кооперативов;
- разрабатывать и устанавливать обязательные для членов саморегулируемой организации правила, включая правила осуществления ревизий и правила оказания сопутствующих ревизиям услуг, кодекс профессиональной этики ревизоров-консультантов, порядок ведения реестра членов кооператива и ассоциированных членов кооператива, а также требования к членству, в том числе требования к приему в члены, приостановлению и прекращению членства в саморегулируемой организации;
- разрабатывать рекомендации и иные касающиеся деятельности кооперативов и их союзов документы, примерные уставы кооперативов, их союзов и образцы их внутренних документов (положений);
- осуществлять контроль за деятельностью ревизионных союзов – членов саморегулируемой организации и состоящих в их штате ревизоров-консультантов в части соблюдения ими норм, положений учредительных документов, правил деятельности саморегулируемой организации, кодекса профессиональной этики ревизоров-консультантов, требований к повышению квалификации ревизоров-консультантов и других работников ревизионных союзов, а также контроль за устранением членами саморегулируемой организации нарушений, выявленных по итогам проверки;
- привлекать к ответственности членов саморегулируемой организации, соответствующих руководителей и ревизоров-консультантов за нарушение устава и правил саморегулируемой организации, кодекса профессиональной этики ревизоров-консультантов;
- организовать проведение третейского разбирательства споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, а также споров, возникающих между ревизионными союзами и кооперативами;
- вести реестр ревизионных союзов и ревизоров-консультантов;

- организовать обучение, переподготовку, стажировку менеджеров и других работников кооперативов, союзов кооперативов, профессиональное обучение лиц, желающих пройти аттестацию на право получения квалификационного аттестата ревизора-консультанта, и провести их аттестацию в форме квалификационного экзамена, организовать ежегодное повышение квалификации ревизоров-консультантов;

- осуществлять пропаганду идей и принципов сельскохозяйственной кооперации в средствах массовой информации, издавать печатные издания.

Саморегулируемая организация обязана:

- устанавливать порядок и нормы распределения между членами саморегулируемой организации издержек, выплат и сборов, образующихся в процессе осуществления ее уставной деятельности, в том числе в связи с недостаточностью средств компенсационного фонда;

- устанавливать правила саморегулируемой организации, предусматривающие правила осуществления ревизионными союзами ревизий и оказания сопутствующих им услуг, требования к формированию членами саморегулируемой организации своих органов управления и к профессиональной подготовке работников, осуществляющих ревизии и оказывающих сопутствующие им услуги, правила ведения бухгалтерского учета и составления отчетности ее членами, порядок представления отчетности и иной информации о деятельности членов организации, порядок проверок соблюдения членами организации установленных правил, порядок реализации результатов ревизий, порядок ознакомления с ними других членов организации, требования к предоставлению информации для ревизий, осуществляемых организацией, порядок применения мер ответственности в отношении членов организации и их работников при выявлении нарушений в их деятельности, положение о контроле за исполнением санкций и иных мер, применяемых к членам организации и их работникам, и порядок учета этих санкций, порядок размещения средств компенсационного фонда в целях его сохранения и увеличения, меры контроля за целевым использованием средств компенсационного фонда, порядок ведения саморегулируемой организацией учета по операциям со средствами, предназначенными для компенсационных выплат.

В сфере железнодорожного транспорта, в качестве публичного администратора существует *оператор железнодорожного подвижного состава*. Это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие вагоны, контейнеры на праве собственности или ином праве, участвующие на основе договора с перевозчиком в осуществлении перевозочного процесса с использованием указанных вагонов, контейнеров. Основы правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками определяются Правительством России¹¹⁹.

Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» предусмотрены полномочия такого публичного администратора как *оператор соглашения*. На него возлагаются полномочия по организации выполнения работ по соглашению, в том числе ведение учета и отчетности. В качестве такого оператора, предмет деятельности которого должен быть ограничен организацией указанных работ, могут выступать созданные инвестором для этих целей на территории Российской Федерации филиалы или юридические лица либо привлекаемые инвестором для этих целей юридические лица, а также иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации. При этом инвестор несет имущественную ответственность перед государством за действия оператора соглашения как за свои собственные действия.

В целях координации деятельности по выполнению работ по соглашению сторонами должно быть предусмотрено создание управляющего комитета, в состав которого входит

¹¹⁹ См.: Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

равное число представителей от каждой стороны. Численный состав, права и обязанности управляющего комитета, а также порядок его работы определяется соглашением.

Публичным администратором могут выступать и *профессиональные союзы*. Так, в соответствии с Федеральным законом от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» профессиональные союзы или иные уполномоченные застрахованными представительные органы могут осуществлять общественный контроль за соблюдением законных прав и интересов застрахованных лиц.

В области осуществления оценочной деятельности¹²⁰ функции публичного администратора возложены на *Национальный совет по оценочной деятельности*.

Он создается в целях обеспечения общественных интересов, формирования единых подходов к осуществлению оценочной деятельности, выработки единой позиции оценщиков по вопросам регулирования их деятельности, координации деятельности саморегулируемых организаций оценщиков, а также в целях взаимодействия саморегулируемых организаций оценщиков с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и потребителями услуг в области оценочной деятельности.

Национальным советом признается некоммерческая организация, которая создана саморегулируемыми организациями оценщиков, зарегистрирована уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по надзору за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, и членами которой являются более чем пятьдесят процентов саморегулируемых организаций оценщиков, объединяющих более чем пятьдесят процентов всех оценщиков.

Им должно осуществляться регулирование оценочной деятельности в части разработки федеральных стандартов оценки, за исключением случаев нарушения сроков, предусмотренных программой разработки федеральных стандартов оценки, саморегулируемыми организациями оценщиков в части разработки и утверждения стандартов и правил оценочной деятельности.

Контроль за осуществлением членами саморегулируемой организации оценщиков оценочной деятельности возлагается Законом на эти же саморегулируемые организации. Ими же должны разрабатываться и утверждаться стандарты и правила оценочной деятельности, положение о раскрытии информации.

Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» возложил на *профессиональные объединения страховщиков* (публичных администраторов) обязанность размещать перечень страховщиков, осуществляющих операции по страхованию в рамках международных систем страхования, на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и опубликовывать в печатном средстве массовой информации, тираж которого составляет не менее чем 10 тысяч экземпляров.

В соответствии с законодательством в области технического осмотра транспортных средств профессиональное объединение страховщиков вправе осуществлять проверку заявителей на соответствие установленным требованиям аккредитации и осуществлять контроль за деятельностью операторов технического осмотра на соответствие установленным требованиям аккредитации и правилам проведения технического осмотра.

Профессиональным объединением страховщиков могут устанавливаться правила, обязательные для профессионального объединения и его членов и содержащие требования в отношении:

¹²⁰ См.: Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

- порядка и условий рассмотрения членами профессионального объединения требований потерпевших о страховых выплатах по договорам обязательного страхования, заключенным другими членами профессионального объединения, порядка и условий осуществления указанных страховых выплат;

- порядка и условий осуществления профессиональным объединением компенсационных выплат потерпевшим, в том числе очередности удовлетворения указанных требований в случае недостаточности средств данного профессионального объединения, и порядка распределения между его членами ответственности по обязательствам профессионального объединения, связанным с осуществлением компенсационных выплат;

- условий соглашения между членами профессионального объединения страховщиков о прямом возмещении убытков;

- порядка финансирования компенсационных выплат членами профессионального объединения, мер по контролю за целевым использованием соответствующих средств, порядка ведения профессиональным объединением учета по операциям со средствами, предназначенными для компенсационных выплат;

- действий членов профессионального объединения страховщиков и оформления ими документов при передаче страхового портфеля, а также дополнительных условий и особенностей передачи страхового портфеля, в том числе выбора страховщика, которому передается страховой портфель, при применении мер по предупреждению банкротства страховщика и в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве страховщика, порядка определения размера и выплаты страховщику, которому передан страховой портфель, соответствующего вознаграждения;

- создания и использования информационных систем профессионального объединения, содержащих информацию ограниченного доступа, а также защиты информации в этих системах;

- порядка вступления в профессиональное объединение новых членов и выхода или исключения из него членов;

- условий и порядка формирования и расходования средств профессионального объединения на цели иные, чем финансирование компенсационных выплат, в том числе порядка распределения соответствующих издержек, выплат, сборов и взносов между его членами;

- квалификации работников;

- документации, правил ведения учета и отчетности;

- защиты связанных с обязательным страхованием прав страхователей и потерпевших, в том числе порядка рассмотрения их жалоб на действия членов профессионального объединения;

- процедуры проведения проверок деятельности членов профессионального объединения по обязательному страхованию и соблюдения ими установленных правил, в том числе создания контрольного органа и порядка ознакомления с результатами этих проверок других членов профессионального объединения, а также требований об обеспечении открытости информации для проведения таких проверок;

- санкций и иных мер по отношению к членам профессионального объединения, их должностным лицам и работникам, порядка применения и учета таких санкций и иных мер, а также контроля за их исполнением;

- разрешения споров между членами профессионального объединения, возникших при рассмотрении одним из членов профессионального объединения требований потерпевших и осуществлении страховых выплат по договорам обязательного страхования, заключенным другим членом профессионального объединения, а также иных вопросов профессиональной деятельности по обязательному страхованию;

- правил профессиональной деятельности, связанных с деятельностью профессионального объединения страховщиков и с деятельностью его членов в рамках международных систем страхования и соответствующих предъявляемым в рамках таких систем требованиям, в том числе порядок уплаты взносов, формирования и использования фонда текущих обязательств, установление страховых тарифов и порядка их применения при определении страховой премии, а также структуры страховых тарифов, включая долю страховой премии, предназначенную для вознаграждения за заключение договора страхования;

- иных правил профессиональной деятельности по обязательному страхованию, установление которых отнесено к компетенции профессионального объединения по решению его членов;

- порядка учета, хранения, уничтожения и передачи бланков страховых полисов;

- установления доли вознаграждения за заключение договора обязательного страхования от страховой премии, уплачиваемой страхователем по договору обязательного страхования, в пределах расходов страховщика на осуществление обязательного страхования;

- порядка ведения и предоставления журналов учета заключенных договоров обязательного страхования, договоров сострахования, журналов учета убытков и досрочно прекращенных договоров страхования, договоров сострахования;

- порядка обеспечения членов профессионального объединения страховщиков бланками страховых полисов обязательного страхования и бланками, используемыми при осуществлении операций по страхованию в рамках международных систем страхования, и использования указанных бланков в зависимости от финансовой устойчивости и платежеспособности членов профессионального объединения страховщиков, а также соблюдения условий членства в профессиональном объединении страховщиков.

На профессиональное объединение страховщиков возложены и обязанности *оператора автоматизированной информационной системы обязательного страхования*, организующего и (или) осуществляющего обработку формируемых в ней сведений.

Такой оператор, в качестве публичного администратора, организует и (или) осуществляет обработку персональных данных, формируемых в автоматизированной информационной системе обязательного страхования и принимает необходимые организационные и технические меры для защиты персональных данных от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, распространения персональных данных, а также от иных неправомерных действий.

Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» предусмотрены полномочия ещё одного публичного администратора – *оператора по переводу денежных средств*. Совокупность операторов по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств), банковских платежных агентов (субагентов), платежных агентов, организаций федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг, операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры (субъектов национальной платежной системы) составляют национальную платежную систему. В её работе участвуют *оператор электронных денежных средств, банковский платежный агент, банковский платежный субагент, оператор платежной системы, оператор услуг платежной инфраструктуры, операционный центр, платежный клиринговый центр, центральный платежный клиринговый контрагент, расчетный центр, участники платежной системы*. Однако не все они наделены правами и обязанностями публичного администратора.

Операторы по переводу денежных средств, банковские платежные агенты (субагенты), операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры обязаны обес-

печивать защиту информации о средствах и методах обеспечения информационной безопасности, персональных данных и об иной информации, подлежащей обязательной защите¹²¹.

Операторы по переводу денежных средств, банковские платежные агенты (субагенты), операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры обязаны обеспечивать защиту информации при осуществлении переводов денежных средств в соответствии с требованиями, установленными Банком России и согласованными с федеральными органами исполнительной власти¹²².

Остальные из вышеперечисленных к числу публичных администраторов не относятся.

В каждой области или отрасли сферы экономики периодически возникают новые публичные администраторы. Наверное, их перечень никогда не будет закрытым, поскольку их присутствие необходимо. Их существование позволяет часть государственных функций и полномочий передать на аутсорсинг, «освободить» систему государственного управления от участия в мелочной опеке производителей и собственников производства. Если эта тенденция сохранится и в будущем, то наше общество сможет получить полноценно работающую когорту публичных администраторов, работа которых будет обеспечивать и публичный, и частный интересы.

¹²¹ Правительство России вправе установить требования к защите указанной информации.

¹²² Банк России в рамках надзора в национальной платежной системе в установленном им порядке и согласованном с федеральными органами исполнительной власти осуществляет контроль за соблюдением установленных требований.

§ 5. Особенности некоторых организаций и учреждений, участвующих в публичной экономической деятельности

Среди хозяйствующих субъектов существуют организации и учреждения, имеющие статус (по специальным нормам права), выделяющий их среди иных хозяйствующих субъектов.

В связи с этим статусом взаимоотношения таких организаций и учреждений с органами власти и иными представителями общества имеют некоторые особенности. Они выражаются в увеличенном объеме прав и обязанностей этих организаций и учреждений, осуществляющих свою деятельность в сфере экономики.

Например, к числу хозяйствующих субъектов с особым статусом относятся кредитные организации¹²³. Соответственно объем прав и обязанностей, по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, у кредитных организаций выше.

Кредитная организация, имеющая лицензию Банка России на привлечение во вклады денежных средств физических лиц, обязана раскрывать информацию о процентных ставках по договорам банковского вклада с физическими лицами (в целом по кредитной организации без раскрытия информации по отдельным физическим лицам) и информацию о задолженности кредитной организации по вкладам физических лиц.

На основе государственного или муниципального контракта на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд кредитная организация может выполнять отдельные поручения Правительства России, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Она вправе осуществлять операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ.

Кредитная организация и организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, обязаны гарантировать тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов.

На законодательном уровне для организаций и учреждений, выполняющих отдельные государственные задачи, могут создаваться условия, при соблюдении которых эти хозяйствующие субъекты получают не только моральные, но и материальные дивиденды.

В соответствии с Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» если с заявлением в защиту прав потребителя выступают общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), то пятьдесят процентов суммы взысканного штрафа перечисляются этим объединениям (их ассоциациям, союзам).

Необходимо отметить, что в целом организации по защите прав потребителей обладают целым комплексом дополнительных прав, не присущих иным общественным организациям и их объединениям.

Так, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) вправе:

участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а также проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

¹²³ См.: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия потребительских свойств товаров (работ, услуг) заявленной продавцами (изготовителями, исполнителями) информации о них;

осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей и направлять в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с обращениями потребителей¹²⁴;

распространять информацию о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав, о результатах сравнительных исследований качества товаров (работ, услуг), а также иную информацию, которая будет способствовать реализации прав и законных интересов потребителей¹²⁵;

вносить в федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о принятии мер по повышению качества товаров (работ, услуг), по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), по отзыву с внутреннего рынка товаров (работ, услуг), не соответствующих предъявляемым к ним и установленным законодательством о техническом регулировании обязательным требованиям;

вносить в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалы о привлечении к ответственности лиц,

осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), не соответствующих предъявляемым к ним обязательным требованиям, а также нарушающих права потребителей;

обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов федеральных органов исполнительной власти, актов органов исполнительной власти субъектов РФ и актов органов местного самоуправления, противоречащих законам и иным регулирующим отношения в области защиты прав потребителей нормативным правовым актам Российской Федерации, а также обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей);

участвовать совместно с органом государственного надзора в формировании открытых и общедоступных государственных информационных ресурсов в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг).

Общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) вправе предъявлять иски в суды о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей.

В нашем законодательстве существует еще один вид организаций, которым на уровне законодательства предоставлены особые права, переводящие эти организации в разряд особых субъектов управления.

Речь идет о биржах.

Законом РФ от 20.02.1992 № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле» введены некоторые ограничения для учредителей биржи. Так, например, в учреждении биржи

¹²⁴ При осуществлении общественного контроля общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) не вправе требовать от изготовителей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров) представление документов (выполнение действий), обязанность представления (выполнения) которых по требованию потребителя не установлена законом.

¹²⁵ Публикуемые общественными объединениями потребителей (их ассоциациями, союзами) результаты сравнительных исследований качества товаров (работ, услуг) не являются рекламой.

не могут участвовать банки и кредитные учреждения, страховые и инвестиционные компании и фонды, общественные, религиозные и благотворительные объединения (организации) и фонды, физические лица, которые в силу закона не могут осуществлять предпринимательскую деятельность.

Законодательством предусмотрены разные варианты участников биржевых торгов и публичных администраторов, участвующих в работе бирж. На участников возлагаются одни обязанности, на публичных администраторов – другие. Так, *брокерские фирмы, брокерские конторы и независимые брокеры* обязаны предоставлять определенного рода сведения по требованию федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков. *Государственный комиссар* на бирже осуществляет непосредственный контроль за соблюдением биржей и биржевыми посредниками законодательства. При этом государственный комиссар на бирже вправе присутствовать на биржевых торгах, участвовать в общих собраниях членов биржи и в общих собраниях членов секций (отделов, отделений) биржи с правом совещательного голоса, знакомиться с информацией о деятельности биржи, включая все протоколы собраний и заседаний органов управления биржей и их решения, в том числе конфиденциального характера.

Вместе с этим государственный комиссар вправе вносить предложения и делать представления руководству биржи, вносить предложения в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков и осуществлять контроль за исполнением его решений. Но государственный комиссар не вправе принимать самостоятельные решения, обязательные к исполнению.

Особый статус, позволяющий устанавливать более увеличенный объем прав или обязанностей могут получать не только юридические лица, но и физические лица. Обусловлено это может быть разными причинами. Одна из них – экономия средств.

Так, Федеральным законом от 26.12.1995 № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» установлено, что граждане и юридические лица обязаны безвозмездно передавать один экземпляр копий созданных ими геодезических и картографических материалов и данных в соответствующие картографо-геодезические фонды¹²⁶ с сохранением авторских прав.

Граждане и юридические лица – пользователи материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации – также обязаны обеспечивать сохранность полученных во временное пользование указанных материалов и данных и возвращать их в установленные сроки и не разглашать содержащиеся в указанных материалах и данных сведения, составляющие государственную тайну.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых размещены геодезические пункты, обязаны уведомлять федеральный орган исполнительной власти в области геодезии и картографии и его территориальные органы о всех случаях повреждения или уничтожения геодезических пунктов, а также предоставлять возможность подъезда (подхода) к геодезическим пунктам при проведении геодезических и картографических работ.

Некоторым хозяйствующим субъектам особый статус не устанавливается, но их отраслевая принадлежность может использоваться органами власти в процессе выполнения отдельных государственных задач.

Например, ежегодно в январе – феврале Правительство России по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ и *представителями общественных объединений, выражающих интересы производителей зерна и его потребителей*, устанавливает на

¹²⁶ Ведение федерального и территориальных картографо-геодезических фондов, ведомственных картографо-геодезических фондов, в том числе включение в них геодезических и картографических материалов и данных, их хранение и предоставление в пользование заинтересованным лицам, осуществляется федеральными государственными учреждениями, подведомственными федеральному органу исполнительной власти в области геодезии и картографии.

зерно нижний гарантированный уровень закупочных цен с учетом цены мирового рынка. А государственный заказчик может на конкурсной основе передавать предприятиям, учреждениям и организациям выполнение части своих функций по формированию заказов на закупку и поставку зерна в федеральный фонд¹²⁷.

Правительство России ежегодно по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ и *представителями общественных объединений, выражающих интересы товаропроизводителей (поставщиков)* и потребителей (покупателей), устанавливает на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для государственных нужд гарантированный уровень закупочных цен, обеспечивающий возмещение материальных затрат и получение дохода товаропроизводителем (поставщиком), достаточного для расширенного воспроизводства¹²⁸.

Также часто встречается, что законодательством на одних хозяйствующих субъектов возлагается больше обязанностей, чем на других и чаще всего эти ситуации возникают в тех сферах, где существует опасность возникновения негативных явлений разного рода, но всегда неблагоприятных для экономики.

Так, *организации, индивидуальные предприниматели и граждане*, осуществляющие производство, заготовку, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации, перевозки, хранение, переработку, использование и реализацию подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), обязаны немедленно извещать орган государственного надзора о прибытии такой продукции и выделять для хранения этой продукции помещения, соответствующие карантинным фитосанитарным требованиям, и обеспечивать охрану этой продукции. На них также возлагается обязанность выделять транспортные средства, специально оборудованные причалы, площадки, помещения, при необходимости работников для осуществления обеззараживания, очистки, дегазации подкарантинных объектов и немедленно извещать орган государственного надзора об обнаружении признаков заражения подкарантинных объектов карантинными объектами¹²⁹.

Лица, осуществляющие рыболовство в исключительной экономической зоне, имеют право осуществлять добычу (вылов) водных биоресурсов, приемку, обработку, перегрузку, транспортировку, хранение и выгрузку уловов водных биоресурсов, производство рыбной и иной продукции из водных биоресурсов обязаны:

представлять беспрепятственно и бесплатно отчетные материалы о сроках, видах и районах добычи (вылова) водных биоресурсов, об уловах водных биоресурсов, в том числе сведения о количестве, качестве и видах выгруженных на другие суда или погруженных с других судов уловов водных биоресурсов, рыбной продукции и иной продукции из водных биоресурсов, о количестве, качестве и видах выгруженных или погруженных в иностранных портах уловов водных биоресурсов, рыбной продукции и иной продукции из водных биоресурсов, в федеральные органы исполнительной власти, определенные соответственно Президентом России и Правительством России, а также вести промысловый журнал в соответствии с формой, установленной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством России.

На *иностранные суда*, осуществляющие рыболовство в исключительной экономической зоне, возлагается обязанность представлять в соответствующие федеральные органы исполнительной власти по факсу или телеграфу ежесуточную информацию о каждом заходе

¹²⁷ См.: Закон РФ от 14.05.1993 № 4973-1 «О зерне».

¹²⁸ См.: Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

¹²⁹ См.: Федеральный закон от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений».

в район для осуществления разрешенного рыболовства и выходе из указанного района с обязательным прохождением точек контроля при заходе и выходе.

Капитаны судов и командиры военных кораблей, летательных аппаратов Российской Федерации и лица, ответственные за деятельность на искусственных островах, установках и сооружениях, а также на береговых постах и других средствах, информируют органы охраны об обнаружении военных кораблей, судов, об установках и о сооружениях, о которых не сообщено в «Извещениях мореплавателям». Такая информация должна передаваться безвозмездно через соответствующие диспетчерские службы.

*Субъекты естественных монополий*¹³⁰ не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется регулирование, при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары. Они обязаны предоставлять доступ на товарные рынки и (или) производить (реализовывать) товары и услуги, в отношении которых применяется регулирование на недискриминационных условиях согласно требованиям антимонопольного законодательства.

Особую роль в публичной экономической деятельности играют *торгово-промышленные палаты*, в связи с чем эти организации наделены особым статусом.

В соответствии с Законом РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» это негосударственные некоммерческие организации, объединяющие российские предприятия и российских предпринимателей. На них возложены следующие задачи:

- оказывать помощь российским предприятиям и предпринимателям, представлять и защищать их интересы по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности, в том числе и за границей;

- содействовать развитию всех видов предпринимательской деятельности с учетом экономических интересов субъектов РФ, отраслей народного хозяйства и предприятий;

- организовать взаимодействие между субъектами предпринимательской деятельности, их взаимодействие с государством в лице его органов, а также с социальными партнерами;

- содействовать развитию системы образования и подготовки кадров для предпринимательской деятельности, участвовать в разработке и реализации государственных и межгосударственных программ в этой области;

- оказывать предпринимателям, их объединениям, союзам, ассоциациям информационные услуги, содействовать в организации инфраструктуры информационного обслуживания предпринимательства;

- содействовать развитию экспорта российских товаров и услуг, оказывать практическую помощь российским предприятиям и предпринимателям в проведении операций на внешнем рынке и освоении новых форм торгово-экономического и научно-технического сотрудничества;

- принимать меры, в рамках предоставленных им прав, к недопущению и пресечению недобросовестной конкуренции и неделового партнерства;

- содействовать урегулированию споров, возникающих между предприятиями, предпринимателями. Особыми полномочиями наделен Президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. Он вправе назначить арбитра при рассмотрении спора в международном коммерческом арбитраже, если стороны спора не могут согласовать процедуру назначения арбитра¹³¹;

¹³⁰ См.: Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

¹³¹ См.: Закон РФ от 07.07.1993 № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже».

обеспечивать предоставление услуг, необходимых для осуществления коммерческой деятельности иностранных фирм и организаций.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации:

выдает разрешения на открытие в Российской Федерации представительств иностранных торговых палат, смешанных торговых палат, федераций, ассоциаций и союзов предпринимателей, а также иностранных фирм и организаций, в сотрудничестве с которыми заинтересованы члены торгово-промышленных палат;

свидетельствует обстоятельства форс-мажора в соответствии с условиями внешнеторговых сделок и международных договоров Российской Федерации, а также торговые и портовые обычаи, принятые в Российской Федерации;

определяет порядок ведения негосударственного Реестра предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в Российской Федерации и за рубежом.

В области архитектуры также существуют организации, выполняющие больший, по сравнению с другими организациями, объём полномочий.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» *общественные профессионально-творческие организации (объединения) архитекторов* участвуют совместно с уполномоченными Правительством России федеральными органами исполнительной власти в области архитектуры и градостроительства в защите прав архитектора и обеспечивают свободу творчества архитектора, а также вправе осуществлять функции защиты профессиональных интересов архитекторов (градостроителей, дизайнеров и представителей других профессий в области архитектуры и градостроительства).

В области обращения ценных бумаг специальным статусом наделен *специализированный депозитарий*¹³². На него возложены обязанности по учету и хранению имущества, составляющего ипотечное покрытие, контроля за распоряжением этим имуществом, контроля за соблюдением эмитентом облигаций с ипотечным покрытием и условий эмиссии, установленных зарегистрированным решением о выпуске таких облигаций.

Специализированный депозитарий обязан осуществлять контроль за соблюдением управляющим ипотечным покрытием правил доверительного управления ипотечным покрытием.

Специализированный депозитарий не вправе давать эмитенту облигаций с ипотечным покрытием, управляющему ипотечным покрытием согласие на распоряжение имуществом, составляющим ипотечное покрытие, а также исполнять поручения указанных лиц по передаче ценных бумаг, составляющих ипотечное покрытие, в случае, если такие распоряжение и (или) передача противоречат законодательству либо зарегистрированному решению о выпуске таких облигаций или правилам доверительного управления ипотечным покрытием.

Специализированный депозитарий обязан:

принимать на хранение и хранить документы, которыми подтверждены обеспеченные ипотекой требования, ценные бумаги в документарной форме и документы, подтверждающие права на иное имущество, составляющее ипотечное покрытие, за исключением государственных ценных бумаг, если нормативными правовыми актами Российской Федерации для них предусмотрен иной порядок хранения;

давать эмитенту облигаций с ипотечным покрытием или управляющему ипотечным покрытием согласие на распоряжение имуществом, составляющим ипотечное покрытие, а также исполнять поручения указанных лиц о передаче ценных бумаг, составляющих ипотеч-

¹³² См.: Федеральный закон от 11.11.2003 № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах».

ное покрытие, в случаях, если такие распоряжение и (или) передача не противоречат требованиям законодательства;

представлять в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг отчетность в порядке, установленном его нормативными правовыми актами;

представлять эмитенту облигаций с ипотечным покрытием или управляющему ипотечным покрытием информацию и документы, необходимые для осуществления прав по ипотечным ценным бумагам и раскрытия информации об ипотечных ценных бумагах;

регистрироваться в качестве номинального держателя ценных бумаг, составляющих ипотечное покрытие, если иной порядок учета прав на ценные бумаги не предусмотрен;

информировать владельцев облигаций с ипотечным покрытием в установленном порядке о наличии у них права требовать досрочного погашения таких облигаций не позднее чем через десять дней со дня получения документального подтверждения наступления события или совершения действия, повлекших за собой возникновение у владельцев облигаций с ипотечным покрытием указанного права, и при отсутствии доказательств, подтверждающих осуществление надлежащего информирования владельцев облигаций с ипотечным покрытием эмитентом таких облигаций.

Специализированный депозитарий также обязан уведомить федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг о выявленных им в ходе осуществления контроля нарушениях не позднее чем через три дня со дня выявления указанных нарушений.

Особым статусом обладают *организации, осуществляющие внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения*¹³³. Это государственные посредники – специализированные организации, созданные по решению Президента России в форме федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, либо в форме открытого акционерного общества, 100 процентов акций которого находятся в федеральной собственности или переданы некоммерческой организации, созданной Российской Федерацией в форме государственной корпорации. Распоряжение указанными акциями (продажа и иные способы отчуждения, передача в залог и в доверительное управление, а также иные обременения) осуществляется только на основании федерального закона, за исключением случаев размещения дополнительных акций открытого акционерного общества, предназначенных для некоммерческой организации, созданной Российской Федерацией в форме государственной корпорации¹³⁴. К перечню таких организаций относятся и российские организации – разработчики и производители продукции военного назначения, получившие в установленном порядке право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Несколько иной правовой статус и, соответственно, объем прав и обязанностей устанавливается для тех, кто участвует в правоотношениях по вопросам технического регулирования.

В соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» *орган по сертификации*, это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации. Сертификация – форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров.

Орган по сертификации осуществляет подтверждение соответствия объектов добровольного подтверждения соответствия и выдает сертификаты соответствия на объекты,

¹³³ См.: Федеральный закон от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

¹³⁴ Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» – одна из них.

прошедшие добровольную сертификацию, а также предоставляет заявителям право на применение знака соответствия, если применение знака соответствия предусмотрено соответствующей системой добровольной сертификации и приостанавливает или прекращает действие выданных им сертификатов соответствия.

Орган по сертификации также привлекает на договорной основе для проведения исследований (испытаний) и измерений аккредитованные испытательные лаборатории (центры) и осуществляет контроль за объектами сертификации, если такой контроль предусмотрен соответствующей схемой обязательной сертификации и договором. Он ведет реестр выданных им сертификатов соответствия и информирует соответствующие органы государственного контроля (надзора) о продукции, поступившей на сертификацию, но не прошедшей ее.

Орган по сертификации выдает сертификаты соответствия, приостанавливает или прекращает действие выданных им сертификатов соответствия и информирует об этом федеральный орган исполнительной власти, организующий формирование и ведение единого реестра сертификатов соответствия, и органы государственного контроля (надзора), а также обеспечивает предоставление заявителям информации о порядке проведения обязательной сертификации.

Он вправе определять стоимость работ по сертификации, выполняемых в соответствии с договором с заявителем и осуществлять отбор образцов для целей сертификации, представлять их для проведения исследований (испытаний) и измерений в аккредитованные испытательные лаборатории (центры) или поручать осуществить такой отбор аккредитованным испытательным лабораториям (центрам). Он вправе подготовить заключение, на основании которого заявитель вправе принять декларацию о соответствии по результатам проведенных исследований (испытаний), измерений типовых образцов выпускаемой в обращение продукции и технической документации на данную продукцию.

Система добровольной сертификации может быть создана юридическим лицом и (или) индивидуальным предпринимателем или несколькими юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями. Лицо или лица, создавшие систему добровольной сертификации, устанавливают перечень объектов, подлежащих сертификации, и их характеристик, на соответствие которым осуществляется добровольная сертификация, правила выполнения предусмотренных данной системой добровольной сертификации работ и порядок их оплаты, определяют участников данной системы добровольной сертификации.

Особые обязанности установлены Законом для разработчиков технических регламентов и национальных стандартов. Они обязаны сохранять полученные в письменной форме замечания заинтересованных лиц до дня вступления в силу принимаемого соответствующим нормативным правовым актом технического регламента и предоставлять их депутатам Государственной Думы, представителям федеральных органов исполнительной власти и экспертным комиссиям по техническому регулированию по их запросам.

Разработчик национального стандарта должен обеспечить доступность проекта национального стандарта заинтересованным лицам для ознакомления, по требованию заинтересованного лица обязан предоставить ему копию проекта национального стандарта.

Данный Закон предоставляет *дополнительные права коммерческим, общественным, научным организациям, саморегулируемым организациям, объединениям юридических лиц.* Они вправе самостоятельно разрабатывать и утверждать стандарты организаций исходя

из необходимости применения этих стандартов для определенного рода целей, в том числе, для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний результатов исследований (испытаний), измерений и разработок.

В этом разделе пособия рассмотрены не все особенности организаций и учреждений, участвующих в публичной экономической деятельности, а лишь та часть, что на практике

встречается чаще всего. В связи с этим исследования по выявлению всех особенностей необходимо продолжить с тем, чтобы на основе полученных результатов можно было бы их по определенным признакам классифицировать и сформировать группы из числа субъектов управления, имеющих специфические особенности своего правового статуса. Это необходимо для развития публичного экономического права как науки.

Глава IV

Государственное регулирование экономической деятельности

§ 1. Экономическое прогнозирование и планирование

Прогнозирование и планирование государственного сектора экономики являются государственными функциями:

экономическое прогнозирование – разработка прогноза процессов экономического развития. Прогнозы могут быть краткосрочными, среднесрочными, долгосрочными, дальнесрочными. Разработка прогноза, как процесс, состоит из нескольких этапов¹³⁵;

экономическое планирование – концентрация ресурсов для обоснованного развития экономики. Планирование имеет несколько стадий¹³⁶ и форм реализации (стратегия, доктрина, концепция, меморандум, государственная (национальная, целевая, адресная) программы, «дорожная карта» и др.

Основной компетенцией по данным вопросам обладают палаты Федерального Собрания, Правительство России и органы исполнительной власти, входящие в единую систему исполнительной власти, а также Центральный банк России.

Правовой базой для выполнения вышеназванных государственных функций является Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹³⁷. Исходя из его положения *прогнозы социально-экономического развития* должны разрабатываться на базе комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов. Они должны разрабатываться в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Готовятся – в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов. В их структуру должны входить количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Обеспечение разработки государственных прогнозов социально-экономического развития страны на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы возложено на Правительство России.

¹³⁵ Этапами такого процесса могут быть описание объекта прогнозирования, сбор данных, построение модели, верификация прогноза и т. д.

¹³⁶ В него могут входить следующие этапы: выбор программ, способов действий, направленных на достижение целей и выполнение задач; определение количества требуемых ресурсов, способов их приобретения и распределения; формирование процедур принятия решений и способов их реализации; применение методики обнаружения ошибок плана, формирование плана, его корректировка в период согласования; утверждение плана, его опубликование; контроль за выполнением и корректировка плана в ходе его исполнения и т. д.

¹³⁷ СЗ РФ. 1995. № 30. ст. 2871.

Все процессы по прогнозированию должно начинать Правительство России, а продолжать и готовить соответствующие материалы – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Участвует в этих процессах и Центральный банк России.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период. На Правительство России возложена обязанность определять порядок разработки прогноза социально-экономического развития и порядок разработки концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

В прогнозе социально-экономического развития страны отдельно выделяется *прогноз развития государственного сектора экономики*.

По этому вопросу было принято постановление Правительства России от 04.01.1999 № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации»¹³⁸, в котором были распределены обязанности органов власти о сборе данных для составления прогноза.

На Минэкономразвития¹³⁹, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ возложены обязанности определять, кто из хозяйствующих субъектов относится к хозяйствующим субъектам государственного сектора экономики. К таковым могли быть отнесены государственные унитарные предприятия, в т. ч. казенные, государственные учреждения, хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 процентов акций (долей) находятся в государственной собственности, хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 процентов акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

На Мингосимущество¹⁴⁰, его территориальные органы и органы по управлению государственным имуществом субъектов РФ, наделенные правами территориального органа этого Министерства, возложены полномочия передавать в Росстат сведения о государственных унитарных предприятиях и государственных учреждениях, имущество которых находится в федеральной собственности, а также о хозяйственных обществах с указанием доли акций (для акционерных обществ) или размера доли (для обществ с ограниченной (дополнительной) ответственностью) в их уставном капитале, находящихся в федеральной собственности.

На органы исполнительной власти субъектов РФ были возложены обязанности обеспечивать ежеквартальное представление сведений о государственных унитарных предприятиях и государственных учреждениях, имущество которых находится в собственности соответствующего субъекта РФ, а также о хозяйственных обществах с указанием доли акций (для акционерных обществ) или размера доли (для обществ с ограниченной (дополнительной) ответственностью) в их уставном капитале, находящихся в собственности субъекта РФ.

На основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу Правительство России должно организовать разработку *концепции социально-экономического развития Российской Федерации* на долгосрочную перспективу. Так, например, была подготовлена и утверждена¹⁴¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

¹³⁸ СЗ РФ. 1999. № 2 ст. 304.

¹³⁹ На Минэкономразвития, Росстат, Мингосимущество и Минфин возложена обязанность разработать систему показателей, характеризующих деятельность государственного сектора экономики Российской Федерации.

¹⁴⁰ Ныне это Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

¹⁴¹ См.: Распоряжение Правительства России от 17.11.2008 № 1662-р. СЗ РФ. 2008, № 47, ст. 5489.

На её основе разработан Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹⁴². Это один из основных документов системы стратегического планирования развития страны. В нем определены направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития России и субъектов РФ в долгосрочной перспективе, сформирована единая платформа для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера. Базой для составления прогноза послужили сценарные условия прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года с учетом параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, а также подготовленные на их основе прогнозные материалы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Прогноз и программа развития страны на среднесрочную перспективу должны готовиться в определенном порядке. Порядок разработки прогноза социально-экономического развития и Порядок разработки программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу определяет Правительство России¹⁴³.

Программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и итоги социально-экономического развития Российской Федерации за предыдущий год представляются Правительством России в Совет Федерации и Государственную Думу¹⁴⁴.

Работы по прогнозированию на среднесрочную перспективу проводятся по Правилам разработки прогноза социально-экономического развития, утвержденным постановлением Правительства России от 22.07.2009 № 596¹⁴⁵ и иным правилам.

Разработка прогноза осуществляется в 3 этапа. На первом этапе Минэкономразвития совместно с Минфином и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, с участием Центрального банка разрабатывает сценарные условия функционирования экономики и основные параметры прогноза социально-экономического развития России на очередной финансовый год и плановый период.

На следующем этапе, Минэкономразвития в том же составе участников, на основе вариантов прогноза развития видов экономической деятельности, секторов, сфер экономики и социально-экономического развития субъектов РФ, а также иных материалов, необходимых для разработки соответствующих разделов прогноза, разрабатывает прогноз и представляет его в Правительство России.

¹⁴² Данных об официальном опубликовании нет.

¹⁴³ Были, например, приняты Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)», СЗ РФ. 2001, № 31, ст. 3295; Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)», СЗ РФ. 2006, № 5, ст. 589.

¹⁴⁴ Порядок рассмотрения представленных документов и материалов определяется Государственной Думой при обсуждении проекта федерального бюджета на предстоящий год.

¹⁴⁵ СЗ РФ. 2009, № 30, ст. 3833. К сожалению, в нем определяется порядок прогнозирования и планирования развития экономики на очередной финансовый год и плановый период, т. е. только на среднесрочную, а не на долгосрочную перспективу. Фактически произведена замена одних понятий – другими. Вместо определения порядка разработки прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, что возложено на Правительство России, им установлен порядок подготовки материалов по прогнозированию на среднесрочную перспективу. Данные прогноза социально-экономического развития и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу должны использоваться при разработке прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Однако если неизвестен порядок разработки прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, можно предположить, что утвержденный указанным постановлением порядок подготовки материалов и есть основа для прогнозирования социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу.

На заключительном этапе Минэкономразвития разрабатывает уточненный прогноз социально-экономического развития страны¹⁴⁶.

Минэкономразвития представляет в Правительство России сценарные условия и основные параметры прогноза. При этом ежегодно это министерство представляет в Правительство России уточненный экономический прогноз.

Например, в 2013 году Министерством были разработаны «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов» и «Об уточнении основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2014–2016 гг.»¹⁴⁷. Основой послужили одобренные Правительством России сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации. Исходными данными – ориентиры и приоритеты социально-экономического развития, сформулированные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, указы Президента России и задачи, поставленные в Послании Президента России Федеральному Собранию и в Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике.

На Минэкономразвития возлагается согласование с Минфином и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также Центральным банком сценарных условий, основных параметров прогноза, прогноза и уточненного прогноза, а также представление их в Правительственную комиссию по бюджетным проектам на очередной финансовый год и плановый период.

После того как Правительство России одобрит все эти материалы, оно доводит их до сведения федеральных органов исполнительной власти, органов управления внебюджетных государственных фондов – Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также Центрального банка и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство России (одновременно с представлением проекта федерального бюджета) представляет Государственной Думе итоги социально-экономического развития Российской Федерации за прошедший период текущего года, прогноз социально-экономического развития на предстоящий год, проект сводного финансового баланса, перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика Правительства России в предстоящем году, перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета на предстоящий год, перечень и объемы поставок продукции для федеральных государственных нужд по укрупненной номенклатуре, намечаемые проектные разработки развития государственного сектора экономики.

При необходимости Правительство России также представляет проекты федеральных законов, предусматривающих меры по реализации задач социально-экономического развития Российской Федерации в предстоящем году.

Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается также по определенным правилам. Базой для него является Послание Президента России, с которым он ежегодно обращается к Федеральному Собранию. Послание содержит специальный раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и уточнению указанной программы с выделением задач на предстоящий год. Исходя из этого Правительство России ориентируется на краткосрочный период развития страны и при необходимости

¹⁴⁶ Методические рекомендации для разработки прогноза и сроки его разработки также утверждаются Министерством экономического развития.

¹⁴⁷ Данных об официальном опубликовании нет.

сти представляет проекты федеральных законов, предусматривающих меры по реализации задач социально-экономического развития в предстоящем году.

Законодательством на Правительство России и Центральный банк возложены также полномочия по обеспечению ежемесячного мониторинга состояния экономики и опубликованию информационно-статистических данных о социально-экономическом положении Российской Федерации.

Для реализации намеченных планов социально-экономического развития Правительством России стали применяться планы мероприятий, именуемые «дорожными картами»¹⁴⁸. Они утверждаются распоряжениями Правительства России, в них предусматриваются меры, которые позволят изменить правила и нормы, «тормозящие» развитие какой-либо отрасли, сферы экономики или института развития. Таких карт планируется разработать ещё 22, они будут затрагивать различные сферы и отрасли сферы экономики. Главная задача таких планов – улучшение инвестиционного климата и минимизация административных барьеров для предпринимателей.

Обязанность по их подготовке возложена на Агентство стратегических инициатив – автономную некоммерческую организацию, созданную Правительством России¹⁴⁹. Цель создания этой организации – содействие развитию социальной и профессиональной мобильности молодых профессиональных кадров и коллективов в сфере среднего предпринимательства и социальной сфере путем поддержки общественно значимых проектов и инициатив.

Использованная и рекомендуемая к самостоятельному изучению литература

Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2011;

Лапыгин Ю.Н. Экономическое прогнозирование, учебное пособие. / Ю.Н. Лапыгин, В.Е. Крылов, А.И. Чернявский. М.: ЭКСМО, 2009;

Некипелов А. Российский кризис и рационализация экономической стратегии // Российский экономический журнал. 1999, № 1;

Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учебное пособие для вузов под ред. Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина, М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2003;

Сальников В.А. Трансформация отраслевой структуры промышленности России: концептуальные основы исследования // Проблемы прогнозирования. 1999, № 5.

¹⁴⁸ См. Распоряжение Правительства России от 16 августа 2012 № 1487-р «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» (далее – «дорожная карта»), Распоряжение Правительства России от 1 декабря 2012 г. № 2236-р «О плане мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Распоряжение Правительства России от 28 декабря 2012 г. № 2599-р «О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» и др.

¹⁴⁹ Распоряжение Правительства России от 11 августа 2011 г. № 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», СЗ РФ, 2001. № 33, ст. 4946.

§ 2. Региональное и территориальное развитие

Региональное развитие – это позитивные изменения в региональной системе, обеспеченные устойчивым воспроизводством ресурсов¹⁵⁰ какой-либо территории. Добиться этого можно разными средствами, но в любом случае результаты этого развития будут относиться к сфере экономики.

В нашем законодательстве слово «регион» может означать территорию одного субъекта РФ, территорию нескольких субъектов РФ и территорию федерального округа.

Территориальное развитие – это развитие, обеспечивающее позитивную динамику показателей уровня и качества жизни населения.

Показатели регионального и территориального развития тесно связаны с показателями социального развития, поэтому в законодательстве часто используется устойчивое словосочетание «социально-экономическое развитие».

Социально-экономическое развитие территорий невозможно без определения государственной региональной политики. В последние годы эта политика *на федеральном уровне* определена¹⁵¹ как обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни, сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики.

Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов является одним из целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации. В этих целях планируется осуществлять стимулирование экономического развития путем создания новых центров экономического роста. Государство также планирует координировать государственные инвестиции в инфраструктурные проекты.

В долгосрочной перспективе планируется, что государственная политика регионального развития будет формироваться на базе скоординированных действий органов власти всех уровней управления (на федеральном, региональном и местном уровнях). Их действия будут направлены на создание условий по развитию отраслей экономики и социальной сферы.

Формирование центров опережающего экономического роста с учетом конкурентных преимуществ каждого региона – одно из направлений государственной политики.

Предоставление финансовой поддержки регионам планируется осуществлять с целью обеспечения установленного на уровне закона минимально допустимого уровня жизни. Такой уровень должен будет обеспечить населению возможности получить качественное образование, медицинское и культурно-досуговое обслуживание.

Развитие инфраструктурной обеспеченности территорий и создание условий для повышения конкурентоспособности экономики регионов, а также решение вопросов социального развития, включая повышение транспортной доступности территорий, планируется обеспечить за счет стимулирования органов власти субъектов и органов местного самоуправления более эффективно осуществлять свои полномочия.

Основной задачей региональных органов власти должно стать создание максимально благоприятных условий для комплексного социально-экономического развития регионов,

¹⁵⁰ Виды ресурсов могут быть различными: материальные фонды, созданные человеком, природный капитал, человеческий капитал, финансовые ресурсы, нематериальные ресурсы (знания, патенты и свидетельства на изобретения, лицензии, права на объекты культуры, информация и т. д.).

¹⁵¹ См.: Распоряжение Правительства России от 17.11.2008 № 1662-Р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития российской федерации на период до 2020 года». СЗ РФ 2008, № 47, ст. 5489.

модернизация существующих форм управления и внедрение в практику новых форм управления (стратегического, проектного и др.) и существенное повышение эффективности использования государственного (муниципального) имущества и бюджетных средств.

Региональное развитие планируется обеспечивать за счет зон опережающего экономического роста в форме крупнейших агломераций (Московская городская агломерация, центры Поволжья, Южного и Среднего Урала), крупных городов, рост которых обеспечивается концентрацией сервисных функций и промышленных производств, территорий, на которых сосредоточена добыча полезных ископаемых и их переработка. В орбиту развития попадут и порты европейской части России, через которые проходят основные грузо– и пассажиропотоки, территории юга России с развитой инфраструктурой, выходом к морскому побережью и уникальными рекреационными ресурсами.

Планируется поддержать развитие Северного морского пути, перспективные центры опережающего экономического роста, города Сибири (Томск, Новосибирск, Красноярск, Иркутск), новые центры освоения и переработки природных ресурсов на Европейском Севере, в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, в Нижнем Приангарье, Южно-Якутском территориально-производственном комплексе, а также проекты в Забайкальском крае, развитие транспортных коридоров № 1, 2 и 9 и евроазиатских транспортных коридоров «Север-Юг», «Запад-Восток», «Транссиб», «Приморье-1», «Приморье-2».

Развитие экономики субъектов РФ, расположенных в Центрально-Черноземном регионе, планируется обеспечить за счет применения передовых технологий ведения сельского хозяйства, модернизации отраслей переработки сельскохозяйственной продукции и предприятий горнодобывающей и металлургической отраслей, ориентированных на освоение рудных запасов Курской магнитной аномалии.

Развитие Северо-Западного региона будет определяться экономическим и инновационным потенциалом Санкт-Петербургской городской агломерации, выходом к важнейшим морским коммуникациям, наличием ресурсной базы для топливной, металлургической, химической, лесной и рыбной отраслей, развитием транспортных и деловых услуг, высокотехнологичных импортозамещающих отраслей обрабатывающей промышленности (военно-промышленного комплекса, судостроения и автомобилестроения, машиностроения, приборостроения, электротехники, металлургии, химии и биофармацевтики). В этих целях планируется модернизировать предприятия и обновить технические ресурсы рыболовецкого и транспортного морского флота.

Развитие юга России будет основано на использовании наиболее благоприятных природно-климатических условий для сельского хозяйства, высокого рекреационного потенциала, транзитного приморского положения, а также значительных демографических ресурсов.

В Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Краснодарском крае и Ставропольском крае планируется сконцентрировать усилия на приоритетном развитии туристической отрасли рекреационных услуг.

В Астраханской, Волгоградской и Ростовской областях экономическое развитие планируется обеспечивать за счет внедрения новой техники и технологий. А научно-исследовательский и образовательный потенциал крупных городских агломераций юга Ростовской области и Краснодарского края планируется взять за основу для развития высокопроизводительных отраслей новой экономики – информационных и биотехнологий, оказания инжиниринговых, финансовых и деловых услуг, проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, призванных стать платформой инновационной экономики южных регионов.

Экономическое развитие Приволжского федерального округа будет опираться на модернизацию крупного промышленного потенциала регионов и одновременно развитие сектора современных услуг в полицентрической системе агломераций.

Перспективы развития Уральского федерального округа определяются тремя направлениями. Первое – добыча минеральных (нефтегазовых) ресурсов и формирование нефтегазохимического кластера. Второе – модернизация индустриального потенциала Урала, развитие глубокой переработки сырья, повышение конкурентоспособности отраслей тяжелого и транспортного машиностроения, повышение человеческого капитала и мобильности граждан, занятых в монопрофильных промышленных городах. Третье – развитие деловых, инновационных, образовательных и других услуг в крупных городских агломерациях Урала, создание высоких технологий в научно-инновационных центрах оборонной промышленности, реализация проекта «Урал промышленный, Урал полярный».

Долгосрочное развитие Сибири планируется реализовать путем эффективного использования природных ресурсов, более глубокой их переработки. Дальнейшее развитие могут получить основные индустриальные центры Сибири (металлургии, химии и нефтехимии, лесопереработки), зоны нового освоения в Нижнем Приангарье, Забайкалье и др., а также энергопромышленные кластеры на базе гидроэлектростанций.

Дальнейшее развитие могут получить индустриальные центры Сибири и Дальнего Востока, специализирующиеся на глубокой переработке полезных ископаемых, металлургии, химии и нефтехимии, в том числе Красноярская, Иркутская и Хабаровская агломерации (г. Новосибирск, г. Томск и г. Омск), лесные ресурсы Сибири и Дальнего Востока.

Основу для инновационного развития экономики Сибири может составить потенциал академической и отраслевой науки и образования городов Новосибирска, Томска и Омска (промышленные технологии, биогенетика и биотехнологии, медицина и фармацевтика, информационные, промышленные и ядерные технологии), а также Кузбасса (технологии глубокой переработки угля).

В Южной Сибири продолжится интенсивное развитие агропромышленного сектора, опирающегося на сельскохозяйственные ресурсы Алтайского края, юга Новосибирской и Омской областей.

Развитие Дальнего Востока будет опираться на огромные природные ресурсы (рыбные, лесные, нефтегазовые, угольные, рудные и минеральные), а также выгодное приморское географическое положение и близость к рынкам стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Газификация, формирование распределенной энергосистемы, оптимизация транспортных и энергетических тарифов, модернизация и создание новых морских портов, создание единой связной системы транспортных коммуникаций, связывающих основные центры Дальнего Востока, а также их интеграция в общероссийскую и мировые транспортные системы, более активное освоение российского сектора Арктики – это планы, которые предстоит выполнить.

В региональном развитии планируется ввести стратегическое планирование в виде долгосрочных программных документов развития отраслей экономики и социальной сферы, схем территориального планирования Российской Федерации, долгосрочных (федеральных) целевых программ, сформированных на базе Концепции перспективных направлений развития регионов.

Целевая финансовая поддержка региональных проектов развития за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и создание особых экономических зон будет проводиться как комплексные меры.

Принятый недавно Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации»¹⁵² должен отрегулировать отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением существования зон территориального развития в Российской Федерации, определить направления мер государственной поддержки при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности в указанных зонах.

Данным Законом в наше законодательство введены новые понятия, используемые для обозначения точек территориального развития.

Зона территориального развития в Российской Федерации (зона территориального развития) – это часть территории субъекта РФ, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу, предусматривающая создание зоны территориального развития, это документ государственного стратегического планирования, определяющий цели, приоритеты и задачи социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу с учетом определенного рода особенностей.

Администрация зоны территориального развития – это орган управления зоной территориального развития в субъекте РФ. Резидент зоны территориального развития – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, включенные в реестр резидентов зоны территориального развития. *Инвестиционная декларация* – документ, содержащий сведения об инвестиционном проекте, реализуемом в зоне территориального развития.

Законом Правительству России предоставлено право утверждать перечень субъектов РФ, на территориях которых допускается создание зон территориального развития. Предельные значения показателей, методики их расчета и порядок их применения в целях утверждения перечня субъектов РФ, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, также относится к компетенции Правительства России.

Помимо Правительства России, решение о включении субъекта РФ в перечень субъектов РФ, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, может принять Президент России.

Формирование единой государственной политики в сфере функционирования зон территориального развития возложено на уполномоченный федеральный орган. К его же ведению отнесены вопросы установления перечня показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития на каждом этапе ее функционирования, которые могут быть предусмотрены соглашением и учтены в методике расчета этих показателей.

Определение порядка осуществления контроля за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития по окончании этапов функционирования зоны территориального развития, предусмотренных соглашением, и порядка осуществления контроля за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки отнесено к федеральному уровню управления.

Определение порядка составления отчетности о функционировании зоны территориального развития, предоставление сведений главным распорядителям бюджетных средств и организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов по обеспечению эффективного функционирования зоны территориального развития, а также взаимодействие с администрацией в целях эффективного функ-

¹⁵² СЗ РФ. 2011, № 49 (ч.5). Ст. 7070.

ционирования зоны территориального развития возложены на уполномоченный федеральный орган – Министерство экономического развития Российской Федерации.

На Администрацию зоны возложены, в основном, полномочия, «вытекающие» из государственной функции «организация». Она вправе рассматривать представленные юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями заявления о включении в реестр резидентов. Вести реестр резидентов в порядке и по форме, которые установлены уполномоченным федеральным органом. Рассматривать заявки на включение в перечни заявок на получение мер государственной поддержки в очередном году и формировать такие перечни¹⁵³.

Администрация зоны устанавливает очередность удовлетворения заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном году в соответствии с порядком, установленным высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и осуществляет контроль за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки в порядке, установленном Минэкономразвития России.

Администрации зоны предоставлено право заключения договоров аренды земельных участков, предоставляемых на основании заявлений резидентов. Она обязана представлять сведения о перечнях заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном году, в налоговые органы – сведения о включении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в реестр резидентов, в Минэкономразвития России – ежегодный отчет о результатах функционирования зоны территориального развития.

Органом управления зоной территориального развития является исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Формирование законодательства о региональном и территориальном развитии ещё продолжается. Пока эти процессы носят эпизодический характер, однако некоторые прогнозы о развитии территорий уже можно сделать сейчас.

Для обеспечения регионального и территориального развития утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года¹⁵⁴, согласно которым намечен ряд мер, способных обеспечить это развитие.

Планируется существенно изменить условия ведения предпринимательской деятельности в регионах. Указом Президента России от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»¹⁵⁵ в целях повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации, достижения технологического лидерства российской экономики Правительству России дано поручение подготовить проект указа, предусматривающий внедрение системы оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ на основе качественных и количественных показателей улучшения инвестиционного климата.

Для обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов планируется проводить регулярную оценку (мониторинг) прозрачности деятельности субъектов РФ и муниципальных образований по управлению общественными финансами. А в рамках совершенствования инструментов финансовой поддержки регионов планируется установить чет-

¹⁵³ Порядок их формирования устанавливает уполномоченный федеральный орган – Минэкономразвития РФ.

¹⁵⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года утверждены Правительством России 31.01.2013. Данных об официальном опубликовании нет.

¹⁵⁵ СЗ РФ. 2012, № 19, ст. 2333.

кие принципы распределения и предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Постановлением Правительства России от 03.08.2011 № 648 «О порядке отбора и координации реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» утверждены названные Правила, в которых определено понятие «*инвестиционный проект*». Это проект или несколько взаимосвязанных проектов, соответствующих установленным требованиям. Инвестиции при реализации таких проектов должны вкладываться в объекты капитальных вложений на территории одного или нескольких субъектов РФ, входящих в состав федерального округа. Проект должен соответствовать Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и стратегиям социально-экономического развития федеральных округов, основным направлениям деятельности Правительства России на соответствующий период, концепциям и стратегиям развития отраслей экономики на среднесрочный и долгосрочный периоды, а также стратегиям социально-экономического развития субъектов РФ. От его реализации должен быть положительный социально-экономический и бюджетный эффект, суммарный объем капитальных вложений в инвестиционный проект (стоимость инвестиционного проекта) должна составлять не менее 500 млн рублей.

С помощью инвестиционных проектов должны решаться определенные задачи – проект (проекты) привлекает инвестиции в экономику федерального округа, реализует конкурентные преимущества территорий федеральных округов и развивает их экономическую специализацию. В ходе реализации такого проекта должны создаваться новые рабочие места, повышаться уровень социально-экономического развития территории федерального округа, происходить комплексное и гармоничное развитие территории федерального округа.

В процессах формирования «портфеля» инвестиционных проектов могут участвовать Правительственная комиссия, Минэкономразвития и органы власти субъектов РФ. Перечень инвестиционных проектов формируется в следующем порядке.

Высший орган исполнительной власти субъекта РФ, а если инвестиционный проект планируется осуществлять на территории нескольких субъектов РФ, то высшие органы исполнительной власти субъектов РФ направляют в Минрегионразвития информацию¹⁵⁶ о включении инвестиционного проекта в перечень инвестиционных проектов.

Минрегионразвития осуществляет координацию отбора инвестиционных проектов, проводит совещания по вопросам, связанным с инвестиционными проектами, взаимодействует с участниками инвестиционных проектов, запрашивает у участников проектов, федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций информацию и документы, необходимые для принятия решений по инвестиционным проектам, направляет в иные органы и организации (при необходимости) информацию об инвестиционных проектах с целью получения заключений указанных органов и организаций и т. п.

Далее это Министерство готовит проект перечня инвестиционных проектов и представляет его, проекты карт инвестиционных проектов и предложения по определению координатора в отношении каждого инвестиционного проекта в подкомиссию по соответствующему федеральному округу, образуемую Правительственной комиссией по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное, региональное и межрегиональное значение.

Если Подкомиссия одобрит представленные документы, Минрегионразвития формирует перечень инвестиционных проектов, представляет его и сопровождающие его материалы на рассмотрение Правительственной комиссии.

¹⁵⁶ Типовая форма карты инвестиционного проекта утверждается Министерством регионального развития России.

Правительственная комиссия принимает решения об одобрении проекта перечня инвестиционных проектов, об утверждении карт инвестиционных проектов и о назначении координаторов.

Одобренный Правительственной комиссией перечень инвестиционных проектов утверждается Председателем Правительства России.

Ответственными исполнителями по инвестиционным проектам могут быть федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и (или) организации, выполняющие мероприятия и принимающие решения по поддержке и реализации инвестиционного проекта.

В течение месяца со дня утверждения перечня инвестиционных проектов ответственный исполнитель и инвестор (за исключением инвестора – федерального органа исполнительной власти) представляют в Минрегионразвития гарантийные письма (об объеме инвестиций и объектов капитальных вложений) и гарантийные письма высшего органа исполнительной власти субъекта РФ и (или) органов местного самоуправления о том, что ими будут выполнены мероприятия, указанные в карте инвестиционного проекта.

Если гарантийные письма не будут представлены, то Минрегионразвития по собственной инициативе либо на основании предложений координатора представляет в подкомиссию предложения о нецелесообразности реализации инвестиционного проекта и необходимости исключения его из утвержденного перечня инвестиционных проектов.

Если Подкомиссия примет решение о нецелесообразности реализации инвестиционного проекта, то Правительственная комиссия принимает аналогичное решение, а Председатель Правительства России это решение утверждает.

За реализацией инвестиционного проекта должно вестись непрерывное наблюдение. Координатор, или по его предложению Минрегионразвития, может принять решение о создании координационного совета инвестиционного проекта. В состав координационного совета могут включаться представители каждого из участников инвестиционного проекта и представители иных органов и организаций.

Состав координационного совета утверждается координатором или Минрегионразвития. Положение о координационном совете утверждается на одном из первых заседаний координационного совета.

Минрегионразвития, в ходе координации инвестиционных проектов, проводит совещания по вопросам реализации проектов, анализирует информацию о ходе их реализации, дает участникам проектов рекомендации об устранении нарушений, выявленных в ходе реализации проектов, выносит на рассмотрение Подкомиссии вопросы о ходе реализации инвестиционных проектов в случае выявления обстоятельств, ставящих под угрозу реализацию этих проектов.

Если возникает необходимость внесения изменений в карту инвестиционного проекта, то это Министерство по собственной инициативе либо на основании предложений координатора представляет соответствующие предложения в подкомиссию.

Ежегодно на заседании Правительственной комиссии должны рассматриваться доклады о ходе реализации инвестиционных проектов, подготовленные координаторами и Минрегионразвития, и представляться Председателю Правительства России для принятия соответствующих решений.

На региональном уровне субъекты РФ определяют политику по социально-экономическому развитию своих территорий исходя из федеральных норм и правил. В Москве, например, до 2011 года это были программы социально-экономического развития города, позже¹⁵⁷ – в иных правовых формах.

¹⁵⁷ См.: Распоряжение Правительства Москвы от 22.11.2010 № 2448-РП «Об участии города Москвы в программе

Москва стала участвовать в федеральной контрактной системе, основанной на Программе Правительства России по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года¹⁵⁸ и развивать экономику города стали посредством отраслевых государственных программ («Развитие транспортной системы», «Энергосбережение в городе Москве», «Развитие индустрии отдыха и туризма», «Стимулирование экономической активности» и др.).

В столице стали разрабатываться комплексные документы, отражающие основные согласованные направления деятельности органов исполнительной власти города Москвы по дальнейшему социально-экономическому развитию города и укреплению международного авторитета города (стратегии¹⁵⁹, доктрины¹⁶⁰ и пр.).

В других субъектах РФ чаще всего региональное развитие предусматривается в программах социально-экономического развития на определенный период (дальнесрочный и среднесрочный, краткосрочный) либо в целевых, отраслевых и адресных программах.

На муниципальном уровне территориальное развитие происходит через принятие программ социально-экономического развития муниципального образования, а территориальное планирование в виде изменений пространственной организации жизни и деятельности¹⁶¹.

Правовой основой для территориального планирования является Градостроительный кодекс РФ, лесное, земельное, природоохранное законодательство.

Проблем для муниципалитетов в этом вопросе очень много. Приоритетами в территориальном планировании могут быть определенного рода политика муниципалитета, учитывающая потенциал хозяйственной самоорганизации и создание экономической конкуренции. Однако пока ситуация с приоритетами в муниципальной политике довольно сложная.

Осложняет большинство вопросов территориального развития в муниципальных образованиях не законодательство, а устаревшие технологии местного управления, часто встречающаяся инертность мышления местных руководителей, нежелание, иногда и страх что-либо изменить без согласования с региональными властями.

На это неоднократно указывалось в средствах массовой информации, обсуждалось на разного рода общественных мероприятиях, но прогресса пока не видно. В связи с чем, видимо, ученым и специалистам еще предстоит разработать немало норм и правил, соблюдение которых позволило бы территориальное планирование эффективно использовать как инструмент территориального развития.

пилотных проектов в субъектах Российской Федерации по формированию федеральной контрактной системы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 66, 30.11.2010.

¹⁵⁸ Утверждена распоряжением Правительства России от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

¹⁵⁹ См.: Распоряжение Правительства Москвы от 26.04.2011 № 326-РП «О разработке проекта стратегии социально-экономического развития города Москвы на период до 2025 года». Данных об официальном опубликовании нет.

¹⁶⁰ См.: Постановление Правительства Москвы от 04.10.2005 № 760-ПП «Об Экологической доктрине города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 57, 19.10.2005.

¹⁶¹ В территориальном планировании выделяются три уровня – управленческий (определяются цели планирования), профессиональный (воплощение целей в документах территориального планирования), использование документов территориального планирования при реализации проектных предложений (органами власти, инвесторами, застройщиками, собственниками недвижимости, жителями территории).

§ 3. Денежная и финансовая политика¹⁶²

Финансовая политика государства – это часть экономической политики, при реализации которой происходит государственное регулирование по мобилизации государственных финансов (финансовых ресурсов), их распределению и использованию.

Финансовая политика государства реализуется через определенные направления в общей государственной политике – через налоговую, бюджетную, кредитно-денежную, ценовую, таможенную, социальную, инвестиционную и внешнеторговую политику.

Основы *налоговой политики* содержатся в Налоговом кодексе Российской Федерации, с помощью которого систематизированы нормы права, позволяющие обеспечивать поступление в бюджет ресурсов, необходимых для выполнения принятых на себя государством обязанностей.

Бюджетная политика реализуется через взаимоотношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ.

Распределение расходов между бюджетами разных уровней, управление государственным долгом и в целом формирование межбюджетных отношений и являются основой бюджетной политики государства, закреплённой в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Бюджетная политика, например, на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, ориентирована на стратегические цели развития страны, сформулированные в указах Президента России, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2013–2015 годах¹⁶³.

Основными целями бюджетной политики на этот период определено:

- укрепление макроэкономической стабильности и обеспечение бюджетной устойчивости, разработка долгосрочной бюджетной стратегии на период до 2030 года,
- параметры развития пенсионной системы,
- условия для формирования и исполнения федерального закона о федеральном бюджете на 2014–2016 годы в программном формате,
- условия для оказания качественных государственных услуг,
- необходимость разработки и реализации нового этапа развития межбюджетных отношений, совершенствования системы управления государственными активами и обязательствами Российской Федерации и обеспечения прозрачности и открытости бюджетного процесса.

Для укрепления макроэкономической стабильности и обеспечения бюджетной устойчивости с 2013 года планируется законодательно закрепить бюджетные правила. Это позволит минимизировать зависимость бюджетной системы от волатильности цен на мировом рынке энергоресурсов, повысить точность долгосрочного финансового прогнозирования доходов и расходов бюджетной системы и сформировать в необходимых объемах суверенные фонды Российской Федерации.

При планировании расходов федерального бюджета в рамках применения бюджетных правил предлагается основываться на базовой цене на нефть. В дальнейшем планируется ежегодно увеличивать отчетный период определения базовой цены на нефть на один год до достижения 10 лет.

¹⁶² О субъектах управления, их государственных функциях и административно-властных полномочиях см. более подробно в Главе V «Сферы и отрасли публичной экономической деятельности» настоящего учебного пособия.

¹⁶³ Данных об официальном опубликовании нет.

В соответствии с бюджетными правилами предполагается при превышении базовой цены на нефть избыток нефтегазовых доходов направлять в Резервный фонд до достижения его нормативной величины, равной 7 % ВВП. В случае если прогнозная цена на нефть окажется ниже базовой цены, то на покрытие возникающего вследствие уменьшения доходов дефицита бюджета планируется использовать средства Резервного фонда.

После достижения нормативной величины Резервного фонда бюджетными правилами будет предусматриваться сбережение дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния. При этом часть этих средств может быть направлена на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов, не влекущих длящихся обязательств Российской Федерации.

Введение бюджетных правил, по мнению Минфина, снизит зависимость федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, повысит устойчивость и сбалансированность бюджетной системы, сократит дефицит федерального бюджета, позволит начать сокращение не нефтегазового дефицита и увеличить Резервный фонд.

*Ценовая политика*¹⁶⁴ государства сводится к регулированию цен и тарифов на монопольные товары и услуги, недра, землю, водные пространства, железные дороги, электропередающие сети, нефте- и газопроводы, иное имущество, отнесенное законодательством к объектам естественных монополий. Реализуют эту политику несколько субъектов управления, о государственных функциях и административно-властных полномочиях которых более подробно рассказано в Главе V «Сферы и отрасли публичной экономической деятельности» настоящего учебного пособия.

Таможенная политика реализуется через регулирования таможенных тарифов и сборов, установления таможенного режима перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. С помощью них ограничивается или расширяется доступ на внутренний рынок товаров и услуг и регулируется экспорт и импорт товаров и услуг из страны. Основы таможенной политики и субъекты управления, её реализующие, указаны в Таможенном кодексе Российской Федерации и принятых во исполнение его норм иных нормативных правовых актах, а также межгосударственных договорах и соглашениях, в т. ч. о создании Таможенного союза.

В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и плановый период 2013–2014 годов¹⁶⁵ указывается, что наднациональный порядок принятия решений в области таможенно-тарифного регулирования были переданы Комиссии Таможенного союза. С 1 января 2010 г. вступил в действие Единый таможенный тариф Таможенного союза, с 1 июля 2010 г. – Таможенный кодекс Таможенного союза.

Был также введен в действие ряд других наднациональных нормативных актов, позволяющих повысить эффективность таможенно-тарифного регулирования.

В ближайшей перспективе таможенно-тарифную политику планируется осуществлять в условиях высоких темпов роста импорта и последовательного сокращения торгового баланса. Основные ориентиры развития будут определяться дальнейшим развитием Таможенного союза и Единого экономического пространства, и условиями, обозначенными в акте присоединения России к ВТО.

С сентября 2010 г. вступил в действие порядок перераспределения бюджетных поступлений от взимания ввозной таможенной пошлины между бюджетами России, Белоруссии и Казахстана. Согласно этому порядку в российский бюджет подлежат перечислению 87,97 %

¹⁶⁴ Дополнительно о ценовой государственной политике см. в § 5 «Ценовая политика и конкуренция» Главы IV настоящего учебного пособия.

¹⁶⁵ Данных об официальном опубликовании нет.

поступающих от уплаты пошлин поступлений, в бюджет Белоруссии – 4,70 %, в бюджет Казахстана – 7,33 %. В ближайшее время изменения указанных соотношений не ожидается.

В 2012–2014 годах ожидается последовательное снижение средневзвешенной ставки ввозных таможенных пошлин. В среднесрочной перспективе важнейшим приоритетом таможенно-тарифной политики будет содействие решению задач модернизации российской экономики.

Это означает создание таких стимулирующих таможенно-тарифных механизмов, которые практически содействовали бы расширению ресурсной базы модернизации за счет внешних факторов и способствовали росту конкурентоспособности национальных производителей на внутреннем и внешних рынках. Это предполагает реализацию мер в виде эскалации таможенного тарифа, совершенствования его структуры и других качественных параметров в условиях работы ЕТП¹⁶⁶, а также активизации работы по детализации новых товарных подсубпозиций товарной номенклатуры для выделения чувствительных к импорту товаров в целях дифференциации ставок ввозных таможенных пошлин.

Одновременно, при необходимости, планируется осуществлять унификацию ставок ввозных таможенных пошлин с учетом нормативно-правовой базы Таможенного союза.

Оперативное реагирование мерами таможенно-тарифной политики на открытие или защиту рынков отдельных товаров при наличии экономической целесообразности, взаимодополняемое применение инструментов таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка и специальных мер защиты в условиях передачи на наднациональный уровень работы по проведению расследований и принятию мер по установлению антидемпинговых, защитных и компенсационных пошлин, а также совершенствование системы тарифных преференций Таможенного союза – это планы, которые включены в Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2013–2014 годов.

К плану осуществления таможенно-тарифной политики также относится выработка единого порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе товаров отдельных категорий на единую таможенную территорию Таможенного союза, совершенствование правил определения страны происхождения товаров в СНГ и увязанное с мерами государственной политики в области сельского хозяйства применение таможенно-тарифных инструментов регулирования аграрного рынка, зарекомендовавших себя как в российской, так и зарубежной практике.

Реализация намеченных основных приоритетов таможенно-тарифной политики в полном объеме будет возможна, если на внутреннем и мировом рынках появятся условия для стабилизации. В случае усиления риска нового мирового кризиса может потребоваться применение протекционистских мер.

Присоединение к ВТО не должно изменить основные приоритеты таможенно-тарифной политики. Но, вместе с этим, членство в этой организации установит жесткие рамки для проведения тарифной политики. Все тарифы будут носить связанный характер, в качестве верхнего предела ставок ввозных пошлин будет взят, преимущественно, уровень тарифа Российской Федерации, действовавшего в 2002–2006 гг. Может произойти постепенная либерализация пошлин на большую часть промышленных товаров, а также по ряду сельскохозяйственных и продовольственных товаров. В этих условиях возникнет необходимость развития иных эквивалентных мер регулирования внешнеэкономической деятельности, позволяющих в полном объеме выполнять стоящие задачи текущей экономической политики.

¹⁶⁶ ЕТП – Единая торговая площадка. Это элемент инфраструктуры размещения государственного заказа и привлечения инвестиций, представляющий собой совокупность торговых площадок, объединенных общей нормативно-правовой, методической, информационной базой и единым организационным обеспечением.

Центр тяжести при защите внутреннего рынка может быть перенесен на нетарифные меры, в том числе на применение защитных и антидемпинговых пошлин.

В новых условиях также может усилиться необходимость дальнейшего совершенствования системы таможенного администрирования и перехода таможенных органов к формам работы, которые будут соответствовать нормам и правилам функционирования мировой торговой системы.

Экспортное обложение в среднесрочной перспективе будет выполнять узкие регулирующие функции, а также решать задачи изъятия в бюджет рентной составляющей сырьевых доходов. Одновременно планируется осуществить разработку предложений, направленных на повышение фискальной составляющей вывозных таможенных пошлин на товары, являющиеся предметом мировой биржевой торговли (кроме нефти и нефтепродуктов) и цены на которые подвержены существенным колебаниям.

В сфере таможенно-тарифной политики планируется продолжить работу в рамках решения более масштабной задачи совершенствования механизмов налогообложения нефтяной и газовой отрасли, завершение разработки схемы налогообложения нефтедобычи и нефтепереработки, предусматривающей стимулы к разработке новых месторождений и повышению глубины переработки нефти на территории России.

В перспективе должен быть создан механизм, в соответствии с которым налогообложение в нефтяном комплексе создавало бы мотивацию для расширения инвестиций в создание современной нефтепереработки, способствовало бы насыщению внутреннего рынка моторного топлива и стабилизации цен.

Социальная политика реализуется при решении задач финансового обеспечения законных прав граждан. Этот вид политики затрагивает всю социальную сферу, включая различные виды финансовой помощи отдельным социальным группам населения. Реализует её множество субъектов управления, с полномочиями которых можно ознакомиться в Главе V «Сферы и отрасли публичной экономической деятельности» настоящего учебного пособия.

Инвестиционная политика – это создание условий для привлечения инвестиций в экономику страны, включая приток иностранного капитала.

Внешнеторговая политика государства – целенаправленное воздействие государства на торговые отношения с другими странами. Для этой цели могут изменяться способы и степень включения данной страны в международное разделение труда, изменяться объём экспорта и импорта, структура внешней торговли, а также варианты обеспечения необходимыми ресурсами.

Инвестиционная и внешнеторговая политика осуществляется, в основном, на комплексе норм и правил, содержащихся в разных отраслевых законах и нормативных правовых актах, принятых на федеральном уровне. Субъекты РФ и муниципальные образования вправе реализовывать эти виды политики только на основании федеральных норм и правил.

Финансовая политика может реализовываться в нескольких формах.

Могут предприниматься меры, направленные на увеличение фактических объемов валового национального продукта и повышение уровня занятости. Это форма реализации финансовой политики включает рост государственных расходов, снижение налогового бремени. Специалисты часто так её и называют – *политика экономического роста*.

Государство может применять меры фискальной политики и политики государственных расходов, если, например, необходимо удержать объем выпуска продукции на его типичном уровне и поддержать стабильность цен. Такую форму финансовой политики специалисты называют *политикой стабилизации*.

Если «намечается» кризис перепроизводства и инфляция в связи с избыточным спросом на товары и услуги, то может проводиться *политика ограничения деловой активности*,

направленная на уменьшение реального объема ВВП по сравнению с его потенциальным уровнем. Это тоже разновидность финансовой государственной политики.

Проявляться признаки той или иной формы реализации финансовой политики будут в правовых актах Президента России и Правительства России. Готовят, как правило, проекты таких решений – Минфин, Минэкономразвития, Центральный банк России.

Денежная политика государства включает в себя валютную и кредитную политику.

Кредитная политика – это регулирование условий кредитования экономической деятельности для её сбалансированного состояния.

Валютная политика – укрепление курса национальной валюты и обеспечение устойчивости платежного баланса страны.

В нашем законодательстве используется определение «кредитно-денежная политика». Так, например, Банк России обязан ежегодно представлять в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год¹⁶⁷. Начиная с 2008 года Центральный банк России определяет эти направления и публикует их в установленном порядке¹⁶⁸.

Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов¹⁶⁹ Банк России очередной раз информировал общественность о целях, стоящих перед Банком России в этой области макроэкономического регулирования, инструментах и условиях достижения целей. В предстоящий трехлетний период Банк России планировал завершить переход к таргетированию инфляции на основе установления целевого интервала изменения индекса потребительских цен (ИПЦ).

Планируется, что в ближайшие годы денежно-кредитная политика Банка России будет сосредоточена на последовательном снижении инфляции, а в более отдаленной перспективе – на поддержании стабильно низких темпов роста цен (стабильности цен).

Такая политика, по мнению Банка России, будет способствовать обеспечению устойчивого экономического роста и повышению благосостояния населения.

Реализация денежно-кредитной политики будет проходить в условиях гибкого курсообразования. Банк России планирует сохранить свое присутствие на валютном рынке, не оказывать влияния на тенденции в его динамике, но формировать политику в отношении него фундаментальными факторами. Это может позволить избежать рисков для стабильности российской финансовой системы вследствие чрезмерно резких колебаний валютного курса и в то же время может помочь адаптации экономических агентов к работе в условиях практически свободно плавающего валютного курса.

Политика управления процентными ставками станет ключевой в процессе денежно-кредитного регулирования. В качестве операционного ориентира процентной политики Банк России планирует использовать краткосрочную процентную ставку рынка межбанковских кредитов¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Ст. 45 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002, № 28, ст. 2790.

¹⁶⁸ См. утвержденные Банком России «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2008 год» // Вестник Банка России. № 47, 22.08.2007; «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов» // Вестник Банка России. № 66, 14.11.2008; «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2010 год и период 2011 и 2012 годов» // Вестник Банка России. № 68, 26.11.2009; «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 год и период 2012 и 2013 годов» // Вестник Банка России. № 67, 09.12.2010.

¹⁶⁹ Вестник Банка России, № 65 от 24.11.2011.

¹⁷⁰ Ее изменение передает сигнал участникам рынка об ужесточении или смягчении денежно-кредитной политики и влияет на средние и долгосрочные процентные ставки. Тем самым происходит необходимое для воздействия на инфляцию изменение спроса в экономике.

Решения в области процентной политики Банк России будет принимать, ориентируясь на оценки ожидаемой траектории инфляции.

Анализ рисков для достижения цели по снижению инфляции со стороны факторов спроса и предложения в экономике, имеющих кратко- и среднесрочный характер воздействия на инфляционные процессы и монетарные факторы, планируется положить в основу принимаемых решений. Но при необходимости, помимо мер процентной политики, Банк России будет использовать весь спектр имеющихся в его распоряжении инструментов. Он намерен уделять пристальное внимание вопросам финансовой стабильности.

Банковская система является основным звеном передачи сигналов из области денежно-кредитной политики в реальный сектор экономики. От степени стабильности и эффективности работы системы финансового посредничества зависит достижение цели денежно-кредитной политики. В связи с этим планируется проводить постоянный мониторинг движения цен на рынках недвижимости и фондовых рынках, анализ тенденций в динамике денежных агрегатов и кредитной активности. Это поможет заранее определять вероятность возникновения финансовых дисбалансов и предпринимать своевременные действия в области денежно-кредитной политики и банковского регулирования по их предотвращению.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.