

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

О.А. Лакаев

Институт государства и права Российской академии наук (Саратовский филиал), г. Саратов, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

04 февраля 2022 г.

Дата принятия в печать –

11 апреля 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 июня 2022 г.

Ключевые слова

Особая экономическая зона, административно-правовой режим, правовая политика, субъект публичного управления, правовое регулирование, экономическая деятельность, орган исполнительной власти, управляющая компания, экспертный совет

Раскрывается текущее состояние нормативно-правового регулирования системы субъектов публичного управления особыми экономическими зонами с точки зрения соотношения с новыми конституционными нормами о публичной власти. Выявляются недостатки данной системы с точки зрения ее полноты, состояния взаимосвязей между различными ее элементами. Предлагается более полный вариант системы субъектов публичного управления по сравнению с законодательно установленным, включающий не только тех, кто образует единую централизованную систему управления, но и иных – исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, а также коллективные формирования, не входящие в систему органов государственной и муниципальной власти. На основе выявленных недостатков организации экспертных советов особых экономических зон обосновывается совершенствование действующего законодательства.

LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES PROVIDING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF SPECIAL ECONOMIC ZONES

Oleg A. Lakaev

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Saratov Branch), Saratov, Russia

Article info

Received –

2022 February 04

Accepted –

2022 April 11

Available online –

2022 June 20

Keywords

Special economic zone, administrative and legal regime, legal policy, public administration entity, legal regulation, economic activity, executive authority, management company, expert council

The subject of the article is scientific ideas that determine the essence and content of the system of public administration entities that ensure the administrative and legal regime of special economic zones. The author analyzes constitutional norms and provisions of legislative and subordinate acts that form the legal basis for their organization and functioning, the practice of their application.

The purpose of the article is to scientifically substantiate the improvement of the system of subjects for ensuring the administrative and legal regime of special economic zones in order to increase the level of their interaction and the progressive economic development of the respective territories.

The methodology. The author uses general scientific methods were used (formal-logical, systemic-structural and dialectical methods), as well as private scientific methods, such as the formal-legal, comparative-legal method, the method of interpretation of legal norms.

The main results, scope of application. The article reveals the current state of the legal regulation of the system of subjects of public administration of special economic zones in terms of correlation with the new constitutional norms on public authority, characterizes public administration in special economic zones from the point of view of the systemic unity of its constituent elements. The article reveals the shortcomings of this system from the standpoint of completeness, the state of interrelations between its various elements, which cause a decrease in the investment attractiveness of special economic zones, which do not contribute to the creation of new industries and the production of competitive products.

The paper substantiates the need to develop a balanced model of organization and functioning of the corresponding legal regime developed with the participation of business representatives. The article proposes a more complete version of the system of subjects of public administration in comparison with the statutory one, including not only those that form a single centralized management system, but also others - the executive and administrative bodies of municipalities, as well as collective formations that are not included in the system of state bodies. and municipal authorities (supervisory boards, expert councils). Based on the identified shortcomings in the organization of expert councils of special economic zones, the article formulates scientifically based proposals for improving the current legislation.

Conclusions. It is necessary to bring the Federal Law "On Special Economic Zones in the Russian Federation" into line with the new provisions of the Russian Constitution on public authority. It will let legalize the existing system of public administration of special economic zones. Rules on the special economic zones administration should be set out in a chapter entitled "Peculiarities of Implementation public authorities in special economic zones". The idea was formulated to describe in the proposed chapter a list of all subjects of public administration of special economic zones - the Russian Government, the authorized federal executive body, authorized executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation, executive and administrative bodies of municipalities, management companies, supervisory boards and expert councils and determine the powers of each of them.

1. Введение

Развитие национальной экономики является одним из приоритетов российского государства, поскольку от ее состояния зависит возможность эффективного осуществления государственного управления в иных областях (социально-культурной и административно-политической), а следовательно, и общая стабильность функционирования социума. Экономика любого государства зависит от системы нормативно-правового регулирования, определяющего цивилистические и публично-правовые условия деятельности хозяйствующих субъектов. Последняя разновидность условий строится на сочетании организационно-побудительных и властно-принудительных мер воздействия на участников экономического оборота. В данном случае законодатель определяет основы их взаимоотношений с субъектами публично-управленческой деятельности.

Специфика особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности состоит в необычном для общего порядка государственного регулирования экономики подбора органов и иных субъектов, которые наделены полномочиями по оказанию организующего воздействия на субъектов экономической деятельности. Если в рамках обычного формата регулирования таковыми являются федеральные и региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные в области экономики, то в системе указанных правовых режимов, в том числе

режима особых экономических зон, спектр таких субъектов расширяется.

Целенаправленность воздействия государства на ускорение хозяйственных процессов на отдельно взятых территориях для обеспечения комплексного социально-экономического развития и выравнивания положения регионов по показателям промышленного роста и иным параметрам развития предпринимательской сферы способствует поиску новых путей организации сферы публичного управления, трансформации и расширению структуры соответствующих властвующих субъектов.

При этом важной задачей правовой политики в указанном направлении является обеспечение соотношения системы субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон, с конституционно установленными требованиями об организации публичной власти, явившимися одним из результатов конституционной реформы 2020 г. Единую систему публичной власти, как теперь указано в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, образуют государственные органы и органы местного самоуправления. Цель данного нововведения состояла в том, чтобы обеспечить их взаимосвязь и повысить уровень взаимодействия без утраты местными органами власти самостоятельного значения [1, с. 224–226]. Какие-либо другие его цели, если ориентироваться на Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января

2020 г.¹, определены не были. Иные субъекты, которые законодательно наделяются полномочиями по осуществлению внешнеуправленческого воздействия на граждан и юридических лиц, в качестве субъектов публичной власти не рассматриваются. С точки зрения конституционно-правового регулирования это оправданно, поскольку в Основном законе не может быть закреплён исчерпывающий перечень подобных субъектов. Он может изменяться в зависимости от коррекции экономической и иной политики государства.

Их появление зависит от воли законодателя, атрибутивным признаком деятельности которого является реализация дискреционных полномочий [2, с. 126–127] по регулированию наиболее важных для развития государства общественных отношений. Однако встает вопрос о допустимости ничем не ограниченной свободы законодателя по введению в число субъектов управления территориями с особым административно-правовым режимом осуществления предпринимательской деятельности неизвестных ранее и не входящих в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления коллективных формирований. С точки зрения конституционно-правового регулирования ответ на этот вопрос не является однозначным. Конституция РФ (ч. 3 ст. 131) позволяет устанавливать особенности осуществления публичной власти на так называемых «других территориях» через принятие федерального закона.

С одной стороны, очевиден универсальный механизм, обеспечивающий возможность урегулировать систему публичной власти, в том числе публичного управления, на территориях с какими-либо нестандартными условиями ведения предпринимательской, инновационной, научной, спортивной, рекреационной деятельности для активизации соответствующих процессов. С другой стороны, речь идет о специфике «осуществления» публичной власти, а не о ее организации. Возможно ли предположить, что особенности ее «осуществления» предусматривают наличие у законодателя права санкционировать учреждение новых публично-властных субъектов вне установленной ч. 3 ст. 132 Конституции РФ системы публичной власти? В научной литературе ее «осуществление» обуславливается реализацией функ-

ций, закрепленных за соответствующими органами [3, с. 45], но не трансформацией самой системы публичной власти, структурное наполнение которой предопределяется Основным законом.

Тем не менее вне зависимости от ответа на этот вопрос существующее состояние федерального законодательства (разработанного и принятого задолго до принятия поправки 2020 г. к Конституции РФ) показывает фактическое наличие особого подхода именно к организации публичной власти в особых экономических зонах. Речь идет не о специфическом наборе функций и полномочий, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, а о наличии специфических субъектов с публично-властными полномочиями. При этом органами публичной власти (или публичного управления) они не именуются.

Следует иметь в виду, что нормативно-правовое закрепление подобных режимов и участвующих в их обеспечении особых субъектов управления является отражением позитивного опыта других государств, где полученные результаты продемонстрировали их эффективность, выражающуюся в стабильном экономическом росте. В США еще в 1934 г. был принят Закон о зонах внешней торговли², которые стали основными территориями с особым правовым режимом экономической деятельности. Российский опыт создания особых экономических зон, конечно, имеет существенные отличия ввиду специфики условий и целей их учреждения. Однако принципиальное сходство состоит в расширении системы публичного управления для стимулирования предпринимательской активности. Американская модель представлена не только субъектами государственного управления (Министерство торговли, Таможенно-пограничная служба, Управление международной торговли, Управление регулирующего аудита, федеральные агентства в пределах своей компетенции, директора портов), но и органами, специально созданными для решения задач публичного управления (Совет по зонам внешней торговли³), а также субъектами, наделяемыми полномочиями по организации и обеспечению функционирования этих зон (частные и публичные корпорации).

Несмотря на то, что в Федеральном законе от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономиче-

¹ Российская газета. 2020. 16 янв.

² Foreign-Trade Zones Act of June 18, 1934. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-19/chapter-I/part-146> (дата обращения: 01.02.2022).

³ См.: Foreign-Trade Zones Act of June 18, 1934. Part 400 – Regulations of the foreign-trade zones board). URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-IV/part-400> (дата обращения: 01.02.2022).

ских зонах в Российской Федерации»⁴ используется термин «органы управления» без обозначения их публичности, очевидным является дальнейшее сохранение преемственности государственно-правового строительства в области экономики. Законодатель не откажется от существующего наполнения системы соответствующих субъектов, поскольку для постсоветского периода характерна прогрессивная модель названной преемственности, отличительным признаком которой является поддержание и дальнейшее развитие эффективно функционирующих и основанных на демократических началах институтов [4, с. 72]. Конституционные преобразования 2020 г. не должны означать нелегитимность сложившихся до их осуществления публично-управленческих механизмов в особых экономических зонах. Вместе с тем актуальным является вопрос их трансформации, приспособления к новым конституционно-правовым реалиям, системно-структурного определения.

Тематика правовой организации системы субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон, является определяющей для оптимизации функционирования данного режима. Как правило, в научной литературе раскрывается сама суть преференциальных условий функционирования хозяйствующих субъектов, а именно наличие необходимой инфраструктуры, осуществление государством мер поддержки, установление особенностей таможенного и налогового регулирования. Известный специалист в области проблематики административно-правового регулирования особых административно-правовых режимов осуществления внешнеторговой деятельности П.В. Павлов, исследуя содержание правового режима особых экономических зон, акцентирует внимание на характеристике соответствующих территорий и их видах, принципах их создания, правовом положении резидентов, применении уполномоченными органами различных мер стимулирующего и контрольно-надзорного характера. При этом административно-правовой статус субъектов публичного управления анализируется им в контексте вышеизложенных вопросов [5, с. 59–104]. Ю.А. Тарасовой, Т.С. Бобковой, С.А. Кожевниковой рассмотрены спорные моменты относительно учреждения и ликвидации таких зон, определены перспективы их нормативно-правовой трансформации,

выявлены проблемы правового регулирования и осуществления инвестиционной деятельности, а деятельность субъектов публичного управления затронута фрагментарно, в основном в части констатации их наличия и оптимизации системы управления в контексте ее административного реформирования [6, с. 40]. С.Н. Шевцовой исследовано содержание управленческой деятельности в сфере обеспечения функционирования особых экономических зон в части использования организационно-распорядительных, экономических методов, механизмов государственно-частного партнерства и влияния на нее глобализационных факторов, раскрыта иерархическая структура соответствующей системы управления [7, с. 368].

Вместе с тем нельзя забывать, что основу административного права составляет деятельность администрации [8, с. 14]. Такое ее положение обусловлено тем, то публичная административная власть носит организующий, созидательный характер, обеспечивающий налаживание разветвленной системы социальных связей во всех областях государственного управления, в том числе экономической, посредством развитого механизма воздействия на членов социума, задействования находящихся в ее ведении материальных ресурсов и огромного числа служащих аппарата [9, с. 20–23]. В этом отношении примечательно исследование А.А. Гариб, предлагающей усовершенствовать систему управления особыми экономическими зонами (учредить независимую палату из представителей ключевого министерства и частного сектора, а также комиссию по разрешению споров для быстрого разрешения конфликтных ситуаций, дополнить состав наблюдательного совета и др.) [10, с. 21–24]. Однако требуются дальнейшие разработки соответствующих вопросов ввиду конституционно оформленных нововведений в части системы публичной власти.

Учитывая развитие научных знаний в области административного права, результатом которого стало признание необходимости расширения представлений о его предмете, образуемом общественными отношениями не только в сфере государственного управления, но и деятельности публичной администрации вообще [11, с. 172–173; 12, с. 649–650; 13, с. 72], необходимо определить и охарактеризовать публичное управление в особых экономических зонах с точки зрения системного единства образу-

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

щих его элементов. Такой подход обусловлен характерным свойством системы, определяющим более высокий уровень управленческих возможностей по сравнению с суммой возможностей составляющих ее элементов, что связано с наличием у нее субординационной структуры [14, с. 42]. Указанная система в особых экономических зонах определяется наличием взаимосвязи и согласованности функционирования государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечивающих данный правовой режим коллективных формирований, не входящих в систему государственных и местных органов власти.

2. Система субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон

В общем виде данная система обозначена в ч. 3 ст. 7 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», где употребляется термин «единая централизованная система управления особыми экономическими зонами». Ее образуют уполномоченные органы исполнительной власти федерального (Минэкономразвития России) и регионального уровней и управляющие компании. Представленное в законе содержательное наполнение данного понятия не выглядит совершенным даже с учетом коррекции данной нормы законом от 25 декабря 2009 г.⁵ До этой даты названную систему составляли уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (под которым на тот момент понималось Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами, впоследствии упраздненное) и его территориальные органы.

Легальное понимание данной системы существенно сужает сферу публичного управления, не учитывая ряд его функций. Эта система должна соответствовать идеям конституционализма о пределах государственного вмешательства и присутствия государства в сфере частного предпринимательства [15, р. 83]. Для их развития Президентом РФ сформулирован принципиальный тезис о важности карди-

нального улучшения делового климата, обеспечения высокого уровня конкуренции и свободы предпринимательства в целях ускорения развития экономики, что может быть обеспечено снижением степени участия государства в экономических процессах⁶. Особенно это актуально для системы публичного управления особыми экономическими зонами. Меры, направленные на повышение их инвестиционной привлекательности, создание новых производств и выпуск конкурентоспособной продукции, должны быть результатом взвешенной, выработанной с участием представителей бизнеса модели организации и функционирования соответствующего правового режима. Одновременно эта система нуждается в полном учете функций, осуществляемых органами исполнительной власти, поскольку их реализация является важной составной частью правотворческой и правоприменительной политики в сфере обеспечения эффективности особых экономических зон. Поэтому система публичного управления должна быть выстроена на основе согласованной деятельности всех субъектов, функции которых имеют управленческое содержание и направлены на вовлечение резидентов в особые экономические зоны и их поступательное развитие в целом.

Действующая законодательная формулировка «единой централизованной системы», по всей видимости, связана с оказанием непосредственного воздействия на экономические процессы в особых экономических зонах, поскольку упомянутые в ней субъекты выполняют в большей степени функцию руководства, определяя содержание деятельности управляемых объектов [16, с. 34], а также регламентации, направленной на установление частных правил по упорядочению деятельности объектов управления посредством введения различных «порядков»⁷ и «форм»⁸. В то же время публичное управление характеризуется и иными функциями, весьма многочисленными и разнообразными. В их числе выделяют организацию, регулирование, координацию, распоряительство, учет, контроль и др. [17, с. 114–123].

⁵ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 52 (ч. I). Ст. 6416.

⁶ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

⁷ См.: Приказ Минэкономразвития России от 19 июля 2012 г. № 439 «Об утверждении Порядка оформления и

поддачи заявки на создание особой экономической зоны, в том числе перечня документов, прилагающихся к заявке» // Российская газета. 2012. 15 авг.

⁸ См.: Приказ Минэкономразвития России от 30 января 2018 г. № 26 «Об утверждении формы свидетельства, удостоверяющего регистрацию лица в качестве резидента особой экономической зоны» // Официальный интернет-портал правовой информации. 06.04.2018. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

3. Правительство РФ в системе публичного управления особыми экономическими зонами

Сообразно этому единая система публичного управления особыми экономическими зонами должна возглавляться Правительством РФ, которое в эту систему официально не входит. Однако оно реализует функцию организации через определение территориальной и кластерной сферы деятельности объектов управления и упорядочение внутренних связей между элементами системы посредством принятия решений и осуществления действий, направленных на обеспечение надлежащего функционирования иных субъектов публичного управления особыми экономическими зонами, а также объектов управления. Основы публично-управленческой деятельности Правительства РФ заложены в законодательстве о нем и включают, в частности, реализацию функций контроля и координации деятельности органов исполнительной власти, разрешения разногласий между ними⁹. Эти функции определяют параметры реализации полномочий Минэкономразвития России, региональных органов исполнительной власти специальной компетенции и иных субъектов, непосредственно обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон. В целом Правительство РФ наделено системообразующими полномочиями, поскольку создание особых экономических зон, по сути, зависит от его усмотрения, так как критерии их учреждения также определяются правительственным актом. Также им осуществляется функция регулирования, поскольку ряд нормативных правовых актов в сфере функционирования исследуемых зон принимается Правительством РФ (в частности, акт, определяющий порядок оценки эффективности функционирования особых экономических зон¹⁰).

4. Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований в системе публичного управления особыми экономическими зонами

В «единую централизованную систему управления» законодателем также не введены исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований. С одной стороны, это закономерно ввиду организационной самостоятельности органов местного самоуправления и конституционно определенного принципа их невключения в систему ор-

ганов государственной власти, в связи с чем в «централизованную» систему они не вписываются. Централизация характеризуется, в частности, поддержанием единства системы государственного и иного управления и связанностью соответствующих элементов; сосредоточением компетенции по выработке основополагающих решений у центральных органов управления; организационно-иерархической обусловленностью функционирования элементов системы [18, с. 62; 19, с. 129]. В литературе представлена обоснованная точка зрения, согласно которой органы государственного управления, используя различные юридические и иные технологии, обеспечивают фактическую зависимость органов местного самоуправления от центральной власти [20, с. 23].

В то же время обозначенный конституционный принцип формально является незыблемым, что подтверждают и конституционно-правовые новации, определяющие отсутствие элемента централизации в «единой системе публичной власти». С точки зрения законодательного регулирования публичного управления особыми экономическими зонами для обеспечения его полноты представляется уместным исключить централизованный механизм и допустить исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований к участию в управлении названными зонами. Дело в том, что особые экономические зоны создаются на территориях муниципальных образований, и в первую очередь проживающее на них население заинтересовано в повышении уровня экономического развития муниципального образования, так как то влияет на благосостояние граждан. Поскольку население осуществляет местное самоуправление в том числе через создаваемые им исполнительно-распорядительные органы, целесообразно предусмотреть их полномочия по решению отдельных вопросов функционирования особых экономических зон. В настоящее время роль исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления имеет согласительное-обеспечительное содержание. Они участвуют в подаче заявки в Минэкономразвития России на создание особой экономической зоны, в заключении соглашения, обязывающего их передать указанному министерству права на управление и распоряжение земельными участками и иной муниципальной недвижи-

⁹ См. п. 3 ч. 1 ст. 13 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061).

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 29. Ст. 4820.

мостью, и в деятельности наблюдательного совета. Необходимо определить полномочия органов местного самоуправления, гарантирующие обеспечение их прав в области планирования территории, распоряжения муниципальной собственностью, управления объектами муниципальной инфраструктуры.

Отсутствие их законодательной регламентации и введение административно-договорного режима управления территорией (на основании соответствующего соглашения) позволяет полностью вывести исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований за рамки системы управления особыми экономическими зонами. Так, управляющая компания разрабатывает проект планировки особой экономической зоны, представляя его в уполномоченный орган без согласования с муниципальной властью. В Свердловской области, например, уполномоченным органом является областное правительство, которое также без согласования с муниципальными органами (на основании соглашения о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной Правительству Свердловской области) утверждает соответствующий проект планировки, а органам местного самоуправления отводится роль лишь его опубликования¹¹.

Неясны гарантии обеспечения материальных основ местного самоуправления в части распоряжения муниципальными земельными участками, которые являются одним из наиболее дорогостоящих активов муниципальных образований. Минэкономразвития России вправе их продать арендаторам, но согласование этого вопроса с исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, а также судьба вырученных от продажи денежных средств в Федеральном законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» не регламентированы.

5. Управляющие компании и наблюдательные советы особых экономических зон

Содержание Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и иных законодательных актов, устанавливающих особые административно-правовые режимы осуществ-

ления экономической деятельности, показывает наличие параллельных систем публичного управления по отношению к конституционно определенной системе. В.Н. Садовский и Э.Г. Юдин, раскрывая содержание термина «система», обосновывают ряд ее характерных черт: система неотделима от среды; образована взаимосвязанной совокупностью элементов; представляет собой, как правило, часть системы более высокого уровня; ее элементы могут быть системами более низкого порядка [21, с. 12]. Данные суждения справедливы и для системы публичного управления особыми экономическими зонами, поскольку, в первую очередь, входящие в нее органы государственной и местной власти являются частью системы более высокого порядка, однако параллелизм, определяющий ее специфику, обусловлен наличием собственных элементов, не образующих какую-либо иную систему. Речь идет об обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон коллективных формированиях, не входящих в систему государственных и местных органов власти (управляющие компании, наблюдательные советы и экспертные советы).

В выделенной в структуре Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» гл. 3 «Управление особыми экономическими зонами» упоминается об управляющей компании и наблюдательном совете. Однако в «единую централизованную систему управления» входят только управляющие компании. А.В. Колесников справедливо утверждает о наличии сформировавшейся тенденции наделяния полномочиями по управлению рядом территорий управляющих компаний, что удобно для государства, использующего режим ручного управления для проведения в жизнь своих решений вместо развития местного самоуправления [22, с. 150]. Такие компании, если ориентироваться на научные разработки последних двух десятилетий, следует относить к числу так называемых «юридических лиц публичного права» [23], т. е. организаций, которые, не являясь разновидностью государственных или муниципальных органов, законодательно наделены полномочиями осуществлять

ния территории особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Титановая долина» с внеплощадочными линейными объектами на территории муниципального образования «город Екатеринбург» и Сысертского городского округа Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. 12.02.2018. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

¹¹ См.: Распоряжение Правительства Свердловской области от 9 февраля 2018 г. № 69-РП «Об утверждении основной части проекта планировки территории особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Титановая долина» с внеплощадочными линейными объектами на территории муниципального образования «город Екатеринбург» и Сысертского городского округа Свердловской области и основной части проекта межева-

публично-властную деятельность в отличие от частноправовых юридических лиц [24, с. 110]. Централизация управления обеспечивается созданием в качестве управляющих компаний акционерных обществ, сто процентов акций которых принадлежит государству. В законодательстве об особых экономических зонах заложен механизм, благодаря которому модель управления может трансформироваться без изменения содержания закона. В настоящее время осуществляется переход от модели управления особыми экономическими зонами одной управляющей компанией (АО «Особые экономические зоны», в отношении которого принято решение о ликвидации¹²) к модели функционирования по каждой особой экономической зоне собственной управляющей компании (АО «Особая экономическая зона "Зеленоград"» и др.). Оценки функционирования особых экономических зон под руководством управляющих компаний существенно разнятся. Если Минэкономразвития России на основе выполнения ряда финансовых показателей заявляет об их эффективности¹³, то в научной литературе [25, с. 149] и в материалах работы Счетной палаты РФ содержится более сдержанная, если не сказать критическая, оценка. По данным Счетной палаты РФ, с 2014 по 2019 г. особыми экономическими зонами было израсходовано 157 млрд руб. из бюджетов разных уровней, но опережающие показатели достигнуты лишь пятью из них¹⁴.

Наблюдательные советы выведены за рамки «единой централизованной системы управления», поскольку таковая предполагает не только выполнение самостоятельных задач, но и организационную обособленность, иерархичность, т. е. наличие высшего органа управления, промежуточных звеньев и субъектов, осуществляющих непосредственное воздействие на управляемые объекты. Наблюдательные комиссии не вписываются в такую модель ввиду межведомственного характера их деятельности, координационно-согласительных функций, обеспечи-

вающих согласованное функционирование звеньев «единой централизованной системы». Выполнению данных функций подчинен их состав, включающий, прежде всего, представителей Минэкономразвития России и уполномоченных региональных органов исполнительной власти. Однако вызывает удивление отсутствие у них права координировать деятельность управляющих компаний, несмотря на то, что их представители включаются в состав наблюдательной комиссии. Это вносит элемент дисбаланса в «единую централизованную систему», поскольку обуславливает некую автономность функционирования управляющих компаний, снижая уровень внутрисистемных связей.

6. Экспертные советы особых экономических зон

Вне системы управления особыми экономическими зонами действуют их экспертные советы, однако такая позиция законодателя представляется нелогичной. За ними закреплен ряд полномочий¹⁵, присущих органам исполнительной власти. Их решения носят санкционирующий характер и имеют внешнеуправленческое содержание, связанное с упорядочением социальных связей вовне, за рамками аппарата органа [26, с. 20–21; 27, с. 15]. В частности, они вправе выносить решение об осуществлении технико-внедренческой деятельности в промышленно-производственной особой экономической зоне, что расширяет спектр возможностей субъектов предпринимательства. Индивидуальными актами экспертных советов определяется и специальная административная правосубъектность кандидатов в резиденты особых экономических зон, поскольку, по сути, ими осуществляется экспертно-удостоверительное правонаделительное производство, в рамках которого устанавливается юридический факт, необходимый для принятия решения о предоставлении соответствующего индивидуального права с публично-правовым содержанием [28, с. 176–

¹² См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 октября 2017 г. № 2155-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по безвозмездной передаче имущества акционерного общества "Особые экономические зоны", 100 процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, в собственность Российской Федерации и в собственность субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 41. Ст. 6076.

¹³ См.: Сергей Галкин: особые экономические зоны доказали свою эффективность // Минэкономразвития России: офиц. сайт. 16 дек. 2021. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/sergey_galkin_osoby_economicheskie_zony_dokazali_svoyu_effektivnost.html (дата обращения: 01.02.2022).

¹⁴ См.: СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России // Счетная палата РФ: офиц. сайт. 9 апр. 2020. URL: <https://ach.gov.ru/checks/10441> (дата обращения: 01.02.2022).

¹⁵ См. п. 2.1 Положения об экспертном совете особой экономической зоны, утв. приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2012 г. № 145 (Российская газета. 2012. 6 июля).

177] (принимается решение о поддержке бизнес-плана либо об отказе в этом).

В научной литературе выражается скептическое отношение как собственно к преференциальным административно-правовым режимам, так и к обеспечивающим их субъектам с особым статусом, учреждение которых носит спонтанный характер и обусловлено стремлением государства переформатировать управление экономическими процессами в условиях быстро меняющихся обстоятельств и отсутствия четко сформулированной концепции правового обеспечения экономического развития [29, с. 18–19]. Вместе с тем в случае с экспертными советами реализованы широко известные идеи об активном положении управляемых объектов, необходимости учета их потребностей при принятии управленческих решений и возможности их воздействия на субъектов управления [30, с. 20]. В составах экспертных советов представлены не только должностные лица государственных органов исполнительной власти, но и руководители коммерческих организаций, заинтересованных в развитии хозяйственных связей в особых экономических зонах. Однако составам экспертных советов необходимо уделить большее внимание. Дело в том, что их правовое регулирование и утверждение составов могут осуществляться и на региональном уровне в случае передачи соответствующих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Если обратиться к практике их формирования, то можно обнаружить факты включения в их состав иностранных граждан. Так, в экспертном совете по промышленно-производственным и технико-внедренческим особым экономическим зонам Воронежской области состоит Почетный консул Итальянской Республики в г. Липецке (консульский округ Воронеж, Липецк, Тамбов)¹⁶. Не следует забывать при этом, что деятельность данных советов не просто экспертная, но и правонадлительная, а привлечение к ней иностранных граждан не сочетается с конституционным правилом об участии в управлении делами государства только лиц с российским гражданством (ч. 1 ст. 2 Конституции РФ).

7. Выводы

Проведенное исследование показывает наличие ряда спорных вопросов правовой регламентации и применения норм, определяющих систему

субъектов публичного управления особыми экономическими зонами, их компетенцию и в ряде случаев подходы к их формированию.

Во-первых, содержание действующего законодательства об особых экономических зонах не согласуется с положениями обновленной Конституции РФ о публичной власти. Это не означает необходимость исключения из числа субъектов публично-управленческой деятельности управляющих компаний и иных коллективных формирований, не входящих в систему органов государственной и муниципальной власти. Законодатель, устанавливая различные преференциальные административно-правовые режимы, находится в поиске оптимальных моделей организации управления экономическими процессами на уровне отдельных регионов и муниципальных образований. Это стало общей тенденцией в государственном регулировании экономики последних двух десятилетий, и она только усиливается в последние годы. Очевидным является тот факт, что законодатель от этого пути в ближайшей перспективе не откажется. К тому же в новых положениях Конституции РФ имеются предпосылки для легализации сложившейся системы публичного управления особыми экономическими зонами. Для этого необходимо привести Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в соответствие с ч. 3 ст. 131 Конституции РФ. Для этого его глава об управлении особыми экономическими зонами должна быть сформулирована иначе – «Особенности осуществления публичной власти в особых экономических зонах».

Во-вторых, существующая модель управления особыми экономическими зонами несовершенна. Она не учитывает всех субъектов, обладающих публично-управленческими полномочиями, в том числе исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований. Законодательство об особых экономических зонах не основано на теоретических постулатах об административно-публичных органах, о публичной администрации. Предложенная законодателем конструкция «единой централизованной системы управления» не предусматривает нахождение в ее главе Правительства РФ. Кроме того, выделение именно «централизованной» системы выглядит неоправданным с точки зрения законодательной техники, поскольку препятствует установлению

¹⁶ См.: Постановление Правительства Воронежской области от 4 марта 2019 г. № 172 «Об экспертном совете по промышленно-производственным и технико-внедренческим

особым экономическим зонам Воронежской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 07.03.2019. URL: <http://pravo.gov.ru>.

в законе полного перечня системы органов публичного управления, часть из которых не входит в централизованную систему. Для решения данной проблемы целесообразно выделить в предлагаемой главе об особенностях осуществления публичной власти в особых экономических зонах перечень всех субъектов публичного управления: Правительство РФ, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, управляющие компании, наблюдательные советы и экспертные советы – и определить полномочия каждого из них.

В-третьих, имеются недостатки в организации экспертных советов особых экономических зон. Несмотря на наличие у них публично-властных полномочий, они не введены в систему органов управления этими зонами. Кроме того, передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий принимать положения об экспертных советах и определять их персональный состав приводит к случаям включения в них иностранных граждан, что недопустимо с точки зрения конституционного постулата об участии в управлении делами государства только российских граждан. Решение этого вопроса видится в исключении такой возможности непосредственно в тексте Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чирикин В. А. Конституционно-правовое закрепление системы публичной власти в России / В. А. Чирикин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3. – С. 223–227. – DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-223-227.
2. Никитин А. А. Правовое усмотрение: теория, практика, техника : дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Никитин. – Саратов, 2021. – 514 с.
3. Советов И. К. Публичная власть по Конституции 2020 года / И. К. Советов // Вестник Прикамского социального института. – 2020. – № 3 (87). – С. 43–52.
4. Сайбулаева С. А. Преемственность в государственно-правовом строительстве: вопросы теории / С. А. Сайбулаева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 68–76. – DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-68-76.
5. Павлов П. В. Особые административно-правовые режимы осуществления внешнеторговой деятельности: проблемы и перспективы : моногр. / П. В. Павлов. – М. : Норма, 2012. – 368 с.
6. Тарасова Ю. А. К вопросу правового регулирования особых экономических зон в России / Ю. А. Тарасова, Т. С. Бобкова, С. А. Кожевникова // Вестник евразийской науки. – 2018. – Т. 10, № 3. – URL: <https://esj.today/PDF/30ECVN318.pdf>.
7. Шевцова С. Н. Специфика управления особыми экономическими зонами в России на современном этапе / С. Н. Шевцова // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. – 2012. – № 4. – С. 368–373.
8. Манохин В. М. Административное право России : учеб. / В. М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. / Д. Н. Бахрах. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Эксмо, 2007. – 528 с.
10. Гариб А. А. Административно-правовое регулирование особых экономических зон в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Гариб. – М., 2010. – 26 с.
11. Зюзин В. А. Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий / В. А. Зюзин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 53.1. – С. 166–175. – DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-168-177.
12. Зеленцов А. Б. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 4. – С. 626–654. – DOI: 10.21638/spbu14.2019.402.
13. Стахов А. И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А. И. Стахов, Н. В. Ландерсон, Д. Г. Домрачев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 55–77. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77.

14. Россинский Б. В. Современное понимание предмета административного права / Б. В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 53.1. – С. 37–43. – DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-37-43.
15. Shakh-ray S. On the constitutional model of the Russian economy / S. Shakh-ray, A. Yanik // Russian law journal. – 2018. – Vol. VI, iss. 2. – P. 73–92. – DOI: 10.17589/2309-8678-2018-6-2-73-92.
16. Россинский Б. В. Административное право : учеб. / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 6-е изд., доп. и пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 640 с.
17. Осейчук В. И. Теория государственного управления : учеб. и практикум для вузов / В. И. Осейчук. – М. : Юрайт, 2020. – 342 с.
18. Тихомиров Ю. А. Государство: преемственность и новизна / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юриспруденция, 2011. – 80 с.
19. Габов А. А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий / А. А. Габов // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2013. – № 2. – С. 127–133.
20. Колесников А. В. Механизм включения органов местного самоуправления муниципального района в вертикаль государственной власти / А. В. Колесников // Академический юридический журнал. – 2019. – № 3 (77). – С. 18–24.
21. Садовский В. Н. Задачи, методы и приложения общей теории систем / В. Н. Садовский, Э. Г. Юдин // Исследования по общей теории систем : сб. пер. с пол. и англ. – М. : Прогресс, 1969. – С. 3–22.
22. Колесников А. В. Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие : моногр. / А. В. Колесников. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – 236 с.
23. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 351 с.
24. Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О. Ю. Усков // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 101–111.
25. Романовская О. В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования / О. В. Романовская // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 36. – С. 143–154. – DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154.
26. Конин Н. М. Административное право : учеб. / Н. М. Конин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 448 с.
27. Мигачев Ю. И. Методология и методика административно-правовых исследований : учеб. пособие / Ю. И. Мигачев, М. П. Петров, М. Ю. Шамрин. – М. : Проспект, 2019. – 160 с.
28. Стахов А. И. Исполнительное административно-процессуальное право : учеб. для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – М. : Юрайт, 2022. – 373 с.
29. Романовская О. В. Деконцентрация публичного управления: право и административная реформа / О. В. Романовская // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 1. – С. 4–24. – DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.4.24.
30. Атаманчук Г. В. Проблемы управления и управляемости в обществе : избр. / Г. В. Атаманчук. – М. : РАГС, 2011. – 384 с.

REFERENCES

1. Chirikin V.A. Constitutional and legal consolidation of the system of public power in Russia. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2021, no. 3, pp. 223–227. DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-223-227. (In Russ.).
2. Nikitin A.A. *Legal discretion: theory, practice, technique*, Doct. Diss. Saratov, 2021. 514 p. (In Russ.).
3. Sovetov I.K. Public authority in Russia under the 2020 Constitution. *Vestnik Prikamskogo sotsial'nogo instituta = Bulletin of Prikamsky Social Institute*, 2020, no. 3 (87), pp. 43–52. (In Russ.).
4. Saibulaeva S.A. Continuity in state-legal construction: questions of theory. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2021, no. 1, pp. 68–76. DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-68-76. (In Russ.).
5. Pavlov P.V. *Special administrative and legal regimes of foreign trade activity: problems and prospects*, Monograph. Moscow, Norma Publ., 2012. 368 p. (In Russ.).
6. Tarasova Yu.A., Bobkova T.S., Kozhevnikova S.A. On the issue of legal regulation of special economic zones in Russia. *Vestnik evraziiskoi nauki = The Eurasian Scientific Journal*, 2018, vol. 10, no. 3, available at: <https://esj.today/PDF/30ECVN318.pdf>. (In Russ.).

7. Shevtsova S.N. Specifics of management of special economic zones in Russia at the present stage. *Vestnik Belgorodskogo universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava*, 2012, no. 4, pp. 368–373. (In Russ.).
8. Manokhin V.M. *Administrative law of Russia*, Textbook. Saratov, Ai Pi Er Media Publ., 2010. 272 p. (In Russ.).
9. Bakhrakh D.N. *Administrative law of Russia*, Textbook, 3rd ed. Moscow, Eksmo Publ., 2007. 528 p. (In Russ.).
10. Garib A.A. *Administrative and legal regulation of special economic zones in the Russian Federation*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2010. 26 p. (In Russ.).
11. Zyuzin V.A. Transformation of administrative law in the conditions of new constitutional realities. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2021, no. S3.1, pp. 166–175. DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-168-177. (In Russ.).
12. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2019, vol. 10, no. 4, pp. 626–654. DOI: 10.21638/spbu14.2019.402. (In Russ.).
13. Stakhov A.I., Landerson N.V., Domrachev D.G. Public administration in Russia as a subject of administrative procedure. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 55–77. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. (In Russ.).
14. Rossinskii B.V. Modern understanding of the subject of administrative law. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2021, no. S3.1, pp. 37–43. DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-37-43. (In Russ.).
15. Shakhrai S., Yanik A. On the constitutional model of the Russian economy. *Russian law journal*, 2018, vol. VI, iss. 2, pp. 73–92. DOI: 10.17589/2309-8678-2018-6-2-73-92.
16. Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. *Administrative law*, Textbook, 6th ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2020. 640 p. (In Russ.).
17. Oseichuk V.I. *Theory of public administration*, Textbook and a workshop for universities. Moscow, Yurait Publ., 2020. 342 p. (In Russ.).
18. Tikhomirov Yu.A. *The state: continuity and novelty*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2011. 80 p. (In Russ.).
19. Gabov A.A. Centralization and decentralization: problems of concepts. *Vestnik Krasnoyarskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, 2013, no. 2, pp. 127–133. (In Russ.).
20. Kolesnikov A.V. Mechanism of inclusion of local self-government bodies of a municipal district in the vertical of state power. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal*, 2019, no. 3 (77), pp. 18–24. (In Russ.).
21. Sadovskii V.N., Yudin E.G. Problems, methods and applications of the general theory of systems, in: *Issledovaniya po obshchei teorii sistem*, Collection of translations from Polish and English, Moscow, Progress Publ., 1969, pp. 3–22. (In Russ.).
22. Kolesnikov A.V. *Organization of municipal administration in a unified system of public power: theory, features, inter-municipal interaction*, Monograph. Saratov, Saratov State Law Academy Publ., 2021. 236 p. (In Russ.).
23. Chirkin V.E. *Legal entity of public law*. Moscow, Norma Publ., 2007. 351 p. (In Russ.).
24. Uskov O.Yu. Legal entities of public law: concept and types. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2010, no. 6, pp. 101–111. (In Russ.).
25. Romanovskaya O.V. Delegation of State Authoritative Powers in the Public Regulation System. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2017, iss. 36, pp. 143–154. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154.
26. Konin N.M. *Administrative law*, Textbook, 2nd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 448 p. (In Russ.).
27. Migachev Yu.I., Petrov M.P., Shamrin M.Yu. *Methodology and technique of administrative and legal research*, teaching aids. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 160 p. (In Russ.).
28. Stakhov A.I., Kononov P.I. *Executive administrative procedural law*, Textbook for universities. Moscow, Yurait Publ., 2022. 373 p. (In Russ.).
29. Romanovskaya O.V. Deconcentration of Public Administration: Law and administrative reform. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2019, no. 1, pp. 4–24. DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.4.24. (In Russ.).
30. Atamanchuk G.V. *Problems of management and manageability in society*, selected. Moscow, Russian Academy of Public Administration Publ., 2011. 384 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лакаев Олег Анатольевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
Институт государства и права Российской академии наук (Саратовский филиал)
410028, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135
E-mail: olegoleg81@mail.ru
ORCID: 0000-0003-1156-3717

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Oleg A. Lakaev – PhD in Law, Senior Researcher
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Saratov Branch)
135, Chernyshevskogo ul., Saratov, 410028, Russia
E-mail: olegoleg81@mail.ru
ORCID: 0000-0003-1156-3717

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Лакаев О.А. Правовое регулирование системы субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон / О.А. Лакаев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 2. – С. 134–146. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(2).134-146.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Lakaev O.A. Legal regulation of the system of public administration entities providing the administrative and legal regime of special economic zones. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 2, pp. 134–146. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(2).134-146. (In Russ.).