

О СИСТЕМНОСТИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОСОБЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2023 г. О. А. Лакаев

Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук

E-mail: olegoleg81@mail.ru

Поступила в редакцию 16.01.2023 г.

Аннотация. В статье рассматриваются уровни системности российской правовой политики в сфере организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Актуальность исследования определяется наличием факторов, препятствующих реализации принципа системности правовой политики в указанной сфере и дестабилизирующих связи между ее компонентами, чем определяется ненадлежащее состояние соответствующего законодательства и практической реализации моделей стимулирования экономического роста на территориях с преференциальным режимом предпринимательства. Поставлена цель определить необходимость выделения системного подхода к формированию правовой политики в данной сфере и текущее состояние его реализации. Выявлены негативные тенденции, обуславливающие недостаточный уровень системности правовой политики в соответствующей сфере, обоснована целесообразность систематизации законодательства о преференциальных режимах предпринимательства, освобожденного от недостатков их существующей модели.

Ключевые слова: правовая политика, административно-правовой режим, экономическая деятельность, преференциальный режим, публичное управление, правовое регулирование, особые экономические зоны, системность, территории опережающего развития, экономический рост.

Цитирование: Лакаев О.А. О системности правовой политики в сфере организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности // Государство и право. 2023. № 11. С. 139–146.

DOI: 10.31857/S102694520028492-2

ON THE CONSISTENCY OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES OF ECONOMIC ACTIVITY

© 2023 О. А. Lakaev

Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

E-mail: olegoleg81@mail.ru

Received 16.01.2023

Abstract. The article discusses the levels of consistency of the Russian legal policy in the field of organization of special administrative and legal regimes of economic activity are considered. The relevance of the study is determined by the presence of factors hindering the implementation of the principle of systematic legal policy in this area and destabilizing the links between its components, which determines the inadequate state of the relevant legislation and the practical implementation of models to stimulate economic growth in territories with preferential business regime. The aim is to determine the need for a systematic approach to the formation of legal policy in this area and the current state of its implementation. The negative trends that determine the insufficient level of systematic legal policy in the relevant area are revealed, the expediency of systematization of legislation on preferential business regimes, freed from the shortcomings of their existing model, is substantiated.

Key words: legal policy, administrative and legal regime, economic activity, preferential treatment, public administration, legal regulation, special economic zones, consistency, territories of advanced development, economic growth.

For citation: *Lakaev, O.A. (2023). On the consistency of legal policy in the field of organization of special administrative and legal regimes of economic activity // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 139–146.*

Правовая политика Российской Федерации в области экономики определяется необходимостью совершенствования правового регулирования экономических процессов в их комплексном выражении, включая обеспечение функционирования отраслей материального производства и организацию межотраслевого управления. Экономическая область является базисной для государства, поскольку от состояния его экономического развития зависит благосостояние граждан, возможность предоставления качественных образовательных и медицинских услуг населению, укрепления национальной безопасности во всех ее видовых проявлениях. Поэтому значительная часть усилий государства прилагается в направлении оптимизации законодательного обеспечения экономической деятельности, что невозможно без координации правовой и экономической политики.

Взаимосвязи экономики и права уделяется большое внимание в западной научной мысли, где развита теория институциональной экономики, представители которой всегда подвергали анализу юридические аспекты ее функционирования¹. Их разработки показывают воздействие сложившейся экономической модели на законодательство и правовую систему в целом, которое обуславливает эволюционное развитие правовых норм. При этом право также влияет на экономику, облегчая функционирование экономической системы. Особое значение придается анализу законодательных правил в аспекте обеспечения системности экономического воспроизводства, способствующего ее развитию, в связи с чем законодатель не может игнорировать экономическую систему. В свою очередь, совершенствование экономической теории должно быть ориентировано на выявление подходов к изменению правового регулирования для повышения уровня структурированности экономической деятельности и усиления хозяйственной активности².

Формирование особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности является одним из частных проявлений взаимосвязи права и экономики. Прежде чем законодательно устанавливать виды и содержание

подобных режимов, необходимо предварительно оценить возможный экономический эффект от их введения. Они связаны с той или иной частью территории государства и направлены на обеспечение развития как, собственно, этих территорий, так и экономики государства в целом. Оценка экономического эффекта обусловлена конкретной целью их формирования, которая может различаться в зависимости от степени экономического развития страны. Государствами с развитой рыночной экономикой они используются для целей повышения эффективности региональной политики, поскольку направлены на выравнивание межрегиональных различий и способствуют подъему депрессивных территорий. Индустриальные государства Азиатского региона применяют данный инструмент для формирования отраслевых точек экономического роста в рамках реализации промышленной политики, что обеспечивает повышение научно-технического и экспортного потенциала страны. Практика развивающихся государств Южно-Американского региона объединяет оба названных подхода, а такие государства, как Турция, КНР, Казахстан и Израиль, рассматривают организацию территорий с особым режимом хозяйствования в стратегическом аспекте ввиду их существенного потенциала для обеспечения прорывного роста в экономике³.

Государства с развитой правовой системой принимают меры, направленные на правовое оформление решений, которые обеспечивают коррекцию экономической системы и повышение ее эффективности. Это характерно и для особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Проработка нормативного основания их функционирования и организация соответствующей правоприменительной деятельности являются составной частью российской правовой политики, понимаемой в качестве системной, последовательной и научно обоснованной деятельности публично-властных органов, которая направлена на формирование действенного механизма правового регулирования, укрепление законности и дисциплины, создание гарантий реализации прав и свобод личности, повышение

¹ См., напр.: *Коммонс Дж.Р.* Правовые основания капитализма / пер. с англ. А. Апполонова, А. Маркова; под ред. М. Одинцовой. М., 2011.

² См., напр.: *Parsons K.H. John R. Commons: His Relevance to Contemporary Economics // Journal of Economic Issues. 1985. Vol. 19. Iss. 3. P. 755–778.*

³ См.: *Шумаев В.А., Миронов В.Н.* Зарубежный опыт управления: создание логистической инфраструктуры и экспортного потенциала на основе организации свободных экономических зон // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2011. № 3. С. 86.

уровня жизни каждого гражданина⁴. Иногда в контексте нормативного обеспечения экономических преобразований говорят о «правовой экономической политике»⁵, хотя такое сочетание прилагательных не выглядит уместным ввиду наличия у каждого вида государственной политики — правовой, экономической, национальной и др. — своего собственного содержания⁶, хотя, безусловно, они друг с другом взаимосвязаны, а организация особых режимов осуществления экономической деятельности является областью приложения усилий государства в рамках и правовой, и экономической политики.

Ретроспективный взгляд на российское правотворчество последних двух десятилетий показывает усиление внимания законодателя к вопросу формирования таких режимов. При этом установленная в 2005 г. единая модель особых экономических зон⁷ как территорий с преференциальным режимом хозяйствования с течением времени была существенно дополнена, перестав быть универсальным механизмом стимулирования предпринимательской активности в специально предусмотренных для этого территориальных границах. К настоящему времени сформирована своего рода триада особых правовых режимов, рассчитанных на широкий круг территорий: помимо режима особых экономических зон введены режимы зон территориального развития⁸ и территорий опережающего развития⁹.

Указанные механизмы дополняются регулированием функционирования конкретных территорий, для каждой из которых законодатель посчитал необходимым установить свой уникальный режим (осуществления предпринимательской деятельности в Арктической зоне¹⁰, свободной экономической

зоны на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя¹¹, свободного порта Владивосток¹², особых экономических зон в Калининградской¹³ и Магаданской¹⁴ областях). Кроме того, предусмотрены правовые режимы, основное предназначение которых связано с повышением эффективности инновационной, спортивной деятельности, развитием научно-технологической инфраструктуры, но в конечном счете предполагаемый результат их внедрения должен состоять в комплексном экономическом развитии соответствующего территориального кластера, поскольку кластеризация является частью механизма долгосрочного планирования в народном хозяйстве¹⁵ (режимы инновационных научно-технологических центров¹⁶, инновационного центра «Сколково»¹⁷, федеральной территории «Сириус»¹⁸).

Перечисленные правовые режимы по своей природе являются административно-правовыми ввиду доминирования отношений публично-управленческого характера, связанных с деятельностью органов исполнительной власти по их организации, формированием специфических органов управления соответствующими территориями,

предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4503; 2022. № 29 (ч. III), ст. 5238.

¹¹ См.: Федеральный закон от 29.11.2014 г. № 377-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 48, ст. 6658; 2022. № 11, ст. 1596.

¹² См.: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 212-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4338; 2022. № 29 (ч. III), ст. 5238.

¹³ См.: Федеральный закон от 10.01.2006 г. № 16-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 3, ст. 280; Росс. газ. 2022. 30 дек.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 31.05.1999 г. № 104-ФЗ (ред. от 22.12.2014 г.) «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» // СЗ РФ. 1999. № 23, ст. 2807; 2014. № 52 (ч. I), ст. 7534.

¹⁵ См.: Файков Д. Ю. Территориальные кластеры как инструмент структурной и региональной политики: положительные эффекты и нерешенные вопросы // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2012. № 4. С. 15.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I), ст. 4765; Росс. газ. 2022. 30 дек.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об инновационном центре «Сколково»» // СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 4970; Росс. газ. 2022. 30 дек.

¹⁸ См.: Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О федеральной территории «Сириус»» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583; Росс. газ. 2022. 30 дек.

⁴ См.: Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики: учеб. пособие для магистрантов. 2-е изд. М., 2019. С. 5.

⁵ Садыков И. А. Цели и задачи правовой экономической политики социального государства: общетеоретические аспекты // Вестник Казанского юрид. ин-та МВД России. 2020. № 2 (40). С. 164–169.

⁶ См.: Кулапов В. Л., Малько А. В. Теория государства и права: учеб. М., 2022. С. 370.

⁷ См.: Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II), ст. 3127; 2022. № 45, ст. 7673.

⁸ См.: Федеральный закон от 03.12.2011 г. № 392-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. V), ст. 7070; 2020. № 17, ст. 2725.

⁹ См.: Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 26; Росс. газ. 2022. 30 дек.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственной поддержке

передачей им в управление объектов транспортной и социальной инфраструктуры, обеспечением взаимодействия между ними и резидентами данных территорий, установлением особого порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности. Предусмотренность в законе и практическое осуществление экономических преференций, в связи с чем рассматриваемые режимы называют еще и преференциальными¹⁹, не меняет их административно-правового характера, поскольку налоговые и иные льготные механизмы стимулирования предпринимательской активности реализуются через систему специально созданных публично-властных субъектов, оказывающих организующее воздействие на резидентов соответствующих зон. При этом акцент в правовом регулировании смещается именно в сторону организации и осуществления публичного управления, особый порядок которого призван обеспечивать ориентированность его субъектов на повышение инвестиционной привлекательности и производственного потенциала закрепленной за ними территории, гибкость применяемых преференциальных мер. Вместе с тем перманентное расширение перечня таких режимов делает актуальной постановку вопроса о системности правовой политики в сфере их формирования.

Необходимость выделения системности как принципа правовой политики вообще и правовой политики в области экономики в частности поддерживается не всеми ее исследователями. В частности, К.А. Струсь в числе стержневых принципов, характерных для правовой политики в целом, системность не называет²⁰. В.А. Рудковский, не отрицая значение системности как неперменной предпосылки обеспечения эффективности правовой политики, полагает, что ее системное содержание определяется не каким-либо одним принципом, а совокупностью действия всего комплекса принципов²¹. Если обратиться к специальным исследованиям правовой политики в области экономики, то Г.Ю. Атаян среди определяющих ее принципов перечисляет принципы учета фактора времени при обосновании экономико-правовой модели, учета ее пространственных параметров, обоснования ее цели, защиты отечественного

производителя²², не выделяя принципа системности и иных стержневых принципов правовой политики. Такой их подбор выглядит узконаправленным при том, что весь спектр общих принципов правовой политики актуален также и для экономической области.

Следует поддержать позицию тех авторов, которые полагают необходимым рассматривать системность в числе принципов правовой политики²³. Особое внимание этому принципу уделяет А.В. Дунаев, справедливо указывая на зависимость от него принципов научной обоснованности и планомерности и возможность их реализации в условиях активизации нормотворческой деятельности²⁴. Системность предполагает целостность того или иного объекта либо деятельности, образованную взаимосвязью и взаимозависимостью их компонентов. Правовая политика является сложным видом деятельности, включающим в себя множество проявлений, которые воплощены, прежде всего, в ее формах — правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной, доктринальной, обучающей. Согласованность, полнота реализации указанных форм, охват правовой политикой всех нуждающихся в правовом регулировании сторон жизнедеятельности социума, эффективное взаимодействие ее субъектов, способствующее достижению целей правовой политики, позволяют охарактеризовать ее как имеющую признаки системности. В то же время, несмотря на основополагающее значение для выстраивания правовой политики, системность одновременно является ее желаемым идеальным состоянием, к которому необходимо стремиться всем субъектам, ее разрабатывающим и реализующим. Если системность постулируется как принцип, это еще не означает фактического достижения характеристик, из которых она складывается. На этой основе необходимо выявление и устранение факторов, дестабилизирующих системные связи между компонентами правовой политики. Это касается любых охваченных ей сфер жизнедеятельности, в том числе и организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, для которой факторы, препятствующие реализации принципа системности правовой политики, играют существенную дестабилизирующую роль.

¹⁹ См.: Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал рос. права. 2017. № 2 (242). С. 105.

²⁰ См.: Струсь К.А. Принципы правовой политики в сфере формирования гражданского общества // Росс. юстиция. 2009. № 6. С. 8–10.

²¹ См.: Рудковский В.А. Принципы правовой политики: понятие и содержание // Вестник СГЮА. 2016. № 6 (113). С. 13.

²² См.: Атаян Г.Ю. Экономическая функция российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. С. 143–150.

²³ См.: Титенко Ю.А. Принципы, виды и механизм реализации российской правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 8.

²⁴ См.: Дунаев А.В. Правовая политика субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 14.

Во-первых, к таким факторам следует отнести множественность рассматриваемых режимов, которая порождает ряд вопросов и сложностей теоретического и прикладного характера. А.В. Колесников в связи с этим отмечает следующее: постоянный рост числа территорий с преференциальным режимом осуществления экономической деятельности может привести к тому, что ими в перспективе будет охвачена большая часть государства, а территории со стандартным правовым режимом хозяйствования станут исключением. При этом повышение объема и адресности правового регулирования режимных отношений данной направленности не способствует возможности принятия оперативных и важных решений, определяющих инвестиционную активность и стимулирующих экономический рост²⁵. Кроме того, отмечается проблема и иного рода, актуальная для потенциальных резидентов и состоящая в сложности определения различий между преференциальными режимами и поиска подходящих условий для вхождения на ту или иную площадку. В связи с этим на «Российском инвестиционном форуме—2019» заместитель Министра экономического развития РФ В.А. Живулин обратил внимание на многообразие сформированных за последние несколько лет инструментов поддержки инвесторов, породившее путаницу в преференциальных режимах, которые действуют на 500 площадках, но мало кому известно, чем они друг от друга отличаются²⁶. Системность определяется, в частности, наличием у элементов системы своего собственного предназначения, позволяющего определить место каждого из них в системе, а их гармоничное сочетание должно обеспечивать ее эффективное функционирование. В то же время состояние правового регулирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности не позволяет провести между ними понятные для возможных резидентов границы, что является фактором дезориентации при выборе территории с преференциальными условиями хозяйствования, на которой они могли бы осуществлять предпринимательскую деятельность.

Во-вторых, отсутствует всесторонний анализ потребностей регионов в тех или иных инструментах экономического стимулирования, в связи с чем не все режимы являются востребованными. Широкое распространение получили режимы особых экономических зон и территорий опережающего

развития, о чем свидетельствуют данные Министерства экономического развития РФ. Уже организованы 49 особых экономических зон, включая 30 промышленно-производственных, 10 туристско-рекреационных, семь технико-внедренческих и две портовые, в которых за 17 лет функционирования зарегистрировано 1017 резидентов, в том числе более 130 организаций с участием иностранного капитала из 42 стран²⁷. Еще большее распространение получил правовой режим территорий опережающего развития: 89 таких территорий функционируют в моногородах, в том числе в 5 моногородах, которые одновременно являются закрытыми административно-территориальными образованиями, 3 — в иных закрытых административно-территориальных образованиях и 21 — в Дальневосточном федеральном округе, а на соответствующих площадках действует 1121 резидент²⁸. Иная «участь» постигла зоны территориального развития — после принятия в 2011 г. соответствующего Закона не было организовано ни одной такой зоны, что характеризует усилия законодателя в этом направлении как бессмысленные, хотя он преследовал благую цель сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику тех из них, которые требуют особой поддержки²⁹. Системность правовой политики в рассматриваемой сфере предполагает взаимосвязь с политикой экономической, поскольку только выявление реальных экономических потребностей регионов может обусловить формирование надлежащей правовой основы функционирования территорий с преференциальным режимом хозяйствования. Однако отсутствие практики правореализации показывает наличие «мертвого» режима зон территориального развития, в связи с чем следует согласиться с утверждением Е.М. Бухвальда о том, что организация механизмов территориального развития не основана на четкой аргументации того, какие инструменты

²⁷ См.: Официальный сайт Министерства экономического развития РФ // https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_ekonomicheskie_zony/ (дата обращения: 15.01.2023).

²⁸ См.: Официальный сайт Министерства экономического развития РФ // https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/ (дата обращения: 15.01.2023).

²⁹ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/181650-5> (дата обращения: 15.01.2023).

²⁵ См.: Колесников А.В. Особенности организации муниципального управления в особых территориях с экономическими преференциями // Вестник СГЮА. 2021. № 6 (143). С. 116, 117.

²⁶ См.: Российский инвестиционный форум—2019. «Перезагрузка» инструментов развития территорий [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://rusinvestforum.org/news/%C2%ABperezagruzka%C2%BB-instrumentov-razvitiya-territorij/> (дата обращения: 15.01.2023).

и при каких условиях способны показать наибольшую эффективность и востребованность³⁰.

В-третьих, отсутствует унифицированный подход к определению субъектов публичного управления территориями с преференциальным режимом осуществления предпринимательской деятельности. К тому же представляется более точным называть их субъектами квазипубличного управления, поскольку публичное управление связано с деятельностью органов публичной власти, к которым Конституция РФ относит органы государственной власти и органы местного самоуправления. Рассматриваемые режимы связаны с особой организацией управления и наличием специально созданных для этого субъектов, которые в систему конституционно установленных органов публичной власти не входят, но тем не менее законодательно наделяются полномочиями, характерными для органов публичной власти (осуществление разрешительной деятельности в сферах строительства, образования и здравоохранения, организация предоставления услуг транспорта, водо-, тепло-, электро-, газоснабжения и др.). Центральным звеном здесь являются управляющие компании, характерные для большинства режимов, за исключением зон территориального развития, особых экономических зон в Магаданской и Калининградской областях (где должны действовать администрации данных зон, в качестве которых выступает уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации), свободной экономической зоны на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя (где вместо управляющей компании предусмотрен экспертный совет) и федеральной территории «Сириус», для управления которой созданы «органы публичной власти». В дополнение к управляющим компаниям разными моделями квазипубличного управления предусматриваются и иные субъекты: фонды (в инновационных научно-технологических центрах), наблюдательные советы (в особых экономических зонах, на территориях опережающего развития, в свободном порту Владивосток), общественный совет (в Арктической зоне). Кроме того, для особых экономических зон предусмотрены экспертные советы, которые официально не отнесены к субъектам управления территорией, но их законодательно определенная компетенция позволяет установить наличие публично-властных полномочий (осуществляют разрешительные функции в области производства научно-технической продукции и промышленно-производственной деятельности).

³⁰ См.: Бухвальд Е.М. Формирование «точек роста» как инструмент политики пространственного развития экономики России // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 3: Экономика. Экология. 2017. Т. 19. № 2 (39). С. 14.

В связи с этим возникает ряд вопросов к разработчикам соответствующих правил. Чем обусловлено такое многообразие субъектов управления территориями с преференциальным режимом хозяйствования при том, что они не вписываются в конституционно установленную систему публичной власти (кроме «органов публичной власти» федеральной территории)? Если обратиться к пояснительным запискам законопроектов, то они содержат только их краткий пересказ, но не дают пояснений о причинах выбора той или иной модели управления. Почему разнятся роль и функции экспертных советов, осуществляющих в свободной экономической зоне полномочия непосредственного управления территорией, а в особых экономических зонах имеющих вспомогательное значение? Можно ли вообще наделять полномочиями по управлению экспертные, наблюдательные и общественные советы, если само наименование этих субъектов указывает на наличие вспомогательных функций — оценивания, наблюдения, но не непосредственного руководства? Очевидно, что такое многообразие преференциальных режимов и субъектов управления соответствующими территориями создает значительную нагрузку на те федеральные органы исполнительной власти, которые призваны обеспечивать функционирование данных режимов (Минэкономразвития России, Минвостокразвития России). Это косвенно подтверждается основными тезисами «Российского инвестиционного форума—2019», на котором обсуждалась поддерживаемая обоими министерствами идея кодификации законодательства о преференциальных режимах осуществления экономической деятельности³¹. Собственно, это и есть путь обеспечения системности правовой политики в данной сфере — обобщить накопленный опыт организации указанных режимов, выявить лучшие практики и на этой основе разработать нормативный правовой акт, обеспечивающий удобные и понятные условия для резидентов и упрощающий порядок функционирования всей вертикали управления, начиная с уполномоченных федеральных министерств и заканчивая субъектами непосредственного управления территориями с преференциальным режимом хозяйствования.

В сентябре 2018 г. Минэкономразвития России был подготовлен проект федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³²,

³¹ См.: Российский инвестиционный форум—2019. «Перезагрузка» инструментов развития территорий [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://rusinvestforum.org/news/%C2%ABperezagruzka%C2%BB-instrumentov-razvitiya-territorij/> (дата обращения: 15.01.2023).

³² См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // <https://regulation.gov.ru/projects#npa=83729> (дата обращения: 15.01.2023).

который так и не был внесен в Государственную Думу. Имеющиеся недостатки правового регулирования являются движущей силой правового прогресса³³, что в перспективе все же может воплотиться в принятие подобного закона. Однако в том виде, в каком это было представлено Минэкономразвития России, такая систематизация вряд ли целесообразна. Для преференциальных режимов была выбрана единая модель «специальных экономических зон», которая поглотила бы особые экономические зоны, территории опережающего развития и некоторые иные территории. Однако подобная коренная переработка рассматриваемых режимов не может обеспечить стабильности их правовой регламентации, которая во многом является залогом повышения эффективности хозяйственной деятельности, поскольку стабильное регулирование дает резидентам уверенность в неизменности выбранного государством курса, возможность приспособиться к заложенным в нормативных правовых актах параметрам функционирования режимов. Их переформатирование, изменение сроков, на которые они создаются, механизмов экономического стимулирования могут привести к противоположному результату и уходу резидентов с территории.

Систематизация законодательства в данном случае должна иметь иные цели — закрепить и усовершенствовать существующее состояние, установить четкие критерии разграничения режимов, условия входа резидентов на соответствующие площадки, параметры, при наличии которых территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут быть пригодными для учреждения на них того или иного преференциального режима. Будучи одним из направлений инновационной правовой политики, решая комплексные правовые задачи и синтезируя наилучшие компоненты развития отечественного права³⁴, систематизация имеет целью также устранение неработающих или дублирующих норм. «Мертвый» режим зон территориального развития, очевидно, не нуждается в дальнейшем правовом закреплении. При наличии единого правового режима инновационных научно-технологических центров, вероятно, может отпасть надобность в отдельном законодательном регулировании деятельности инновационного центра «Сколково».

³³ См.: Белоусов С.А. Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 42.

³⁴ См.: Курышев Е.Ю., Алексеев С.О. Инновационное обновление российского права: стратегия и тактика правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 39.

* * *

Таким образом, системность правовой политики в сфере организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности является одним из ее наиболее важных принципов, способствуя выявлению и реализации действенных подходов к определению модели их регламентации, учитывающей наиболее успешные практики их формирования. Тем не менее требование системности правовой политики применительно к рассмотренным режимам в полной мере не реализовано. Этому препятствует ряд изложенных в настоящей статье факторов, которые вносят элемент дезорганизации в системные связи между компонентами правовой политики в данной сфере. Повышение уровня ее системности может быть обеспечено за счет систематизации законодательства о преференциальных режимах, избавленного от недостатков их существующей модели. При этом механизм его систематизации не должен определяться на основе замены существующих режимов на единый (например, режим «специальных экономических зон» или подобные ему). Она должна служить упорядочению сложившегося комплекса преференциальных режимов, предназначение каждого из которых подлежит уточнению для качественного улучшения деятельности хозяйствующих субъектов, выравнивания уровня социально-экономического развития регионов, ускорения развития национальной экономики и повышения уровня благосостояния граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаян Г.Ю. Экономическая функция российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. С. 143–150.
2. Белоусов С.А. Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 42.
3. Бухвальд Е.М. Формирование «точек роста» как инструмент политики пространственного развития экономики России // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 3: Экономика. Экология. 2017. Т. 19. № 2 (39). С. 14.
4. Дунаев А.В. Правовая политика субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 14.
5. Колесников А.В. Особенности организации муниципального управления в особых территориях с экономическими преференциями // Вестник СГЮА. 2021. № 6 (143). С. 116, 117.
6. Коммонс Дж.Р. Правовые основания капитализма / пер. с англ. А. Апполонова, А. Маркова; под ред. М. Одиновой. М., 2011.
7. Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2022. С. 370.

8. Курьшев Е.Ю., Алексеев С.О. Инновационное обновление российского права: стратегия и тактика правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 39.
9. Малько А.В., Саломатин А.Ю. Основы правовой политики: учеб. пособие для магистрантов. 2-е изд. М., 2019. С. 5.
10. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал рос. права. 2017. № 2 (242). С. 105.
11. Рудковский В.А. Принципы правовой политики: понятие и содержание // Вестник СГЮА. 2016. № 6 (113). С. 13.
12. Садыков И.А. Цели и задачи правовой экономической политики социального государства: общетеоретические аспекты // Вестник Казанского юрид. ин-та МВД России. 2020. № 2 (40). С. 164–169.
13. Струс К.А. Принципы правовой политики в сфере формирования гражданского общества // Росс. юстиция. 2009. № 6. С. 8–10.
14. Титенко Ю.А. Принципы, виды и механизм реализации российской правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 8.
15. Файков Д.Ю. Территориальные кластеры как инструмент структурной и региональной политики: положительные эффекты и нерешенные вопросы // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2012. № 4. С. 15.
16. Шумаев В.А., Миронов В.Н. Зарубежный опыт управления: создание логистической инфраструктуры и экспортного потенциала на основе организации свободных экономических зон // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2011. № 3. С. 86.
17. Parsons K.H. John R. Commons: His Relevance to Contemporary Economics // Journal of Economic Issues. 1985. Vol. 19. Iss. 3. P. 755–778.
- University. Ser. 3: Economics. Ecology. 2017. Vol. 19. No. 2 (39). P. 14 (in Russ.).
4. Dunaev A.V. The legal policy of the subjects of the Russian Federation: issues of theory and practice: abstract ... PhD in Law. Tambov, 2006. P. 14 (in Russ.).
5. Kolesnikov A.V. Features of the organization of municipal administration in special territories with economic preferences // Bulletin of the SSLA. 2021. No. 6 (143). P. 116, 117 (in Russ.).
6. Commons J.R. The legal foundations of capitalism / transl. from English by A. Appolonova, A. Markova; ed. by M. Odintsova. M., 2011 (in Russ.).
7. Kulapov V.L., Mal'ko A.V. Theory of state and law: textbook. M., 2022. P. 370 (in Russ.).
8. Kuryshev E. Yu., Alekseev S.O. Innovative renewal of Russian law: strategy and tactics of legal policy // Legal policy and legal life. 2020. No. 2. P. 39 (in Russ.).
9. Mal'ko A.V., Salomatin A. Yu. Fundamentals of legal policy: textbook manual for undergraduates. 2nd ed. M., 2019. P. 5 (in Russ.).
10. Nozdrachev A.F. The modern content of the concept of “administrative and legal regime” // Journal of Russ. law. 2017. No. 2 (242). P. 105 (in Russ.).
11. Rudkovsky V.A. Principles of legal policy: concept and content // Herald of the SSLA. 2016. No. 6 (113). P. 13 (in Russ.).
12. Sadykov I.A. Goals and objectives of the legal economic policy of the welfare state: general theoretical aspects // Herald of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 2 (40). P. 164–169 (in Russ.).
13. Strus K.A. Principles of legal policy in the field of civil society formation // Russ. Justice. 2009. No. 6. P. 8–10 (in Russ.).
14. Titenko Yu. A. Principles, types and mechanism of implementation of the Russian legal policy: general theoretical aspect: abstract ... PhD in Law. Tambov, 2007. P. 8 (in Russ.).
15. Faykov D. Yu. Territorial clusters as a tool of structural and regional policy: positive effects and unresolved issues // Contours of global transformations: politics, economics, law. 2012. No. 4. P. 15 (in Russ.).
16. Shumaev V.A., Mironov V.N. Foreign management experience: creation of logistics infrastructure and export potential based on the organization of free economic zones // Management and business administration. 2011. No. 3. P. 86 (in Russ.).
17. Parsons K.H. John R. Commons: His Relevance to Contemporary Economics // Journal of Economic Issues. 1985. Vol. 19. Iss. 3. P. 755–778.

REFERENCES

Сведения об авторе

ЛАКАЕВ Олег Анатольевич — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук; 410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

Authors' information

ЛАКАЕВ Олег А. — PhD in Law, Senior Researcher of the Saratov Branch, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia