

УДК 342.51

DOI 10.34755/IROK.2023.34.11.022

**О системе субъектов, полномочных обеспечивать экономическую
безопасность государства**

**About the system of subjects authorized to ensure the economic security
of the state**

*Глазунова Инесса Владимировна, кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник сектора административного права и
административного процесса ФГБУН Институт государства и права
Российской академии наук Россия, Москва*

*Glazunova Inessa Vladimirovna, Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor, Senior Researcher of the Sector of Administrative Law and
Administrative Process Institute of State and Law of the Russian Academy of
Sciences, Moscow, Russia*

Аннотация. В статье представлены предложения по классификации субъектов, к компетенции и полномочиям которых отнесено обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации. Построение данных классификаций призвано способствовать установлению структуры системы субъектов обеспечения экономической безопасности, что может служить основой для исследования взаимосвязей и взаимодействия ее элементов.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, экономика, экономическая безопасность, система, органы обеспечения безопасности, взаимодействие, передача полномочий.

Annotation. The article presents proposals for the classification of subjects whose competence and powers include ensuring economic security in the Russian Federation. The construction of these classifications is designed to facilitate the establishment of the structure of the system of subjects of economic security, which can serve as a basis for the study of the interrelationships and interaction of its elements.

Keywords: administrative and legal regulation, economy, economic security, system, security agencies, interaction, transfer of authority.

Современная мировая обстановка диктует необходимость успешного решения первоочередных задач по обеспечению безопасности государства в военно-политической и экономической сферах. Обеспечение экономической безопасности выступает неотъемлемым условием для осуществления эффективного регулирования в сфере экономики.

Функции по созданию условий и гарантий экономической безопасности как состояния защищенности национальной экономики от внешних и

внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны и социально-экономическая стабильность, возложены на целый ряд субъектов.

Они весьма многочисленные и разнообразные: они относятся как к государственному, так и негосударственному сектору, имеют различный организационно-правовой статус, компетенцию и полномочия, могут принадлежать разным уровням государственного управления (федеральный, региональный, муниципальный). При этом все указанные субъекты объединены единой целью, а именно: выявлять признаки вызовов и угроз экономической безопасности России, эффективно им противодействовать, предотвращая возможность наступления кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, снижение качества жизни населения. В неординарные периоды жизни государства эти субъекты призваны эффективно распределять и перераспределять соответствующие ресурсы.

Система понимается как совокупность структурно и функционально связанных элементов, взаимодействующих или взаимосвязанных между собой, и выступающих во взаимодействии с внешними объектами как единое целое. Проведенная по различным основаниям классификация субъектов экономической безопасности позволяет на ее основе построить структуру системы этих субъектов, устанавливать формы и методы их взаимодействия как элементов единой системы.

Вопросы экономической безопасности как части национальной безопасности регулируются нормами Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», а как элемент, входящий в систему национальной безопасности, – подзаконными актами, среди которых, в первую очередь, Стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Стратегия)¹.

Как следует из п. 6 Стратегии, формирование и реализация государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности осуществляется на всех уровнях государственного управления: федеральном, региональном, муниципальном. Таким образом, достижение заявленных в Стратегии целей осуществляется благодаря объединенным усилиям органов государственной власти как федерального, так и регионального, и муниципального уровней, а также Банка России и институтов гражданского общества.

Рассмотрение структуры субъектов (органов), обеспечивающих безопасность России в экономической сфере, с точки зрения построения управления «по вертикали», позволяет выделить такие ее уровни:

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

1) органы, обеспечивающие экономическую безопасность на государственном (федеральном) уровне, т. е. экономическую безопасность всего государства;

2) органы, обеспечивающие экономическую безопасность на региональном уровне, т. е. экономическую безопасность конкретного субъекта Российской Федерации;

3) субъекты обеспечения экономической безопасности на уровне муниципалитета.

Необходимо остановиться на указании и субъектов, полномочия которых касаются обеспечения экономической безопасности на отраслевом уровне, т. е. экономическую безопасность предприятий, организаций конкретной сферы экономики.

Структура отечественной системы субъектов обеспечения экономической безопасности согласно положениям названного документа стратегического планирования состоит из представителей государственного и негосударственного сектора.

Структуру государственной части рассматриваемой системы определяет федеративное устройство государства: она подразделяется на федеральную и региональную. Важно отметить тесную связь между компетенцией России и компетенцией ее субъектов в данной сфере. Принцип единства системы публичной власти, закрепленный в Конституции Российской Федерации, получил развитие в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»², что определяет участие и муниципальных органов власти в решении задач по обеспечению безопасности.

В рамках настоящей работы уделим большее внимание органам государственной власти федерального уровня, осуществляющим административно-правовое регулирование в сфере экономической деятельности, являющимся в силу наделения их соответствующими полномочиями субъектами обеспечения экономической безопасности.

Классификация этих субъектов – соответствующих федеральных органов государственной власти, к компетенции которых относится участие в обеспечении безопасности в сфере экономической деятельности, возможна по ряду оснований, среди которых:

² В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

1) для субъектов, обладающих компетенцией в сфере государственного управления на федеральном уровне: органы «общей» и «специальной» (отраслевой) компетенции.

К первой группе относятся: Президент РФ, Правительство РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, ФТС России, ФНС России, ФАС России; ко второй – различные отраслевые министерства, федеральные службы, федеральные агентства (например, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство энергетики РФ и др.);

2) направленность (вид) деятельности, преимущественно осуществляемой федеральным органом государственной власти по обеспечению экономической безопасности: экономико-управленческая (к примеру, Министерство экономического развития Российской Федерации), контрольно-надзорная (например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта), правоохранительная (Министерство внутренних дел Российской Федерации), комбинированная (например, Федеральная таможенная служба осуществляет контрольно-надзорную и правоохранительную деятельность, нормативное регулирование в установленной сфере деятельности);

3) уровень государственных органов в структуре системы обеспечения экономической безопасности в России:

- стратегический уровень (Президент Российской Федерации, осуществляющий полномочия, в том числе по определению направлений внутренней и внешней политики государства, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по обеспечению национальной, в том числе, и экономической безопасности);

- консультационно-координационный уровень (Совет Безопасности Российской Федерации, имеющий статус конституционного совещательного органа, деятельность которого направлена на реализацию функций главы государства в области безопасности);

- законодательный уровень (представлен обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации);

- исполнительный уровень (на этом уровне федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов РФ определяется стратегия и формы обеспечения экономической безопасности на уровне общегосударственной экономической политики; реализуется контроль и надзор за выполнением нормативных требований в экономической сфере деятельности, правоохранительная деятельность);

- судебный (особое место в единой системе субъектов обеспечения экономической безопасности занимают судебные органы. В первую очередь, это Конституционный Суд Российской Федерации и арбитражные суды).

Консультационно-координационному уровню структуры обеспечения экономической безопасности в литературе уделено не много внимания. Это

уровень представлен деятельностью Совета Безопасности Российской Федерации, обладающего статусом конституционного совещательного органа, и рассматривающего вопросы обеспечения экономической безопасности в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О безопасности».

К числу задач Совета Безопасности относится подготовка решений Президента Российской Федерации по разнообразнейшему кругу вопросов, среди которых и такие, как обеспечение национальной, в том числе, и экономической, безопасности, организация обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества и т. п.

В Положении о Совете Безопасности Российской Федерации³, выделены и такие направления деятельности Совета Безопасности, которые непосредственно относятся именно к вопросам экономической безопасности:

а) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

б) формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;

в) прогнозирование, выявление, анализ и оценка внутренних и внешних угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, других внутренних и внешних угроз, выработка мер по их нейтрализации;

г) подготовка Президенту Российской Федерации предложений:

о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности;

о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения;

о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности;

об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны;

о мерах по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, об охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. № 175 (ред. от 28.12.2020) «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

д) формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

е) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальных интересов и национальной безопасности, поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз;

ж) оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности.

Несомненно, Совет Безопасности можно назвать той структурой, которой принадлежит роль в координации действий в различных видах национальной безопасности, включая и экономическую. Указанный фактор, во многом, реализуется через практику действия межведомственных комиссий. В Положении о Совете Безопасности Российской Федерации зафиксировано, что Совет Безопасности в соответствии со своими задачами и функциями образует Аппарат Совета Безопасности, а также рабочие органы – постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности, которые могут создаваться по функциональному или региональному признаку⁴.

На Межведомственную комиссию Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере возлагаются следующие функции:

- подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по формированию государственной политики в области обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере;

- анализ состояния и перспектив развития социально-экономической ситуации в стране с точки зрения обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере;

- выявление внутренних и внешних угроз устойчивому развитию Российской Федерации, реализации стратегических национальных приоритетов в экономической и социальной сфере, а также подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по их нейтрализации;

- оценка денежно-кредитной политики и финансовой системы Российской Федерации, состояния и перспектив развития отраслей экономики с точки зрения обеспечения национальной безопасности;

⁴ Положение об Аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации», положения о комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации утверждены указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации»
// Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти при решении оперативных, среднесрочных и долгосрочных задач обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере, а также по разработке и реализации концептуальных и доктринальных документов в этой сфере;

– рассмотрение в установленном порядке проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере, оценка эффективности их реализации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;

– участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по применению специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности, а также по разработке критериев и показателей обеспечения национальной безопасности и др.

Исполнительный уровень предложенной структуры, как и следует из его названия, представлен Правительством Российской Федерации, иными федеральными и региональными органами исполнительной власти, наделенными компетенцией обеспечения безопасности государства от внутренних и внешних угроз, ими определяется стратегия и формы обеспечения экономической безопасности на уровне общегосударственной экономической политики. Следует отметить, что именно этими субъектами реализуется максимально широкий круг мер, направленных на обеспечение экономической безопасности.

Важным руководящим субъектом в рассматриваемой системе обеспечения экономической безопасности является Правительство Российской Федерации, обладающее широким спектром полномочий в области экономики, которые определены статьей 18 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», и реализующее их посредством :

- 1) регулирования экономических процессов;
- 2) обеспечения единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств;
- 3) прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации, разработки и реализации программы развития отраслей экономики;
- 4) выработке государственной структурной и инвестиционной политики, мер по ее реализации;
- 5) выработке государственной технологической политики, государственной политики в сфере стандартизации, меры по их реализации;
- 6) выработке мер по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;

7) осуществления общего руководства таможенным делом в Российской Федерации;

8) управления федеральной собственностью;

9) формирования мобилизационного плана экономики Российской Федерации, обеспечения функционирования оборонного производства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит законодательству.

Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

Субъектом, который непосредственно участвует в обеспечении экономической безопасности российского государства, но не отражен в приведенных классификациях в силу своего эксклюзивного правового статуса, является такой важный субъект как *Центральный банк Российской Федерации*.

Центральный банк (Банк России, ЦБ РФ) занимает особое место в числе субъектов, участвующих в обеспечении экономической безопасности, именно в силу своего особого правового статуса, целей деятельности, функций и полномочий, установленных Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Закон содержит императивное предписание о том, что Банк России при осуществлении своих законных полномочий независим от органов власти любого уровня. Уставный капитал ЦБ РФ и иное имущество являются федеральной собственностью. Банк России наделен значительным объемом функций и полномочий в сфере регулирования экономической деятельности и играет существенную роль в обеспечении экономической безопасности государства.

Основной функцией Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти, является защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2 ст. 75 Конституции Российской Федерации).

Банк России выполняет также и другие функции, в том числе:

во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации;

является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;

осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации;

проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

является депозитарием средств Международного валютного фонда в валюте Российской Федерации, осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения Международного валютного фонда и договорами с Международным валютным фондом; и др.

Привлечение к участию в обеспечении экономической безопасности в Российской Федерации субъектов *негосударственной сферы* (институтов гражданского общества, иных лиц) связано с необходимостью решения значительного количества сложнейших разноплановых задач. Такой подход представляется оправданным, в особенности в условиях усиления активности посягательств на экономическую стабильность и безопасность России, на что указывается также в Стратегии экономической безопасности.

Реализация этого положения привела к постепенному формированию и негосударственных субъектов обеспечения экономической безопасности, нацеленных, в первую очередь, на безопасность предпринимательства, собственности и личности. Их деятельность связана с реализацией основ конституционного права на свободное использование человеком своих прав и собственности для ведения предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. В ряду таких субъектов могут быть отмечены, например: объединения (союзы, ассоциации) предпринимателей, создаваемые в том числе для представления и защиты их имущественных интересов; обособленные подразделения юридических лиц, создаваемые для осуществления охранно-сыскной деятельности в интересах собственной безопасности учредителя (службы безопасности); третейские суды, создаваемые в целях защиты прав и законных интересов лиц в сфере экономической деятельности.

В качестве органов, деятельность которых также нацелена на вклад в достижение цели обеспечения экономической безопасности РФ, имеющих статус совещательно-консультативных субъектов общественного контроля, включающих представителей негосударственного сектора, можно указать

также на общественные консультативные советы, созданные при федеральных государственных органах власти⁵.

Таким образом, структура системы субъектов обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации сложная, многоуровневая, представлена как государственными, так и негосударственными органами, организациями, лицами. Звенья этой системы связаны и взаимодействуют друг с другом как «по вертикали», так и «по горизонтали», что придает системе свойство «сети», кратно обеспечивающее ее устойчивость и надежность.

Список использованных источников

1. Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы). Монография. Воронеж, 2021. 256 с.
2. Богатырев С.И. Риски и угрозы экономической безопасности России на современном этапе // Вопросы региональной экономики. 2022. № 2 (51). С. 52-57.
3. Глазунова И. В. Документы стратегического планирования как основа выбора методов административно-правового регулирования // Актуальные вопросы современной экономики. 2021. № 8. С. 174-183.
4. Гришковец А. А. Федеральные органы исполнительной власти и иные субъекты, осуществляющие регулирование в сфере экономики // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 68-82.
5. Публичная власть: система, компетенции. Монография. Воронеж, 2021. 237 с.
6. Сморчкова Л. Н. Правительство Российской Федерации: трансформация правового статуса // Право и практика. 2021. № 4. С. 71-76.

⁵ См, например: Приказ ФТС России от 17 октября 2018 г. № 1684 «Об утверждении Положения об Общественном совете при ФТС России»// Справочная правовая система «КонсультантПлюс».