Григорьева Валерия Анатольевна. "КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ": диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Григорьева Валерия Анатольевна;[Место защиты: Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики" - Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования].- Москва, 2014.- 259 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические и методологические основы исследования конституционно-правового положения государства в**

экономической системе России 18

1.1. Понятие и методология исследования конституционно-правовых основ экономической системы 18

1.1.1. Методологические подходы исследования 18

1.1.2. Экономическая система как объект конституционно-правового исследования 27

1.2. Конституционно-правовые основы экономической системы 42

1.3. Понятие и структура конституционно-правового положения государства в экономической системе 63

**Глава 2. Элементы конституционно-правового положения государства в экономической системе 89**

2.1. Конституционно-правовые цели государства в экономической системе 89

2.2. Конституционно-правовые функции государства в экономической системе 101

2.2.1. Регулятивная функция 104

2.2.2. Хозяйственно-распорядительная функция 114

2.2.3. Программно-стратегическая функция 120

2.2.4. Стимулирующая функция 129

2.3. Конституционно-правовой статус государства в экономической системе 138

2.3.1. Конституционно-правовые полномочия государства 138

2.3.2. Конституционно-правовая ответственность государства 163

2.4. Конституционно-правовые пределы государственного вмешательства в экономику 173

Заключение . 188

Список использованных источников . 199

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** диссертационного исследования обусловлена

необходимостью уточнения конституционно-правовой роли российского

государства в экономическом развитии страны. Конституцией РФ 1993г. провозглашены цели обеспечения благополучия и процветания России, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека. Успешное движение к ним возможно только в случае адекватной реализации государством своего конституционно-правового положения в экономической системе, основанного на балансе ценностей рыночной экономики и социального государства.

В России в должной мере не сформировались предпосылки для перехода к  
более высокой инновационной стадии экономического развития. Это объясняется,  
в том числе, диспропорциями в структуре экономики, в связи с ее энергосырьевой  
ориентацией, неразвитостью конкуренции, низким уровнем инвестиций в науку,  
инновации и образование, высокой степенью износа основных фондов, низкой  
производительностью труда1. Основной международный показатель

экономического развития страны - индекс развития человеческого потенциала - в России постепенно достиг в 2009 году уровня 1990 года (0,817), а затем опять снизился (в 2010 году – 0,719, в 2013 году – 0,788)2. Среди причин такого состояния, в частности, недостаточно эффективная реализация государством своих конституционно-правовых функций в экономике, а также отсутствие действенных механизмов взаимодействия государства с гражданским обществом, вовлечения частных лиц в решение публичных задач.

В России, как и в большинстве развитых демократических стран мира, с середины XX века наблюдается усиление роли государства в экономике, в связи с расширением его социальных задач, необходимостью компенсации негативных

1 Кочкурова Е. В. Структурные изменения в экономике современной России: политико-экономические аспекты: дисс.  
... канд. эконом. наук. М., 2012. С. 90–94.

**2** См. подробнее об этом: Там же. С.5; Индекс человеческого развития стран мира 2013. Режим доступа:  
(дата обращ.: 12.11.2013 г.)

явлений рыночной системы3, а также соответствующее увеличение

конституционно-правового регулирования в данной сфере. Анализ зарубежных конституций показывает, что многие иностранные государства стремятся подробно урегулировать основы экономической системы путем выделения для этого иногда целых глав в основных законах (Италия, Швейцария, Испания). В конституциях находят закрепление такие вопросы, как: цели, задачи и функции государства в экономике; основы государственного экономического планирования; порядок использования имущества в публичных интересах, осуществление частными субъектами публично–значимой деятельности, предоставление концессий; государственная поддержка приоритетных отраслей народного хозяйства и отдельных территорий.

В России усиление участия государства в экономике проявляется в расширении публично-правового регулирования экономических отношений (увеличении объема конституционно-правового регулирования по вопросам государственного управления экономикой, публичной собственности, усилении императивных начал в законодательстве о хозяйственных обществах, о несостоятельности, о предпринимательской деятельности), принятии множества целевых программ по экономическому развитию и увеличении разнообразия форм участия государства в экономических отношениях (государственные компании, государственные корпорации, государственно-частное партнерство).

Указанные тенденции не получили на сегодня соответствующего  
конституционно-правового регулирования и научного осмысления, что

подтверждает актуальность и общественную значимость целей и задач настоящего  
исследования, в том числе таких, как: определение конституционно-правовых  
целей, функций, полномочий государства в построении социально-

ориентированной экономики, исследование сущности и критериев эффективного

3 См. подробнее об этом: Мау В. А. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М., 1999. С. 35–69; Конституционная экономика: учеб. для юрид. и экон. вузов / П. Д. Баренбойм и др. М., 2006. С. 29–41; Мусалова З. М. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений в России: федеральный и региональный аспекты: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 21–30.

государства, основания и формы привлечения частных субъектов к реализации государственных полномочий в экономике.

**Степень научной разработанности темы и теоретическая основа  
исследования**. Проблемы основ общественного строя, конституционной модели  
экономических отношений, роли государства в становлении современной  
экономики все в большей степени находят отражение в науке конституционного  
права. Особенно важно выделить исследования конституционных основ  
экономического строя4, экономического федерализма и разграничения предметов  
ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов5, публичной  
собственности6, конституционно-правовой модели взаимосвязи государства и  
экономики7. Значительное число работ посвящено экономическим правам  
человека, их защите и гарантиям8, что позволяет более полно представить задачи  
современного государства в экономическом развитии. Весомый вклад в системное  
изучение принципов социально-ориентированной рыночной экономики,

конституционно-правовых основ экономической системы внесли такие ученые, как Г.Н. Андреева9, Г.А. Гаджиев10, В.Д. Мазаев11. Особое значение для темы

4 Кузнецова Л. Ю. Конституционные основы экономического строя современной России: дис. ... канд. юрид. наук.  
Саратов, 2006 ; Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений: дис. ... канд.  
юрид. наук. М., 2004.

5 Хвощин А. А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации: дис. ...  
канд. юрид. наук. Тюмень, 2007; Московская П. Г. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской  
Федерации и ее субъектов в экономической сфере: На примере Приволжского Федерального округа: дис. ... канд.  
юрид. наук. М., 2004.

6 См.: Мазаев В. Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид.  
наук. М., 2004; Мустафин В. Я. Конституционно-правовые основы управления государственной и муниципальной  
собственностью в субъектах Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1998; Талапина Э. В.Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации:  
автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2000.

7 Чернышов В. В. Конституционно-правовая модель взаимосвязи государства и экономики и юридические средства  
ее реализации в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

8Гаджиев Г. А. Основные экономические права: сравн. исслед. конституц. правовых ин-тов: дисс. ... докт. юрид. наук: М., 1996; Федотов И. А. Экономические права человека и гражданина в социальном государстве: современный опыт России: дисс. ... канд. юрид. наук: М., 2009; Гвоздева О. М.Конституционные основы обеспечения реализации социально-экономических прав граждан на уровне субъекта Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008; Гаврилова Ю. В. Конституционно-правовое регулирование экономических прав граждан в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Вагина А. М. Экономические права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

9 Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах: монография. Москва: Наука, 2006.

10 Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики: развитие основ гражд. права в решениях  
Конституционного Суда Российской Федерации. - М.: Юристъ, 2004.

11 Мазаев В.Д. Конституционно-правовая институционализация российской экономической системы. В кн.: Судьбы  
конституционализма в России и современном мире. Москва: Юрист, 2012. C. 152-174; Мазаев В.Д. Конституционно-  
правовые и экономические институты: направления взаимодействия и оценки. В книге: Институты  
конституционного права / Отв. ред.: Андриченко Л.В., Постников А.Е. - М.: Юриспруденция, 2011. – С.125-137.

настоящего исследования имеют достижения конституционной экономики - нового научного направления, предметом которого является изучение принципов оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность государства12. Признавая достигнутые научные результаты по вопросам исследования конституционной модели современной российской экономики и отдельных ее элементов, следует отметить, что при этом в недостаточной степени изучены особенности конституционно-правового положения российского государства в экономической системе, его цели, функции, полномочия и ответственность.

Теоретическую базу исследования составляют труды отечественных и  
зарубежных авторов в области конституционного права, теории права и  
государства, административного, хозяйственного законодательства, а также  
экономики. Использованы достижения ученых, которыми разработаны

фундаментальные категории общей теории государства и права (включая вопросы функций государства, правового положения и правового статуса субъектов права): работы С.С. Алексеева, М.И. Байтина, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, С.А. Керимова, М.М. Ковалевского, В.А. Кучинского, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсесянца, А.С. Пиголкина, Т.Н. Радько, В.О. Халфиной, З.Ф. Хусаинова, Г.З. Щербаковского.

В основу рассмотрения вопросов конституционно-правовых основ  
экономической системы, конституционно-правового статуса, конституционно-  
правовой ответственности и ряда других общетеоретических проблем  
конституционного права положены научные исследования С.А. Авакьяна, Г.Н.Андреевой, М.В. Баглая, П.Д. Баренбойма, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, М.М.Борисовой, Н.В. Бутусовой, С.В. Васильевой, В.А. Виноградова, Б.Н. Габричидзе,Г.А. Гаджиева, И.Г. Дудко, Т.Д. Зражевской, А.Е. Козлова, А.А. Кондрашева, М.А.Краснова, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, В.О. Лучина, А.Н. Лебедева, В.Д.Мазаева, А.Е. Постникова, Б.А. Страшуна, М.М. Султыгова, Э.В. Талапиной, Ю.А.

12 См.: Конституционная экономика: учеб. для юрид. и экон. вузов / П. Д. Баренбойм [и др.]. - М., 2006. С.10.

Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой (Конюховой), В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева.

При анализе вопросов экономической системы и ее элементов, роли  
государства и права в экономике использовались работы отечественных и  
зарубежных экономистов: А.А. Аузана, Н.И. Базылева, В.В. Бархатова, Е.Ф.Борисова, А.С. Булатова, Н.В. Василенко, А.Ю. Воронина, В.Г. Герасимова, Н.П.Кононковой, Т.В. Корчагиной, Н.Н. Лебедевой, В.А. Мау, Д. Норта,А.Р. Нуртдинова, М.И. Плотницкого, Р.А. Познера, М.А. Сажиной,

П.А. Самуэльсона, А.Н. Тура, А.С. Улюкаева, В.В. Шапкина, А.Е. Шаститко, А.В. Федорова, Н.Д. Эриашвили, Е.Г. Ясина.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные

отношения, склад ывающиеся в сфере конституционно-правового регулирования положения государства в российской экономической системе.

**Предмет исследования –** конституционно-правовое положение государства в экономической системе (включая цели, функции, статус и пределы вмешательства государства в экономику), практика реализации конституционно-правовых норм в этой сфере, а также представленные в научной литературе подходы, затрагивающие исследуемую тему.

**Целью диссертационного исследования** является раскрытие понятия,  
структурных элементов и содержания конституционно-правового положения  
государства в экономической системе, его значения для целей построения в России  
социально-ориентированной рыночной экономики, а также выявление

особенностей его реализации.

Для достижения этой цели были определены следующие **частные задачи:**

- уточнить понятие и структуру экономической системы применительно к  
целям конституционно-правового исследования;

- раскрыть современное содержание конституционных основ экономической  
системы в России и за рубежом;

- предложить понятие и структуру конституционно-правового положения  
российского государства в экономической системе;

выявить содержание конституционно-правового положения государства в экономической системе через раскрытие его элементов (целей, функций, полномочий, ответственности, пределов вмешательства государства в экономику);

выявить содержание и особенности реализации каждой конституционно-правовой функции российского государства в экономической системе на современном этапе;

- обосновать предложения по совершенствованию законодательства.  
**Методологическая основа** диссертационного исследования. Для достижения

поставленной цели и решения частных задач использовался комплексный подход,  
предполагающий одновременное использование ряда методов: диалектического,  
системного, исторического, абстрагирования, анализа и синтеза, сравнительно-  
сопоставительного, функционального анализа, формально-юридического,  
экономико-статистического, моделирования. Дополнительной методологической  
основой для выработки научных понятий (категорий) являлись законы формальной  
логики и лингвистики. Метод сравнительного правоведения применялся при  
анализе конституционного законодательства России, конституций советского  
периода и конституций зарубежных государств. Особое значение для настоящего  
исследования имеет методология конституционной экономики,  
предусматривающая одновременное рассмотрение общественных отношений с  
позиции конституционного права и экономической науки.

**Нормативную основу** исследования составили Конституция России,  
федеральные конституционные и федеральные законы, законы Российской  
Федерации, нормативные правовые акты в сфере экономической деятельности,  
управления государственным имуществом, акты программного характера;  
конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов  
Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда РФ,  
связанные с темой исследования. В процессе исследования автором

проанализированы конституционно-правовые акты периода РСФСР, СССР и 50 конституций зарубежных государств.

**В информационную базу** исследования включены макроэкономические показатели России и динамика их изменения (объемы ВВП, инвестиций, промышленного производства, торгового оборота, доходов населения, оценка безработицы, индекс потребительских цен и цен производителей); иные аналитические материалы, касающиеся инвестиционного и предпринимательского климата РФ, роста экономики России в целом и на уровне отдельных субъектов, отчеты ведущих мировых рейтинговых агентств об индексах развития человеческого потенциала, экономической свободы и конкурентоспособности.

**Эмпирической базой** исследования являются материалы научно-практических конференций, семинаров по вопросам рыночной экономики, управления государственной собственностью, практики государственно-частного партнерства в России и за рубежом, арбитражная судебная практика; материалы юридической печати.

**Полученные результаты и их научная новизна.** В диссертационной работе проведено одно из первых комплексных исследований конституционно-правового положения российского государства в экономической системе, разработана и обоснована юридическая конструкция конституционно-правового положения российского государства в указанной системе общественных отношений, включающая в себя конституционно-правовые цели, функции, статус (полномочия и ответственность) государства в экономике, пределы государственного вмешательства в экономику. В работе выделены и охарактеризованы конституционно-правовые функции российского государства в экономической системе на современном этапе: регулятивная, хозяйственно-распорядительная, программно-стратегическая и стимулирующая. На основании сформированного понятийного аппарата в исследуемой сфере предложены критерии оценки эффективности реализации названных конституционно-правовых функций государства.

**Новые практические результаты и их значимость:**

1. На основе комплексного подхода и учета научно-практического  
потенциала выводов отраслевых правовых наук (административного,

гражданского), а также смежных наук (экономики) расширены научно-методологические возможности анализа конституционно-правового положения государства в экономике и выработаны по его итогам предложения по совершенствованию правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

2. Положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут  
быть использованы в практической деятельности органов государственной власти  
при разработке мер, направленных на повышение эффективности управления  
объектами государственной собственности, а также реализации полномочий в  
экономической сфере, в том числе путем привлечения частных субъектов для  
осуществления публично-значимой деятельности.

3. Разработана модель критериев эффективного государства, которая  
предполагает учет десяти показателей, позволяющих оценить результативность  
реализации конституционно-правовых функций государства в экономической  
системе. Модель может быть использована и в качестве научного инструмента, и в  
прикладных целях.

4. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в  
учебном процессе при подготовке курсов лекций и учебно-методических пособий  
по дисциплинам «Конституционное право Российской Федерации»,  
«Конституционное право зарубежных стран», «Конституционная экономика»,  
«Теория государства и права», «Предпринимательское право Российской  
Федерации».

**На защиту выносятся следующие основные положения, обладающие элементами научной новизны:**

1. Обосновано, что **конституционно-правовое положение государства**

**в экономической системе** представляет собой установленные нормами конституционного права цели, функции и полномочия государства по обеспечению общественного благосостояния и стабильного экономического развития. Его структура включает в себя конституционно-правовые цели, функции, статус

(полномочия и ответственность) государства в экономической системе, конституционно-правовые пределы государственного вмешательства в экономику.

2. Аргументировано выделение в **системе конституционно-правовых целейобщих (основных) и конкретизирующих (специальных) целей.** Основной  
конституционно-правовой целью российского государства в экономике  
предложено рассматривать обеспечение благосостояния настоящих и будущих  
поколений путем сбалансированного развития всех отраслей экономики и регионов  
страны, реализуемого на основе научного прогнозирования и планирования,  
рационального использования природных ресурсов. Выделен ряд специальных  
целей российского государства: 1) обеспечивать комплексный подход государства  
к решению экономических задач - с учетом социальных и экологических  
последствий этих решений; 2) распределять публичные задачи между  
государственными и негосударственными структурами с учетом требований  
максимальной эффективности их решения; 3) достигать цели социально-  
экономического развития с использованием минимальных экономических  
ресурсов; 4) обеспечивать воспроизводство природных ресурсов и сохранение  
существующих экосистем с учетом экономических и иных интересов будущих  
поколений.

3. Разработана классификация **конституционно-правовых функцийроссийского государства в экономической системе** на современном этапе: а)  
регулятивная (правовое регулирование экономических отношений, создание  
организационно-процедурных условий реализации этого регулирования), б)  
хозяйственно-распорядительная (управление государственным имуществом в  
процессе экономической деятельности государства), в) программно-стратегическая  
(выработка экономической политики, принятие документов программного  
характера в различных отраслях хозяйствования), г) стимулирующая (поощрение  
эффективной, инновационной, экологически-безопасной экономической  
деятельности субъектов экономической системы).

4. Предложена **классификация конституционно-правовых полномочийгосударства в экономической системе**, которые по формам реализации можно

разделить на: 1) властные полномочия (осуществляемые государственными органами); 2) властно-корпоративные полномочия (осуществляемые специально созданными государством юридическими лицами); 3) делегированные полномочия (реализуемые частными лицами, в силу их особого статуса или на основании договора).

Обосновано, что наличие делегированных полномочий отражает фактически сложившуюся, но в достаточной степени нормативно (в первую очередь, конституционным путем) не регламентированную практику передачи российским государством своих полномочий в экономической системе частным субъектам. В связи с этим, предложено ввести в законодательство понятие **публично-значимой деят ельност и** - деятельности по реализации отдельных публичных функций гражданами и организациями в порядке и на условиях, установленных законодательством.

1. Доказана особая значимость **позитивной конституционно-правовой ответственности государства** перед нынешними и будущими поколениями за эффективную реализацию своих конституционно-правовых функций в экономической системе в целях обеспечения «благополучия и процветания России» (преамбула Конституции РФ). В целях гарантирования ее реализации автором разработана модель критериев эффективного государства в экономической системе**,** основанная на учете 10 показателей, отражающих результаты реализации конституционно-правовых функций государства в экономической системе.
2. Предложена классификация **конституционно-правовых ограничений (пределов) государственного вмешательства в экономику,** в рамках которой они разделены на три группы: 1) общие ограничения (обусловленные особенностями положения публично-властного субъекта в правовом государстве); 2) инструментальные ограничения (связанные с механизмом реализации государством своих полномочий через органы); 3) специальные (обусловленные особенностями экономической системы). Обосновано, что специальным конституционно-правовым пределом выступает естественно-экономический предел, который

выражается в необходимости соблюдения государством экономических законов, действующих в конкретный исторический период.

7. В целях совершенствования конституционно-правового регулирования  
основ экономической системы в России, предложено принять федеральный закон  
«Об основах экономической системы», в котором закрепить: принцип социально  
ориентированной экономики и его содержание; цели и задачи государства в  
области экономического развития; основы правового положения земли, полезных  
ископаемых (в первую очередь, нефти и газа), иных природных ресурсов,  
принципы их использования; основы государственного экономического  
планирования; основы осуществления частными лицами публично-значимой  
деятельности.

8. С целью ликвидации пробелов правового регулирования передачи  
государственных полномочий в экономической системе частным субъектам  
(осуществления частными лицами публично-значимой деятельности):

8.1. Дополнить Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих  
принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных  
органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положениями,  
предусматривающими, что федеральные органы исполнительной власти, органы  
исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного  
самоуправления могут привлекать к осуществлению своих полномочий частных  
субъектов в порядке и на условиях, установленных законодательством об  
осуществлении публично-значимой деятельности.

8.2. Принять федеральный закон «Об осуществлении публично-значимой  
деятельности», в котором установить: а) закрытый перечень публично-значимых  
сфер, в рамках которого возможно привлечение частных лиц; б) перечень форм  
осуществления частными лицами публично-значимой деятельности, в том числе  
механизмы государственно-частного партнерства; в) гарантии и меры поощрения  
лиц, осуществляющих публично-значимую деятельность; г) принципы и способы  
бюджетного финансирования публично-значимой деятельности, осуществляемой

частными лицами; д) порядок государственного и общественного контроля за осуществлением публично-значимой деятельности.

9. В целях учета конституционно-правового принципа соответствия  
ограничений права на свободу предпринимательской деятельности требованиям  
необходимости, соразмерности, пропорциональности, обеспечения равновесия  
между общественными и частными интересами, - изложить пункт 2 статьи 5  
Федерального закона от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»  
в следующей редакции: «2.Федеральными законами могут быть предусмотреныслучаи обязательного членства субъектов предпринимательской или

профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях. Обязательное членство может быть установлено только в отношении видов деятельности имеющих особую публичную значимость, в том числе затрагивающих интересы неопределенного круга лиц, потенциально опасных для жизни и здоровья граждан, окружающей среды».

**Апробация результатов диссертационного исследования** осуществлялась в следующих формах:

1) при участии в работе Экспертного совета Некоммерческого партнерства  
«Центр развития государственно-частного партнерства»13; автор принимал  
непосредственное участие в подготовке экспертных заключений по региональным  
законопроектам об участии субъектов Российской Федерации в государственно-  
частном партнерстве (Владимирская область, Волгоградская область, Республика  
Якутия)14;

2) при участии в рабочей группе Автономного учреждения Воронежской  
области «Институт регионального законодательства» по разработке проекта закона

13 Некоммерческое партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства» является некоммерческой  
организацией, созданной при поддержке Торгово-промышленной палаты Российской Федерации с целью  
объединения ресурсов государства и бизнеса, консолидации экспертного сообщества в области государственно-  
частного партнерства для привлечения инвестиций и компетенций в развитие общественной инфраструктуры. Режим  
доступа**:** // (дата обращ.: 12.10.2013 г.).

14 Экспертные заключения представлены на сайте Центра развития государственно-частного партнерства. Режим  
доступа: (дата обращ.: 12.10.2013 г.).

Воронежской области о государственно-частного партнерстве (закон был принят в 2011г.)15.

Основные итоги работы были опубликованы автором в восьми научных статьях общим объемом 5,6 п.л., среди которых пять в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации. Также они были использованы в ходе выступлений на конституционных чтениях кафедры конституционного права России и зарубежных стран ГОУ ВПО «Воронежского государственного университета».

**Структура диссертационного исследования** состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и 3-х приложений.

## Понятие и методология исследования конституционно-правовых основ экономической системы

Конституционно-правовая значимость экономической области жизни общества предопределена рядом факторов. Во-первых, экономические отношения выступают в роли базиса гражданского общества, они складываются из отношений собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ16; как следствие, в них вовлечен огромный круг субъектов. Во-вторых, достижение экономической стабильности является залогом успешной реализации всех функций государства (политической, социальной, обороны границ и др.). Именно экономические ценности являются материально-правовой базой для любого иного вида деятельности.

В конституционном праве вопросы экономической системы традиционно исследуются в контексте основ конституционного строя. Основы конституционного строя представляют собой совокупность конституционных принципов, которые определяют основные черты экономической и политической системы общества, организации государства, правового положения личности, взаимоотношений личности, общества и государства17. В свою очередь, под основами экономической системы (или экономического строя)18 общества понимается совокупность важнейших институтов и принципов экономической системы, к которым относятся формы собственности, принципы конституционно-правового регулирования экономических отношений, принципы формирования, разграничения, управления и распоряжения материальными благами19.

В науке конституционного права активно исследуются конституционные принципы экономики России: социальной рыночной экономики (ч. 1, ст. 7); единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8); свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 8); разграничения предметов ведения в области экономических отношений между федеральными и региональными органами власти (ст. 70, 71); свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8); многообразия и защиты равным образом всех форм собственности (ч. 2 ст. 8); поддержки конкуренции (ч. 1 ст. 8)20. Разрабатывается концепция социального рыночного хозяйства как конституционно-правовой модели экономики России21, делаются первые выводы о формировании в конституционном праве комплексного правового института конституционно-правовых основ экономической системы22.

В правовой науке на данный момент не имеется однозначного понимания таких часто употребляемых, в том числе в законодательстве, терминов, как экономика, экономическая система, экономическая деятельность, экономическое развитие, экономические отношения, что обусловлено переплетением в этих категориях правового и экономического содержания. Поэтому представляется необходимым в самом начале установить методологические подходы к познанию основных понятий настоящего исследования, которые в силу его предмета часто имеют экономическое происхождение.

В правовой науке юридическая терминология подразделяется на терминологию права (закона) и правоведения (науки). Основной массив является общим, однако в науке, безусловно, шире используется более сложная и узкоспециальная юридическая лексика23. Юридические термины делятся на: 1) общеупотребительные (например, деятельность, порядок, система и др.); 2) специальные технические; 3) специальные юридические (суверенитет, дееспособность, эмансипация и др.). Общеупотребительные термины могут использоваться, как в обыденном значении, так и в узком, установленном нормативном акте. Специальные технические термины приходят в нормы права из различных отраслей знания — медицины, экономики, искусства — и должны использоваться в их специальном отраслевом значении (кроме случаев, когда закон дает им свое толкование)24. Одним из основных требований к использованию юридической терминологии является стабильность и устойчивость употребления. Замена одного термина другим, использование в нормативных актах разных понятий с одним значением затрудняет восприятие смысла25.

Исходя из сказанного, методологически верным при определении понятий экономической системы, экономических отношений (и любых иных понятий экономического происхождения в дальнейшем) будет обращение к их значению в экономической науке. Однако определение понятия (дефиниция) и установление сущности, содержания, элементного состава того или иного экономического явления — это совсем другое дело. Поэтому еще одной фундаментальной методологической задачей является выявление наиболее эффективного инструментария познания сущности тех явлений, которые входят в предмет настоящего исследования и часто имеют экономико-правовую природу.

## Понятие и структура конституционно-правового положения государства в экономической системе

Введение термина, правовой категории или правовой конструкции в научный оборот обуславливается целями познания и систематизации, логического построения накопленного знания. Для достижения целей настоящего исследования требуется использовать такие методы познания, которые позволят наиболее полно описать конституционно-правовую роль государства в экономической системе во всей ее сложности. В этой связи представляется, что юридическая конструкция конституционно-правового положения государства в экономической системе решает такую задачу наилучшим образом.

Юридическая конструкция как особое научное средство познания представляет собой структурированное модельное описание сложносоставного правового явления. В науке существуют разные взгляды на понятие и сущность юридической конструкции141. В широком понимании, юридическая конструкция — это метод познания права, а также толкования норм права142. Ряд ученых разделяет юридические конструкции на нормативные, представляющие собой результаты нормотворческой деятельности, и теоретические, представляющие собой результаты теоретического моделирования (В. М. Баранов, Ю. Л. Мареев, В. В. Чевычелов)143. А. Ф. Черданцев, в свою очередь, справедливо указывает, что между нормативной и теоретической юридической конструкцией «нет грани, которая бы полностью отделяла одну от другой», «можно говорить о единой юридической конструкции, осуществляющей различные функции: гносеологическую и нормативную»144. Познавательная ценность юридической конструкции состоит в том, что она позволяет: а) объединить в единое целое объективные и субъективные элементы части социальной действительности, урегулированной правовыми нормами; б) составить общее представление об изучаемой сфере явлений в их многообразии; в) выработать собирательный доктринально-правовой образ отдельного юридического явления, его понятийно-категориального статуса145.

В каждой отрасли права складываются собственные отраслевые юридические конструкции, в конституционном праве к таким относятся конституционно-правовой статус личности, конституционно-правовой статус государства146.

Создание в процессе конституционно-правового исследования юридической конструкции есть разновидность применения системного метода, который предполагает использование методологических подходов и приемов изучения и конструирования государственно-правовых явлений как систем. Этот метод предполагает, что система: а) это комплекс взаимосвязанных элементов; б) образует единство со средой; в) как правило, представляет собой элемент системы более высокого порядка147. Системный анализ позволяет выявить функциональные связи между элементами, установить факторы, обеспечивающие единство системы. В свете сказанного в настоящей работе конституционно-правовое положение государства в экономической системе рассматривается как особая юридическая конструкция, по своей сути представляющая систему взаимосвязанных элементов.

В юридической литературе под правовым положением (или статусом) субъекта в самом общем плане понимается нормативно установленная совокупность его прав и обязанностей148. При этом одни ученые буквальным образом отождествляют понятия правового положения и правового статуса субъекта, предлагая их рассматривать в качестве синонимов (Н. И. Матузов, Л. Д. Воеводин)149. Другие ученые отделяют их друг от друга, определяя положение как более широкую правовую категорию, включая в нее, помимо статусных, иные внестатусные элементы (Е. А. Лукашева, Н. В. Витрук, В. А. Кучинский150). Например, ряд авторов особым образом разделяет «предстатусные» элементы (как предпосылки правового статуса) — гражданство, правосубъектность и «послестатусные» элементы — гарантии, законные интересы, юридическая ответственность151.

Семантически «положение» и «статус» идентичны — «статус» (от латинского «status») переводится как положение, состояние152. Однако согласно толковому словарю русского языка, слова «положение» и «статус» имеют разное значение. Слово «положение» определяется в том числе как местонахождение в пространстве; состояние кого-нибудь, чего нибудь, обстоятельства, сложившиеся для кого-нибудь, чего-нибудь; совокупность общественно-политических отношений, обстановка общественной жизни; место, роль кого-нибудь в общественной жизни153. Слово «статус» толкуется как «совокупность прав и обязанностей гражданина или юридического лица»154. В связи с этим с точки зрения лексики справедливо рассматривать эти понятия как самостоятельные. Н. В. Витруком была разработана системная теория правового положения личности, в рамках которой он предложил понимать под правовым положением личности «все элементы закрепленного в праве состояния личности, находящиеся между собой в определенных связях, в социальном плане обусловленные тем местом, какое личность занимает в системе общественных отношений»155. Элементами правового положения личности автор называет правовой статус (права, свободы, обязанности, законные интересы), гражданство, правосубъектность, гарантии, принципы правового положения. Другие авторы, также разделяющие широкий подход, включают в правовое положение несколько иной набор элементов, однако основные составляющие (права, обязанности, гарантии, ответственность) признаются практически всеми. Н. В. Витрук предлагает использовать выявленные элементы для раскрытия содержания специальных видов правового положения личности, к которым относится и конституционно-правовое положение156.

В. А. Кучинский обосновывает позицию, согласно которой правовое положение личности — понятие более широкое, чем статус, и представляет собой «единство статических и динамических, объективных и субъективных моментов, выражающих не только правовое закрепление, но и реализацию в определенных юридических формах свободу личности»157. К элементам правового статуса он относит статусные права, обязанности, основания и виды ответственности158. В своем монографическом исследовании Н. А. Богданова приходит к выводу, что сущностная характеристика статуса состоит в том, что он «обладает устойчивостью, относительным постоянством, внутренней согласованностью и системообразующей значимостью» и ближе по своему содержанию к таким элементам правоотношения, как права и обязанности159. Статус характеризует природу субъекта, его место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия160.

## Конституционно-правовые функции государства в экономической системе

В параграфе о структуре конституционно-правового положения государства в экономической системе была рассмотрена такая особенность функций, как их историчность, изменчивость содержания. Система функций государства складывается в зависимости от конкретных социально-экономических условий (внутри страны и в мире), а также конституционно-правовых целей государства на конкретном историческом этапе. Вопрос о функциях в этой связи находится не только в плоскости «должного», но и «сущего». Поэтому рассмотрение функций как элемента конституционно-правового положения, тесно взаимосвязанного с внешней средой (самой экономической системой), предполагает анализ не только норм права, но и «живой материи», которой выступают материалы судебной практики, статистического и экономического анализа. Такой инструментарий соответствует и методологии конституционной экономики. Соответственно, выделение конституционно-правовых функций российского государства в экономической системе на современном этапе основывается на анализе: а) конституционно-правовых целей государства; б) нормативно-правового регулирования, в том числе в актах стратегического характера; в) фактической деятельности государства в экономике. Необходимо отметить, что любая классификация функций государства имеет субъективный характер и обуславливается целями конкретного исследования. Поэтому представляемая ниже классификация не претендует на то, чтобы являться единственно правильной и исчерпывающей. Напротив, она намеренно не касается некоторых специфических направлений государственной деятельности (например, в сфере налогообложения, денежного, валютного и банковского 102 регулирования, международных экономических отношений, экономической безопасности) в целях более глубокого освещения иных, наиболее базовых для экономики, на взгляд автора. В экономической литературе много внимания уделяется экономическим функциям государства, но, как и в правовой науке, единства в определении их количества и содержания нет233. И. К. Бабайцева обосновывает систему экономических функций, включающую в себя регулирующую (направлена на компенсацию неэффективности рынка, упорядочивание хозяйственной деятельности), предпринимательскую (осуществление государством хозяйственной деятельности) и защитную (направлена на обеспечение стабильности и безопасности экономики, в том числе на международном уровне). При этом она обращает внимание на то, что содержание и реализация этих наиболее общих функций зависит от факторов всеобщего (достижение границ соответствия национальной экономической системы и современного уровня мирового экономического развития), общего (содержание национальной экономической системы, национальный уклад хозяйственного развития и его исторический этап) и единичного (конкретные социально-экономические условия страны, определяющие цели государственного вмешательства в экономику) характера234.

В теории государства и права традиционно выделяется единая экономическая функция государства, в содержании которой выделяются или отдельные элементы235, или подфункции236, представляющие собой конкретные направления деятельности государства в экономике.

З. ФХусаинов выделяет такие элементы экономической функции государства: правовое регулирование экономической деятельности; стабилизация экономики; социально-ориентированное распределение ресурсов; обеспечение социальной защиты и социальных гарантий237. А. М. Милюков в систему подфункций включает: развитие энергетической системы; развитие агропромышленного комплекса; кредитно-денежная и фискальная политика; развитие наукоемкой экономики; инвестиционная политика; управление государственным сектором экономики; внешнеэкономическая деятельность238. Как говорилось выше, в Концепции долгосрочного социально экономического развития был закреплен курс на переход к новому «инновационному социально ориентированному типу экономического развития» . Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года определили более конкретные задачи экономической политики, среди которых усиление инновационной составляющей в национальном хозяйстве, обеспечение развитие системы стратегического планирования, а также разработка и реализация государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов. Учитывая современные исторические реалии России и стоящие перед ней экономические задачи, предлагается выделить четыре конституционно-правовые функции государства в экономической системе: регулятивную, программно-стратегическую, хозяйственно распорядительную и стимулирующую. Первые две являются традиционными для государства. Вторые две обусловлены целями современного политико-правового курса модернизации российской экономической системы, нашедшими отражение в конституционной практике и программно-стратегических актах. При этом функции не осуществляются изолированно, и некоторые конституционно-правовые цели и полномочия государства в экономической системе имеют полифункциональное значение.

## Конституционно-правовые полномочия государства

Конституция РФ предусматривает полномочия государства, связанные с его особым положением в экономической системе. Некоторые из них прямо закреплены в тексте (прямые), а некоторые выводятся путем системного толкования конституционных норм и принципов (скрытые)319. Так, Российская Федерация обязана обеспечить признание, соблюдение и защиту экономических прав граждан и их объединений на собственность, свободу экономической деятельности, поддержку конкуренции (ст. 8, 34, 35), особую правовую защиту земле и природным ресурсам (ч. 2 ст. 36), создание условий для единого экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (п. 1 ст. 8), управление федеральной государственной собственностью (п. «д» ст. 71).

Конституционные полномочия государства в экономической системе реализуются государством на двух уровнях — федеральном и региональном. Основы разграничения предметов ведения и полномочий между ними закреплены в статьях 71 (предметы исключительного ведения России) и 72 (предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) Конституции РФ.

Все полномочия экономического характера, упомянутые в них, можно поделить по элементам экономической системы:

1) полномочия по обеспечению прав и свобод субъектов ЭС (исключительные: регулирование и защита экономических прав и свобод человека и гражданина; совместного ведения: защита экономических прав и свобод человека и гражданина);

2) полномочия по управлению экономическими ресурсами (исключительные: федеральная государственная собственность и управление ею; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; определение статуса и защита территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; совместные: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности);

3) полномочия по обеспечению функционирования институтов экономической системы (исключительные: федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включа федеральные банки; совместные: установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации);

4) полномочия по вопросам регулирования экономических отношений (исключительные: гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; официальный статистический и бухгалтерский учет; внешнеэкономические отношения Российской Федерации; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации; совместные: координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации).

В науке отмечается, что фактически из ведения субъектов России в последние годы были изъяты такие вопросы совместного ведения, как владение, пользование, распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, защита прав и свобод. Это происходит в связи с тем, что данные вопросы на федеральном уровне были полностью урегулированы. О том, что такая ситуация нарушает конституционный баланс предметов ведения и полномочий, нарушает права регионов, высказывались многие ученые320, мнение которых считаем справедливым. Конституционно-правовые полномочия государства также можно классифицировать по функциям государства в экономической системе на: 1) регулятивные полномочия (принятие законов по вопросам экономического характера, создание институтов их реализации); 2) хозяйственно-распорядительные полномочия (по управлению государственным имуществом, участию в экономической деятельности); 3) полномочия программно-стратегического характера (по принятию актов стратегического характера в сфере экономического развития); 4) 141 стимулирующие полномочия (направленные на поощрение отдельных видов экономической деятельности частных субъектов)