

ЭКОНОМИКА В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗЕРКАЛЕ

Конституционно-правовая институционализация российской экономической системы

В.Д. Мазаев,
доктор юридических наук, профессор

1. Расширение предмета конституционного регулирования

Российское государство в последние десять лет значительно увеличило свое регулятивное воздействие на социально-экономические отношения. Несмотря на закрепленную в Конституции РФ либеральную модель экономики, наше государство не осталось на позициях «ночного сторожа» и даже «умеренного менеджера». Оно расширило свое присутствие во всех основных экономических сферах: присвоения, производства, распределения и перераспределения. Оно стало доминирующим игроком как на внутреннем, так и на внешнем рынке: формирование государственных корпораций, единых хозяйственных субъектов со стопроцентным участием государства, контрольные пакеты акций основных экономических образований (банков, нефтяных и газовых добывающих и перерабатывающих предприятий, предприятий энергетики, оборонного комплекса и т.д.). И то, что формально многие предприятия относятся к частной форме собственности, не подменяет реальной картины происходящего — преобладания публичной собственности и государственного влияния на основные секторы экономики. Государство выступает на рынке в виде основного хозяйственника и одновременно суверенно устанавливающего правила игры.

Сегодня государственная власть активно показывает свою роль как основного субъекта в выборе экономического развития страны. Она старается показать себя гарантом стабильности экономического национального и международного развития.

Усиление роли государства является объективной реальностью для всех постиндустриальных стран. Конституционное регулирование стало активно использоваться в решении экономических и социальных вопросов. Социализация конституций предполагает воздействие на общественные отношения с позиции выстраивания определенного уровня социальной справедливости, балансов социальных сил¹. Современный предмет конституционного права вышел далеко за пределы организации и функционирования основных институтов публичной власти. Сдерживание мирового финансово-экономического кризиса обусловило применение мер государственного воздействия по стабилизации рыночных отношений с использованием перераспределения национального богатства на поддержку частного сектора, фактической национализации, ограничения свободы договоров (например, по ограничению вознаграждения ведущим менеджерам частных компаний).

Налицо расширение предмета конституционно-правового регулирования экономических отношений. При этом конституционно-правовое регулирование не вправе подменять отраслевое регулирование этих процессов. Оно должно занимать ведущее место в правовой системе по установлению базовых регуляторов в сфере экономики и социальных отношений. Целевым назначением предмета конституционного регулирования в условиях демократического рыночного государства является обеспечение равновесия во взаимоотношениях общества, государства и личности с использованием политической власти как важнейшего инструмента и гарантии этих отношений.

На сегодняшний день процесс расширения вмешательства государства в экономику сопровождается попытками скорректировать конституционную модель экономической системы, в том числе усилить плановость в регулировании экономики, расширить инструменты и ориентиры перераспределения национальных богатств, укрепить централизацию в регулятивном воздействии на экономические процессы.

¹ См., напр.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 25; *Танчев Е.* Экономические вопросы в Конституции Болгарии // Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации. М.: Институт права и публичной политики. 2010. С. 93.

С учетом этого стоит вспомнить, что в советских Конституциях к предмету конституционного регулирования экономических отношений относили практически все параметры экономической системы общества: характеристика способа производства (неэксплуататорский), формы собственности, роль государственной собственности, плановое ведение экономики, принципы производства, распределения, обмена, потребления, перечень важнейших объектов собственности и основные правовые режимы их использования и т.д.

Для характеристики такого круга общественных отношений использовалось понятие «экономическая система общества». Экономическая система рассматривалась как важнейший объект конституционного исследования и регулирования. Важнейшие параметры экономической системы общества выделялись в качестве «основы экономической системы общества». Конституционное значение основ экономической системы заключалось в ее определяющем воздействии на политическую власть.

В советской конституционной модели конституционное регулирование экономических отношений было более детально сформулировано и обеспечено институционально, например, была закреплена роль государственной собственности в экономике и в общественном развитии, закреплены основы планирования экономического развития и т.д. В Конституции РФ 1993 г. не используется понятие основ экономической системы, а самое главное — не признается жесткая взаимосвязь экономических и политических отношений и предопределенность политических отношений экономическими.

В главе 1 Конституции РФ закреплены основы конституционного строя России, в которых устанавливаются важнейшие принципы рыночной экономики, признание государством разных форм собственности и равная правовая защита этих форм. В основах конституционного строя закреплены важнейшие основы экономической модели нового строя.

На наш взгляд, понятие «основы экономической системы общества» (или «экономическая основа общества») с учетом современных конституционных положений можно использовать в анализе современного конституционного регулирования экономической системы. Под этим понятием следует понимать совокупность важнейших институтов и принципов экономической системы, прежде всего формы

и виды собственности, принципы конституционно-правового регулирования экономических отношений, принципы формирования, разграничения, управления и распоряжения материальными благами. Это понятие относится к апробированным категориям науки государственного (конституционного) права, теоретически оно более разработано (при этом оно не должно иметь старую мировоззренческую окраску). Российское конституционно-правовое законодательство пошло по пути использования категории «экономическая основа». В Федеральном законе «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» закреплена специальная глава «экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации»; в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — глава «Экономическая основа местного самоуправления».

Итак, расширение предмета конституционно-правового регулирования экономических отношений предполагает уточнение понятийных рядов этого явления, а также более четкого определения отдельных элементов, структур регулятивного воздействия конституционно-правовых норм. К таким элементам можно отнести институты конституционного права.

2. Конституционно-правовой институт и структура конституционных основ экономической системы общества

Правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, которые воздействуют на определенный вид однородных общественных отношений. Правовому институту свойственны: а) однородность фактического содержания — каждый институт предназначен для регулирования относительно обособленной группы отношений либо отдельных поступков, действий людей; б) юридическое единство правовых норм, которое представлено общими правовыми принципами, специфическими понятиями, что в целом создает особый правовой режим правового регулирования; в) нормативная обособленность; г) полнота регулируемых отношений¹. Правовые институты бывают

¹ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. В.А. Кикотя, В.В. Лазарева. 3-е изд. М.: ИД «Форум»; ИНФРА-М, 2008. С. 363.

разных видов: отраслевыми (институт главы государства) и межотраслевыми (институт договора); материальными (институт наследования) и процессуальными (институт привлечения к конституционно-правовой ответственности); регулятивными (институт купли-продажи) и охранительными (институт деликтной ответственности); простыми (институт гражданства) и комплексными (институт собственности)¹. Ряд однородных институтов образуют подотрасль права.

Обособление правового института предопределяется не только и не столько объемом правовых норм, входящих в данную совокупность (степенью правовой урегулированности), но в большей мере потребностью правового регулирования данного вида общественных отношений, т.е. особенностями предмета правового регулирования². Например, С.А. Авакьян конституционно-правовой институт представляет как совокупность норм, связанных и взаимообусловленных общностью предмета регулирования³. Границы и содержание понятия правового института достаточно динамичны. Так, О.Е. Кутафин к числу конституционно-правовых институтов относит: основы конституционного строя; гражданство; основы правового статуса человека и гражданина; федеративное устройство; избирательное право; системы государственной власти; систему местного самоуправления⁴. С.А. Авакьян в рамках института системы государственной власти выделяет несколько самостоятельных институтов, причем объединяет ряд из них в подотрасль, связанную с Федеральным Собранием, а также выделяет подотрасль органов государственной власти субъектов Федерации, где в качестве института, например, обособляет институт депутата представительного органа субъекта Федерации и т.д.⁵ По мнению Ю.А. Тихомирова, выделение института конституционного законодательства

¹ См., напр.: *Синюков В.Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2010. С. 399; *Головастикова А.Н., Грудцина Л.Ю.* Конституционное право России: учебник / под ред. Н.А. Михалевой. М.: Эксмо, 2006. С. 56–57.

² См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 55–56.

³ См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд.: в 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2007. С. 79.

⁴ См.: *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 57.

⁵ См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России. С. 80.

скорее связано со способами законодательного регулирования отдельных частей подотраслей¹.

Процесс обособления, формирования конституционно-правовых институтов и подотраслей отражает некую объективную политико-правовую реальность, связанную с возрастанием роли тех или иных видов общественных отношений, потребностью в их адекватном конституционно-правовом урегулировании, в том числе выделением характерных приемов, способов регулятивного воздействия. Нельзя не согласиться с тем, что специализация правового регулирования в рамках отдельных подотраслей и институтов конституционного права является существенной чертой современного конституционного права России². Так, совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих статус Федерального Собрания РФ и ранее входивших в институт органов государственной власти, с развитием роли и места парламента в системе конституционного строя страны обособился в самостоятельный институт конституционного права и ряд специалистов даже рассматривают его в качестве самостоятельной подотрасли конституционного права. В процессе выделения тех или иных норм в институты объективная потребность обособления дополняется субъективным моментом — волей ученых-систематизаторов, которые в целях научного анализа выделяют из крупных институтов другие институты, например, в институте парламента институт правового статуса депутата, которые рассматриваются как подинституты, а последние также могут дробиться³.

Совокупность конституционных норм, воздействующих на данный вид общественных отношений, можно назвать конституционным институтом. Его воздействие ограничено рамками конституционных предписаний. Институт, включающий регулятивное воздействие норм Конституции РФ и норм федеральных законов, содержащих правовое воздействие на часть отношений, относящихся к предмету кон-

¹ См.: Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. М. : Городец, 1999. С. 28.

² Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 124.

³ См.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. 5-е изд. М. : Юрист, 2008. С. 21.

ституционного права, следует относить к конституционно-правовым институтам. Среди конституционно-правовых институтов можно выделить комплексные институты. В одних из них объединяются конституционные нормы и нормы федеральных законов, регулирующие однородный вид общественных отношений. Например, конституционные нормы, устанавливающие статус государственной и муниципальной форм собственности и нормы федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», конкретизирующих этот статус, можно объединить в конституционно-правовой институт публичной собственности. В других конституционно-правовых институтах закрепляются конституционно-правовые нормы и нормы иных отраслей права, объединенные одним объектом правового воздействия. Так, правовой институт собственности относится к межотраслевым институтам. Конституционно-правовой институт собственности обеспечивает полноценное правовое воздействие по защите частной собственности только во взаимодействии с соответствующими нормами гражданского, административного, уголовного, налогового, хозяйственного законодательства.

В широком смысле все конституционные институты, так или иначе, оказывают регулятивное воздействие на экономическую систему. Например, избрание представительных органов, выборы Президента РФ обуславливают решение вопросов об основных направлениях экономического развития, о способах и методах государственного воздействия на экономику.

В узком смысле выделяются те конституционно-правовые институты, которые оказывают непосредственное воздействие на экономические отношения или социальные, наиболее органично связанные с экономическими.

Совокупность этих институтов можно объединить в один большой комплексный институт — конституционно-правовые основы экономической системы. В этом институте выделяются две группы институтов. Первая относится к экономическим основам конституционного строя, регулирует наиболее значимые отношения в сфере экономики и

является составной частью подотрасли основ конституционного строя России. К таким отношениям относятся: установление государством допускаемых и охраняемых форм собственности и гарантий ее защиты, способов хозяйственной деятельности, принципов экономической модели общества, социальной направленности экономического развития, правовых режимов использования ряда объектов собственности.

Вторая группа обеспечивает регулирование других важных элементов экономической системы: основные экономические права человека и гражданина; систему и полномочия органов государственной власти, иных государственных органов в сфере экономики; организация функционирования единой экономической системы страны — программно-целевое обеспечение развития экономики, единого рынка, финансового, налогового и валютного регулирования, банковской, кредитной и страховой систем; государственного хозяйствования (установление уровней публичной собственности, основ ее управления и контроля, определения режимов ее использования), экономического федерализма.

Как правило, конституционно-правовые институты первой и второй группы оказывают совместное регулятивное воздействие, являются комплексными. Механизм их реализации включает в общий процесс воздействия на экономические отношения и нормы других отраслей права. В этом случае конституционно-правовые институты выступают в качестве базовых регуляторов¹.

3. Характеристика отдельных видов конституционно-правовых институтов основ экономической системы общества

Обособление отдельных видов конституционно-правовых институтов в сфере экономики имеет достаточно условный характер. Он зависит от степени значимости объекта регулирования, объема нормативного материала и правоприменительной практики, а также от особенностей правового воздействия на данный вид общественных отношений и, конечно, от потребностей научного анализа.

Институт принципов экономической системы. Среди конституционных основ экономической системы институт принципов имеет особое

¹ См., напр.: Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 59–61.

значение. В них закрепляется общая модель экономической системы, ее основные характеристики: единство экономического пространства; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; поддержка конкуренции; свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8); признание и защита равным образом различных форм собственности (ч. 2 ст. 8); значение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в регулировании, в том числе экономических отношений (ч. 4 ст. 15). Регулятивное значение этих принципов на экономическую систему дополняется и взаимосвязано с принципом социального государства (ст. 7). Данный принцип направлен на обеспечение обязательства государства по созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека и, как результат, расширенную роль государства в регулировании экономических отношений, прежде всего в сфере распределения и потребления материальных благ. Совокупность названных принципов, закрепленных в главе 1 Конституции РФ, представляет правовой каркас социально ориентированной рыночной экономики страны. Интеграционное значение института принципов дополняется его признанной нормативной ролью. В 1993 г. Конституционный Суд РФ признал, что «эти принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенностью, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений»¹. Уникальное значение института принципов также обусловлено объемной и устоявшейся практикой их применения в конституционном судопроизводстве². Практика Конституционного Суда РФ показывает, что к конституционным принципам воздействия на экономическую систему можно отнести широкий и многоплановый круг предписания общего правового характера. Так, Г.А. Гаджиев выделяет три группы конституционных принципов регулирования экономических отношений: 1) конституционные принципы, в кото-

¹ См.: ВКС РФ.1993. № 2–3. С. 60.

² См., напр.: *Бондарь Н.С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М. : ООО «Викор-Медиа», 2006; Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. М. : Юристъ, 2002.

рых отражаются общие принципы права; 2) общие конституционные принципы рыночной экономики; 3) специальные конституционные принципы рыночной экономики. К первой группе относятся принципы: справедливости; соразмерности и сбалансированности при ограничении субъективных прав; юридической безопасности; добросовестности. Ко второй группе относятся принципы: правового государства; демократизма; разделения властей; равенства перед законом и судом; социальной рыночной экономики. К третьей группе относятся специальные принципы рыночной экономики: общедозволенности; свободы экономической деятельности; единства экономического пространства; свободы перемещения товаров, услуг и финансовых средств; стабильности гражданского оборота; юридической безопасности предпринимателей; признания и защиты равным образом разных форм собственности; неприкосновенности частной собственности; свободы договора; поддержки конкуренции; неприкосновенности частной жизни¹. Представленный перечень следует рассматривать в едином конституционно-правовом институте принципов экономической системы общества. Конечно, принципы первой и второй группы могут применяться в регулировании и социальных и политических общественных отношений. Но они могут и должны использоваться в воздействии на экономические отношения совместно со специальными принципами. В их взаимосвязи наиболее полно раскрывается система конституционных установок в сфере экономики. К специальным принципам ряд авторов относит и наиболее значимые принципы гражданского права, например, стабильности гражданского оборота, свободы договора. Можно согласиться с тем, что важнейшие отраслевые принципы конкретизации конституционных установок в сфере рыночной экономики входят в комплексный межотраслевой правовой институт. Но если рассматривать конституционно-правовой институт воздействия на экономическую систему в целом, то в содержание такого института следует включать важнейшие принципы хозяйственного, административного, налогового, финансового законодательства.

¹ См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. С. 62; Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А., Захаров А.В., Мазаев В.Д., Кравченко Д.В., Сырунина Т.М. Конституционная экономика / отв. ред. Г.А.Гаджиев. М. : Юстицинформ, 2010. С. 50–71.

Они дадут более полное представление о конституционно-правовом воздействии на экономические отношения в сфере государственного хозяйствования, управления государственной собственностью, защиты суверенных интересов в сфере экономики и т.д. В то же время чрезмерное расширение содержания института конституционно-правовых принципов регулирования экономической системы за счет отраслевых принципов может показать более детальный механизм нормативного воздействия на экономические отношения, но затуманить специфику конституционно-правового решения этих вопросов.

Институт собственности. Правовой институт собственности является межотраслевым институтом, и конституционно-правовые нормы составляют в нем самостоятельный субинститут. Он имеет ключевое значение среди конституционно-правовых институтов в сфере экономики. Отношения собственности являются базовыми для всех экономических отношений. В экономическом смысле собственность — это отношения по поводу господства над определенными материальными и духовными благами. Они находятся в центре отношений по производству, потреблению и распределению этих благ и определяют важнейшие черты и сущность экономической системы, экономической власти. Правовой институт собственности — совокупность норм права, регулирующих отношения субъектов по поводу господства над материальными объектами. В конституционно-правовой институт собственности входят нормы, устанавливающие общий статус института собственности: признание различных форм и уровней собственности (ч. 2 ст. 8); равную правовую защиту этих форм (ч. 2 ст. 8); установление особенностей правовых режимов права собственности на землю и другие природные ресурсы (ч. 1 ст. 9); ограничение права частной собственности при определенных конституционно-правовых условиях, в том числе в условиях чрезвычайного положения (ч. 1, 3 ст. 56).

В этот институт также входят нормы, устанавливающие особый статус частной собственности (ч. 1 ст. 35 — «право частной собственности охраняется законом»); правовое содержание частной собственности (ч. 2 ст. 35); гарантии защиты частной собственности (ч. 3 ст. 35); признание иных правовых элементов права собственности — признание права наследования (ч. 4 ст. 35), интеллектуальной собственности (ч. 2 ст. 44); субъектов права частной собственности (ч. 2 ст. 35 — каж-

дый вправе иметь имущество в собственности как единолично, так и совместно с другими лицами; ч. 1 ст. 36 — граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю); определенный правовой режим объектов права частной собственности (ч. 2 и ч. 3 ст. 36 — частная собственность на землю и природные ресурсы осуществляется, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36).

В качестве самостоятельной можно выделить группу норм, устанавливающих статус государственной и муниципальной форм собственности (обобщенное название — публичная собственность): закрепляют признание и самостоятельность государственной и муниципальной форм собственности (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132); выделяют три уровня публичной собственности — федеральную (п. «д» с. 71), собственность субъектов Федерации (п. «г» с. 72 Конституции РФ и глава IV.2 «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») и муниципальную собственность (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ и глава 8 «Экономическая основа местного самоуправления» Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); перечень субъектов права публичной собственности — федеральной, субъектов Федерации и муниципальной форм собственности. Следует отметить, что данный перечень содержится в Гражданском кодексе РФ, что не исключает его конституционно-правового значения. Формула определения субъектов права публичной собственности должна входить в конституционно-правовой институт. К конституционно-правовым положениям относятся также нормы, устанавливающие объекты и режим публичной собственности. В Конституции РФ также эти вопросы не выделяются, кроме основ правового режима земли и природных ресурсов. Их регулирование осуществляется ГК РФ и нормами ряда отраслевых базовых законов. Так, в ч. 3 ст. 212 ГК РФ устанавливается, что законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности.

В Лесном, Земельном, Водном кодексах, в Законе РФ «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395-1 (например, в ст. 1.2 собственность на недра определяется государственной собственностью) устанавливается перечень, объем и режим важнейших для экономики объектов (лесной фонд, водные объекты, природные ресурсы), которые законодатель отнес в основном к объектам федеральной и региональной собственности. При этом в отраслевых законах используются для характеристики этих объектов такие понятия, как «национальное достояние», «основа жизни и деятельности народов» и т.д. Например, в ст. 3 Водного кодекса РФ признается значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, в ст. 1 Земельного кодекса РФ закрепляется принцип учета земли как основы жизни и деятельности человека. Выделение в отраслевом законодательстве таких объектов, установление режима их использования на основании критериев особой значимости для интересов всей нации, народов является действием, которое относится к конституционно-правовой оценке отношений по поводу указанных объектов. Эта логика подтверждается правовыми позициями Конституционного Суда РФ, в которых признается конституционным основание их значимости с использованием политико-правовых и философско-нравственных категорий типа «национальное» или «народное» достояние¹.

Конституционно-правовой институт собственности, таким образом, имеет сложный состав и включает в себя три субинститута: основы права собственности, право частной и право публичной форм собственности.

Институт основных экономических и связанных с ними социальных прав и свобод человека и гражданина. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений направлено на удовлетворение общего блага, где экономический интерес отдельного человека является составной частью этого понятия. Под экономическими правами понимают принадлежащую человеку и гражданину меру возможностей в сфере производства и распределения материальных благ, связанных с материальными условиями

¹ См.: напр., постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

своего существования и гарантирующих свободу участия в хозяйственной жизни, закрепленную в конституциях и международно-правовых актах. Основные экономические права характеризуются тем, что они направлены на обладание материальными благами, свободой в сфере экономических и трудовых отношений¹. В Конституции РФ закрепляется два важнейших экономических права: право на предпринимательскую деятельность (ч. 1 ст. 34) и право частной собственности (ст. 35). В этот перечень следует также включать ряд прав, которые обладают всеми признаками экономических: право на экономическую свободу, включая право на защиту от недобросовестной конкуренции (ч. 2 ст. 34); право наследования (ч. 4 ст. 35); право частной собственности на землю (ст. 36); право на свободный выбор профессии, свободу распоряжения своими способностями к труду (ч. 1 ст. 37); свободу литературного, художественного, технического и других видов творчества, право на результаты интеллектуальной деятельности (ч. 1 ст. 44). Экономические права тесно взаимосвязаны с социальными. Но некоторые социальные права стоит рассматривать в ряду экономических в той мере, в которой они определяют существо и факторы экономических отношений. Например, право на свободное распоряжение своими способностями к труду можно отнести к экономическим, так как оно тесно связано со свободой рынка труда — важнейшим элементом рыночной экономики. К экономическим правам также можно отнести право на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27). Согласно конституционному принципу свободного перемещения услуг и свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8) составной частью свободной экономики должно являться право на свободу перемещений услуг.

Институт конституционных экономических прав и свобод имеет свой характер реализации и воздействия на экономические отношения. Он обусловлен общим конституционным свойством основных прав и свобод. Согласно ст. 18 Конституции РФ они являются непо-

¹ См.: Рудинский Ф.М., Гаврилов Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / под общ. ред. Ф.М. Рудинского. М.: «Права человека», 2009. С. 49–55.

средственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов публичной власти и обеспечиваются правосудием.

Институт целеполагания. Экономическая система предполагает направление развития, основанного на выборе определенной модели. В основе этого выбора лежит система ценностей, в центре которой находится представление о получении и распределении материальных благ. В одних системах цель экономической политики — удовлетворение интересов определенного класса, нации, элиты и т.д. В других — на обеспечение общего блага, благополучия всего общества и каждого отдельного человека. Выбор экономического развития также характеризуется способами осуществления такого выбора. В одних случаях доминирует воля класса, диктатора, элитной группы. В других случаях выбор основан на использовании демократических форм решения вопросов с учетом нахождения баланса экономических интересов различных социальных групп.

В Конституции РФ есть группа норм, позволяющих определить основной вектор экономического развития. Его содержание отражено в ряде базовых общедемократических ценностей. В преамбуле Конституции РФ закреплена цель обеспечения благополучия и процветания России, ответственность за Родину перед нынешними и будущими поколениями. Основным критерием развития общества является человек, его права и свободы как высшая ценность (ст. 2 Конституции РФ). Достижение общего блага, блага каждого отдельно взятого человека, поступательное развитие страны является основным направлением правового воздействия на экономическую систему. Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ политика государства направлена на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека. Единственным источником власти, в том числе экономической, т.е. определения содержания общего блага, основного вектора развития экономики является многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). Основным инструментом осуществления экономической политики выступает государственная власть, суверенное национальное государство (ч. 2 ст. 3 и ч. 1 ст. 4). Основным способом выбора экономического развития является демократические институты власти, основанные на приоритете права (ч. 1 ст. 1).

Нельзя не отметить, что институт целеполагания в нашей Конституции выражен не столь конкретно, как хотелось бы. Например, в ст. 3 Конституции Бразилии основными целями республики провозглашаются в том числе национальное развитие; искоренение бедности и маргинализации и уменьшение социального и регионального неравенства; содействие благосостоянию всех¹. В ч. 2 ст. 1 Конституции Республики Казахстан в качестве основного принципа деятельности государства устанавливается экономическое развитие на благо всего народа².

Общие конституционные положения о целях и путях экономического развития должны проецироваться в более конкретные конституционно-правовые формы, отражающие направления, стандарты социально-экономического развития. Некой моделью выражения таких стандартов может служить Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Но как показывает российская практика, нормативный характер таких концепций невелик. Показатели стратегического экономического развития (целеполагания) имели бы иные перспективы реализации, если бы были выражены в конституционно-правовых актах на уровне федерального законодательства, а именно законов-программ стратегического экономического развития³.

Институт организации государственного регулирования экономики. Содержание данного института предопределяется пониманием роли государства в рыночной экономике, его функций и форм (способов,

¹ См.: Конституции государств Америки : в 3 т. Т. 3 / под ред. Т.Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006. С. 124.

² См.: Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под ред. Л.А. Окунькова. М. : Норма, 2001. С. 166.

³ Например, в США существует практика принятия законов-программ. Одним из таких законов является Федеральный закон 1991 г. «О превосходстве американской технологии» (см.: Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования государственного хозяйствования. М. : Наука, 2010. С. 670–673).

методов) регулятивного воздействия¹. В него можно включить нормы, устанавливающие основные направления государственного воздействия на структурные элементы экономической системы и нормы, устанавливающие отдельные государственные институты и их полномочия в сфере экономики.

В Конституции РФ закрепляется модель единого рыночного пространства государства и формы обеспечения такового. В главе 3 «Федеративное устройство» закрепляются гарантии единого национального рынка, в том числе запрет на установление таможенных границ, пошлин, сборов каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, условия ограничения этих правил (ст. 74); закрепляется монополия Федерации на установление правовых основ единого рынка, таможенное регулирование (п. «ж» ст. 71), гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности (п. «о» ст. 71), внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л» ст. 71).

Условиями функционирования единого рынка и экономической системы в целом являются национальная денежная система, эмиссия национальной валюты, организация валютных, кредитных отношений, основ ценообразования (п. «ж» ст. 71, ч. 1 ст. 74). Важнейшим элементом регулирования экономической системы является финансовая система, включающая вопросы государственного бюджета, налогов и сборов. Федеральный бюджет является основным инструментом планирования, распределения и перераспределения национального продукта, стимулирования направлений экономического развития. Его назначение закрепляется в ряде конституционных норм, например, нормах ч. 3 ст. 104; п. «а» ст. 106; п. «а» ч. 1 ст. 114; п. 5 ст. 101. Основным источником наполнения бюджета и стимулирования экономической активности являются налоги и сборы. В Конституции РФ закрепляется конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57).

¹ См., напр.: Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В.А. Козбаненко. М. : Статут, 2000. С. 708–715; Государственное регулирование рыночной экономики : учебное пособие. М. : Дело, 2001. С. 35–42; Экономика : учебник для вузов / под ред. Е.Н.Лобачевой. М. : Изд-во «Экзамен», 2003. С. 367–370.

К организации регулирования экономической системы относится группа конституционно-правовых норм, закрепляющих механизм разграничения полномочий между уровнями публичной власти (федеральной, региональной и муниципальной) в сфере экономики и собственно объем этих полномочий. К этим нормам прежде всего следует отнести нормы ст. 71, 72, 73, 76, 78, ч. 1 ст. 130, ст. 132 Конституции РФ, нормы федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Особое место в этом институте занимают нормы, закрепляющие институты публичной власти, в том числе институты непосредственной демократии, их полномочия и возможности в сфере экономики. К таким институтам воздействия на экономические отношения относятся: а) избиратели, органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные организации, влияющие на экономический выбор; б) отдельные правовые институты принятия решений (референдум, выборы, сходы граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные (общественные) слушания и т.д.).

Посредством свободных выборов народ формирует представительные органы публичной власти, избирает Президента РФ и глав исполнительной власти муниципальных образований. Федеральным органам государственной власти принадлежит основная роль в определении экономической стратегии страны. Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся установление основ: федеральной политики и федеральных программ в области экономики (п. «е»); правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики (п. «ж»).

Федеральное Собрание РФ осуществляет законодательную деятельность и ряд контрольных полномочий. Принимая законы, парламент формирует правовую базу того или иного варианта экономической политики, утверждает бюджет на очередной год как основной инструмент решения экономических вопросов.

Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Это право он реализу-

ет через ежегодное Послание Федеральному Собранию РФ, законодательную инициативу, указы по наиболее общим вопросам внутренней и внешней политики. Послание Президента РФ содержит специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Кроме того, возможности Президента определять направления экономического развития дополняются рядом других правовых институтов.

Согласно ст. 170 Бюджетного кодекса РФ, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Государственной Думе определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Так, в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2011–2013 гг.» от 29 июня 2010 г. ставятся основные цели и задачи бюджетной политики на указанный период¹.

Увеличивается влияние Президента РФ на экономическое развитие через группу конституционных полномочий, относящихся к обеспечению суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В ст. 4 Закона РФ «О безопасности» установлено, что безопасность достигается проведением единой государственной политики в области безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера. Стратегию национальной безопасности страны определяет Президент РФ. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, в качестве важнейшего направления выделена экономическая безопасность, Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 утверждена Государственная стратегия экономической безопасности, в Указе Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» установлены цели государственной экономической политики в области продовольственной безопасности Российской Федерации.

Полномочия Президента РФ в сфере экономического выбора постоянно расширяются. Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и

¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

муниципального имущества» Правительство Российской Федерации представляет Президенту РФ для утверждения предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ; согласно ст. 7 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области использования атомной энергии.

Правительство Российской Федерации как высший орган исполнительной власти организует и обеспечивает реализацию экономической политики. В сфере экономики Правительство РФ: осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики; вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации; осуществляет управление федеральной собственностью и др.

Нельзя не отметить роль судов в обеспечении правового поля современной рыночной экономики. Предполагается, что независимая и объективная правоприменительная деятельность судей служит необходимой гарантией стабильности хозяйственного оборота, конституционного экономического правопорядка. Конституционные основы судебного толкования создают дополнительные возможности для регулятивного воздействия на экономические отношения¹.

В Конституции РФ обособляется статус специальных государственных органов по вопросам регулирования важнейших элементов экономической системы. Так, важнейшие экономические вопросы по защите и обеспечению устойчивости рубля, денежной эмиссии переданы в ведение Центрального банка России (ч. 1.2 ст. 75). Счетная палата РФ является парламентским институтом — контролирует расходование федерального бюджета и эффективность управления государственной собственностью, т.е. ключевые вопросы экономической политики (ч. 5 ст. 101). Прокуратура Российской Федерации согласно

¹ См.: Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 6, 7.

п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет надзор за исполнением законодательства, в том числе в сфере экономики. Статус и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов власти местного самоуправления в сфере экономики устанавливаются в основном федеральным законодательством.

К конституционно-правовой организации экономической системы относятся нормы, устанавливающие элементы планирования и прогнозирования развития экономической системы. Согласно п. «е» ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации относится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития. Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ содержится специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» оно прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики. Нормы Федерального закона от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определяют цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ.

В связи с усложнением государственного регулирования в социальной, экономической и технологической сферах, а также необходимостью планирования государственного хозяйствования на долгосрочную перспективу (со сроком реализации пять и более лет) появилась потребность в законодательном закреплении стратегического характера государственного планирования. Следует поддержать идею принятия Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», в котором будет закреплена правовая основа для разработки, построения и функционирования комплексной системы государ-

ственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

К самостоятельной группе норм рассматриваемого института следует отнести конституционные предписания, устанавливающие взаимосвязь федеративного устройства государства и экономической политики. В них устанавливаются основные положения по разграничению предметов ведения и полномочий, основ налоговой и бюджетной политики, разграничению объектов государственной собственности.

Увеличивается значение норм, обеспечивающих экономические интересы страны во внешнеэкономическом пространстве. В условиях глобальной конкуренции национальные государства выступают основными менеджерами национальных экономик во взаимоотношениях с другими странами. Этот процесс предопределяет регулирование экономических отношений с учетом признания и следования принципам и нормам международного права в сфере экономического регулирования (ч. 4 ст. 15)¹ и обеспечения экономических интересов национального рынка. Главным условием обеспечения национальной безопасности страны является достаточно высокий экономический рост и модернизация экономики². Конституционно-правовое регулирование в этой сфере направлено на защиту экономической безопасности, интересов национального производителя, концентрация государственного и частного российского капитала на наиболее перспективных для национальной экономики направлениях мирового рынка. Это направления обеспечивают конституционные нормы о суверенитете Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории (ст. 4); о монополии Федерации на внешнеэкономические отношения (п. «л» ст. 71); о координации внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации (п. «о» ст. 72); о возможностях и пределах участия России в межгосударственных отношениях (ст. 79).

Приведенная институционализация конституционно-правового воздействия на экономические отношения способствует более точ-

¹ См.: напр., *Конюхова И.А.* Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М.: «Формула права», 2006. С. 12–33.

² См.: *Сенчагов В.К.* Экономическое обеспечение национальной безопасности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 8. С. 32.

ному представлению об объеме, возможностях и средствах правового воздействия на экономическое развитие. Конституционно-правовые институты в сфере экономических отношений находятся в развитии и наполняются новым содержанием. Данная динамика отражает ряд объективных процессов в экономике и характеризуется расширением регулятивного воздействия государства и в то же время нахождением оптимального баланса частных и публичных интересов, национальных и межнациональных экономических потребностей.