

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

В Конституции РФ экономика рассматривается в качестве одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации, а социально-экономические права и свободы определяются как основа всех иных прав и свобод, и поэтому они составляют группу основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. Конституционные положения устанавливают основы экономической организации общества, определяют главное содержание и общую направленность развития экономических отношений в стране, придавая ей качества правовой экономики¹, и тем самым обеспечивают устойчивость и защищенность экономического оборота в целом. Это закономерно, поскольку экономика и ее состояние в решающей степени гарантируют реальность и стабильное действие самой Конституции. А научно обоснованное и адекватное конституционное регулирование экономики, в свою очередь, в определенной степени обеспечивает эффективность ее развития.

Конституция определяет российскую экономику как рыночную. Такой форме организации хозяйства присущи товарно-денежные отношения, многообразие форм собственности, экономическая свобода и конкуренция хозяйствующих субъектов в сфере производства и реализации товаров и услуг.

¹ Регламентация в Конституции РФ отношений в сфере экономики, закрепление широкой палитры социально-экономических прав граждан и их конституционное гарантирование получили в исследовательской литературе наименование «конституционная экономика» или «экономическая конституция», которое оформилось в самостоятельное научное направление. Наиболее яркими его представителями являются П.Д. Баренбойм, Е.А. Бондарева, Л.Д. Бакланова, О.В. Богомолова, В.И. Лафитский, З.М. Мусакова и др.

Нормы Конституции устанавливают конституционный публичный экономический порядок и тем самым возлагают на российское государство в сфере экономики органически присущую государству с рыночной экономикой важнейшую современную функцию — регулирование экономических отношений, получившую наименование «регуляторная политика». Понятием «регуляторная политика» охватывается широкий спектр форм государственного регулирования экономической деятельности и ее составной части — предпринимательской деятельности, включая установление условий допуска на рынок, обязательных требований к продукции, товарам, работам, услугам; контрольно-надзорных процедур, запретов, ограничений, обязанностей, преференций и т.д. В законодательстве это понятие не определено. Оно является категорией научной доктрины и не получило широкого распространения. В отечественной правовой науке термин «регуляторная политика» и связанные с ним термины «регуляторная гильотина», «регуляторная реформа» до настоящего времени не использовались. Обращение к ним связано с их появлением в российском политическом лексиконе. Известна точная дата, когда они были импортированы в Россию.

Нельзя согласиться с утверждением о том, что «регуляторная политика» имеет «экономический статус» и косвенное отношение к праву. Регуляторная политика и связанные с ней понятия отражают новые явления в государственной управленческой деятельности в сфере экономики и явочным порядком включаются в терминологический аппарат публичного права, опираясь на прочный фундамент Конституции РФ.

Наиболее значимое место регуляторные понятия занимают в терминологическом аппарате науки административного права, открывая новые возможности его развития в соответствии с современными реалиями. Посредством политико-юридических актов и нормативно-правового регулирования государство призвано обеспечивать в российском обществе утверждение начал равенства, справедливости, баланс публичных и частных интересов, эквивалентность в отношениях собственности, товарно-денежного оборота, трудовых и иных экономических отношениях, предупреждая злоупотребление экономическими правами и свободами и пресекая причинение вреда законным интересам иных лиц их недобросовестным осуществлением.

Конституция не определяет конкретную роль государства в регулировании экономической деятельности и пределы его вмешательства в рыночные механизмы. Однако «общее содержание конституционного регулирования экономических отношений» достаточно четко определяет регуляторную роль государства, обозначает

основные (главные) цели и задачи такого регулирования и предусматривает соответствующие механизмы.

Государство осуществляет регуляторную политику, прежде всего, в публичных интересах, которые в соответствии с Конституцией государство не считает возможным оставлять в руках частных субъектов. Предполагается, что частные субъекты осуществляют свою деятельность в экономике строго в соответствии с критериями, установленными государством, и под контролем специализированных служб. Таким образом и сами частные субъекты при осуществлении экономической деятельности получают реальные государственные гарантии.

Конституция предоставляет государству право на ограничение предпринимательского оборота вследствие возникновения негативных экономических воздействий, создающих разрыв между частным и публичным интересами, который причиняет ущерб третьим лицам и обществу в целом, но не может быть распознан и самостоятельно преодолен частноправовыми субъектами, поскольку в процессе предпринимательской деятельности они преследуют одну цель — извлечение прибыли — и, как правило, не учитывают интересы общества и третьих лиц. Поэтому Конституция обязывает государство устранять этот разрыв путем вмешательства в той или иной форме в естественные рыночные процессы.

Экономика и ее состояние являются основой обеспечения исходной публичной цели — национальной безопасности страны, а экономическая безопасность выступает ее материальной основой. Конституция функцию выявления и обеспечения экономических потребностей российского общества и экономической безопасности страны возлагает на российское государство.

Важнейшей составляющей этой государственной функции является предупреждение негативных тенденций рыночных процессов для социальной сферы и устранение их вредных последствий, а также обеспечение оптимального и эффективного функционирования народнохозяйственного комплекса в целом.

Границей осуществления государственного регулирования экономики является его эффективность. Пересечение этой границы может привести к исчезновению экономических стимулов, обеспечивающих результативное функционирование рыночного механизма¹.

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. М., 2005. С. 181. В.Е. Чиркин подчеркивал дискуссионный характер вопроса о мерах вмешательства государства в рамках рыночных механизмов (см.: Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 303).

Регулирование экономических отношений в Конституции обязывает российское государство осуществлять регуляторную политику в сфере экономики и предпринимательства строго с позиций конституционных требований. Конституция обязывает российское государство защищать не только все формы собственности и рыночные отношения в экономике, но и права граждан на их материальное благополучие — они непосредственно вытекают из духа и текста Конституции и ею гарантированы. «...Конституции пишутся в конечном счете не для государства, а для человека, для которого главное состоит не в том, каковы органы государства, сроки рассмотрения законов или порядок отношений главы государства с правительством, а в закреплении в конституции жизненных вопросов, касающихся каждого человека: его места в обществе, прав и обязанностей, экономических и социальных аспектов его повседневной жизни...»¹.

Конституция обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности, единое экономическое пространство, многообразие и равноправие различных форм собственности и основанных на них организационно-правовых форм предпринимательства, защиту конкуренции (ст. 8, 34, 35), то есть сохранение и поступательное развитие экономической основы конституционного строя России.

В процессе выработки и реализации регуляторной политики государство обязано руководствоваться нормой ст. 2 Конституции, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Исходя из ч. 3 ст. 17 Конституции осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституция рассматривает экономическую свободу в социальном контексте свободы человеческой личности: экономическая свобода рассматривается в значении максимального раскрытия возможностей самого субъекта экономических отношений. А это возможно, если субъект экономической деятельности удовлетворяет публичным потребностям, то есть потребностям всего экономического сообщества страны. Именно отсюда вытекает обязанность государства в процессе регуляторной деятельности обеспечивать баланс частных и публичных интересов, то есть интересов абсолютного большинства населения страны. Это означает, что эконо-

¹ Хабриева Т.Я. Конституция как инструмент правовых, социальных и политических преобразований // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 12 и след.; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч.

мические права могут ограничиваться в разумных пределах. Но Конституция во всех случаях предусматривает их защиту: субъекты экономических отношений имеют право оспаривать любые нормотворческие и правоприменительные решения в сфере и публичного, и частного права.

Одним из важнейших последствий конституционных новелл 2020 г. является возрастание роли государства в регулировании рыночных отношений в экономике страны на базе новых конституционных положений и федеральных законов, принимаемых в связи с поправками в Конституцию РФ¹. Это актуализирует задачу научного осмысления новой роли государства в определении перспектив, целей и задач развития базисных экономических отношений, а также правовых форм регулирования этих отношений.

Анализ совокупности конституционных положений, касающихся сферы экономики, позволяет дать характеристику конституционных основ регуляторной политики российского государства. В Конституции отсутствует специальный раздел об экономической основе государства и общества. Однако это не означает, что Конституция не устанавливает экономический строй Российской Федерации. В качестве основы экономической системы Российской Федерации в Конституции определяются, прежде всего, отношения собственности в ее различных формах.

В статьях 8 (ч. 2) и 9 Конституции закреплён открытый перечень юридически признаваемых государством форм собственности — частная, государственная, муниципальная и иные формы. Конституция не содержит положений об основной и неосновной формах собственности и не предусматривает каких-либо ограничений для какой-либо формы собственности. Однако анализ конституционных норм в ст. 8, 9 (ч. 2), 34, 35, 36 (ч. 1 и 2), 44 (ч. 1) позволяет утверждать, что приоритетное значение в Конституции придается частной собственности. Отечественные исследователи полагают, что это обусловлено впервые в новейшей истории России включением в текст Конституции положений о частной собственности на землю и природные ресурсы².

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416. (Далее — Закон о поправке.)

² См., например: Яковлев В.Ф. Право собственности и экономические свободы — конституционная основа экономики современной России // Конституция Российской Федерации: к 15-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарий. М.: Статут, 2009. С. 109–115.

Вместе с тем это не свидетельствует о конституционной абсолютизации частной собственности. В Конституции установлен баланс публичной и частной форм собственности, каждая из которых отвечает интересам всего общества, законным интересам всех граждан и призвана обеспечивать достижение общего блага. В хозяйственной системе страны частная собственность является важнейшим правовым институтом, имманентно присущим рыночной экономике. В свою очередь, частная собственность как экономическая возможность гражданина — основа его автономии и свободы, свободы принадлежащего ему выбора.

Конституция предусматривает все условия для частного бизнеса. Каждый вправе иметь имущество, включая землю, в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35) с оговоркой, что не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34).

Конституционное признание земли и имущества объектами гражданских прав — вещью — обуславливает их рассмотрение в качестве предмета товарно-денежных отношений.

Конституция относит признание и защиту частной собственности, равно как и других форм собственности, к основам конституционного строя, предусматривает гарантии ее охраны, в том числе судебными органами. Эти конституционные положения являются крайне важными для проведения регуляторной политики государства. Они обязывают государство осуществлять регуляторную политику на основе общепризнанных в мире принципов частного права — независимости и автономии личности, признания и защиты частной собственности, свободы договоров.

Возможности ограничений для собственника и его ответственность заложены в ч. 3 ст. 55 Конституции, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В части 1 ст. 35 Конституции содержится специальная оговорка: право частной собственности охраняется законом. В этой части Конституция развивает положения ст. 17 Всеобщей декларации прав человека и ст. 1 Протокола № 1 от 20 марта 1952 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Одной из важнейших гарантий для собственника Конституция и международное право считают невозможность произвольного лишения имущества.

Конституция не регламентирует вопросы национализации имущества, принадлежащего на праве частной собственности. В федеральном законодательстве отношения, связанные с национализацией имущества, также не регулируются. Но в Конституции (ч. 3 ст. 35) предусматривается: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения»¹.

В систему норм, составляющих конституционную основу регуляторной политики государства, включаются нормы Конституции, устанавливающие принципы предпринимательской и иной экономической деятельности в стране. В качестве принципов рыночной экономики выступают общие конституционные принципы — народовластия (демократизма), правового социального государства, разделения властей, неприкосновенности собственности, свободы договора, стабильности гражданского оборота. Конституционные принципы рыночной экономики вместе с другими институциями образуют основы экономического строя Российской Федерации, представляющие собой фундаментальные устои социально-экономического конституционного строя².

Стержнем конституционных основ экономического строя России являются нормы Конституции об основных правах и свободах человека и гражданина о праве³:

- на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34);
- на свободное распоряжение своими способностями к труду, свободный выбор рода деятельности и профессии (ч. 1 ст. 37);
- на частную собственность, включая право частной собственности на землю (ст. 35, 36);
- на деловую репутацию (ч. 1 ст. 21, ст. 23);

¹ Исчерпывающий перечень оснований принудительного изъятия (по решению суда) у собственника имущества содержится в Гражданском кодексе РФ (ч. 2 ст. 235, ст. 237, 238, 239, 240, 242, 243, 306).

² См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юрист, 2002. С. 8.

³ См.: Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М.: Манускрипт, 1995. С. 115.

– на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), и др.

Тезис о рыночно-экономических правах и свободах, обеспечивающих свободу предпринимательской и иных форм экономической деятельности, поддерживают все исследователи норм Конституции, и в этой совокупности прав они особо подчеркивают значение права частной собственности (ч. 4 ст. 35 Конституции) и гарантии права ее наследования (ч. 4 ст. 35 Конституции)¹.

Конституционную основу регуляторной политики российского государства несомненно составляют также нормы Конституции РФ о гарантиях свободы предпринимательства и иной экономической деятельности:

– о запрете экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34);

– запрете установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 74);

– допущении введения ограничений перемещения товаров и услуг исключительно федеральным законом в случаях необходимости обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (ч. 2 ст. 74);

– защите и обеспечении устойчивости рубля — основной денежной единицы в Российской Федерации (ч. 1–2 ст. 75).

Статья 7 гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Здесь же закрепляется, что в Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи и другие социальные гарантии.

Законом о поправке обновлена ст. 75, а также введена новая ст. 75.1 Конституции. Новеллы направлены на расширение социальных гарантий граждан и последовательно реализуют принципы социального государства.

Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас обоснованно интерпретируют данные новеллы как «...уточняющие конституционные полномочия и

¹ См., например: Крашениников П.В. Частная собственность и Конституция России // Конституция Российской Федерации: к 15-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарии. М.: Статут, 2009. С. 129–135.

функции государства», которые «по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных гл. 2 Конституции, корреспондируют сформулированным в ней принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (ст. 7 и 19). Они ориентируют всю систему публичной власти на достижение показателей, характеризующих определенный уровень социального благополучия граждан»¹. В указанном контексте комментируемые новеллы в совокупности с положениями ст. 71, 72, 114 Конституции позволяют обогатить содержание регуляторной политики государства в ее социальном аспекте, обеспечивая соответствие поставленным целям функций и полномочий органов публичной власти.

Государство, осуществляя регуляторную политику, призвано обеспечивать социальную ориентацию рыночной экономики — такую систему хозяйствования, которая характеризуется высоким уровнем экономического и социального благосостояния граждан, наличием социально-экономических институтов, деятельность которых направлена на реализацию целей социальной справедливости, защищенности, высокого уровня и качества жизни. Для целей модернизации регуляторной политики государство утвердило национальные проекты (2019—2024 гг.) — приоритетные направления развития, призванные обеспечить, в частности, успех в социально-экономическом развитии страны².

В качестве важнейших форм проявления экономических основ конституционного строя России Конституция закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и иму-

¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма; ИНФРА-М, 2020. С. 73.

² Приоритетными направлениями установлены «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология», «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт». Проекты разбиты на три группы: «Человеческий капитал», «Комфортная для жизни среда» и «Экономический рост». В каждую группу входит от трех до 11 федеральных проектов (см.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817).

щества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности при запрете монополизации и недобросовестной конкуренции (ст. 34). Эта статья прямо корреспондирует с п. 1 ст. 7 и п. 1 ст. 8 гл. 1 «Основы конституционного строя». Экономической основой конституционного строя Российской Федерации является развивающееся социальное рыночное хозяйство. В его рамках производство и распределение товаров и благ осуществляются посредством рыночных отношений.

В соответствии с Конституцией государство обязано обеспечить свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестную конкуренцию и общественную пользу. Регуляторная политика в сфере экономики осуществляется государством в интересах человека и общества, а экономические отношения государство обязано выстраивать на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и покупателем.

Законом о поправке введен институт социального партнерства, а Правительство РФ уполномочено на реализацию его принципов (подп. «е.2», «е.3» п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции) в тесной взаимосвязи с правом граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30).

Для формирования и осуществления регуляторной политики государства принципиальное значение имеет строгое соблюдение конституционных норм о возможном ограничении основных экономических прав и свобод. Конституция устанавливает пределы ограничения прав и свобод граждан и юридических лиц (ч. 3 ст. 55). Права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 56 Конституции не подлежит ограничению даже при условиях, предусмотренных ч. 3 ст. 55, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не подлежит ограничению в указанных условиях и право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться

отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия (ч. 1 ст. 56). При этом даже в условиях чрезвычайного положения не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции РФ (ч. 3 ст. 56).

Следует подчеркнуть, что Конституция не содержит ограничений в отношении прав и свобод на предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность. Конституция возлагает на государство обязанность обеспечивать наиболее благоприятные условия для свободного осуществления предпринимательской деятельности.

Для организации разработки и реализации регуляторной политики государства ключевое значение имеют положения Конституции о распределении предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. Конституция устанавливает предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяя тем самым действенную организационную роль государства в экономической сфере, государственное регулирование экономики.

В экономической сфере в ведении Российской Федерации находятся (ст. 71):

– федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д»);

– установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического¹, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е»);

– установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж»)²; гражданское законодательство (п. «о»), регулирующее все виды экономических отношений и, прежде всего, рыночные;

– федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «з»);

¹ Норма в части регулирования научно-технологического развития включена в Конституцию РФ Законом о поправке. Она усиливает конституционную основу регуляторной политики российского государства, восстанавливает преемственность с советским опытом, где наука была локомотивом экономического развития, и приближает ее к лучшим зарубежным практикам (см.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 58, 151).

² В тексте Конституции РФ термин «рынок» используется однократно — в п. «ж» ст. 71.

– федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность (п. «и»)¹;

– внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л»).

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в экономической сфере находятся (ст. 72):

– вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в»);

– разграничение государственной собственности (п. «г»);

– природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (п. «д»);

– установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «л»).

Хотя в Конституции содержатся весьма фрагментарные положения о государственном регулировании экономики, тем не менее необходимость государственной регуляторной политики вытекает из самой сути российского государства, которое призвано выражать и реализовывать всеобщую волю и интересы всего населения страны (ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 3 Конституции).

Государственная регуляторная политика является основополагающим инструментом государственного воздействия на рыночную экономику². Поэтому государственную регуляторную политику следует рассматривать в качестве самостоятельной публично-правовой категории, имеющей конституционную основу.

¹ Вопросы, связанные с информационными технологиями, определяющими методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации, включены в предметы ведения Российской Федерации Законом о поправке. Конституционные подходы к регулированию соответствующих отношений влияют как на формирование информационного общества, так на экономическое развитие и в качестве составляющей входят в сферу регуляторной политики государства (см.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 62).

² Роль и меры регуляторной политики государства в сфере экономической деятельности и предпринимательства как его существенной части являются предметом обсуждения ученых, политиков, предпринимательских кругов. Значительный вклад в разработку этой проблематики внесли юристы — Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Ю.А. Тихомиров, В.Ф. Яковлев, С.А. Сеницын, Г.А. Гаджиев, Е.П. Губин, В.В. Мельников, М.А. Егорова, Л.Ю. Кузнецов, а также экономисты — В.Л. Тамбовцев, С.Ю. Глазьев и др.

Нормы Конституции определяют содержание и назначение этой категории в структуре экономического строя Российской Федерации. В соответствии с Конституцией регуляторная политика государства обеспечивает:

- реализацию экономических основ конституционного строя;
- свободу экономической и предпринимательской деятельности как ее составной части;
- развитие всех форм собственности и гарантии их защиты;
- использование и охрану земли и природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории России;
- социальные потребности общества;
- реализацию экономических прав и свобод человека;
- регулирование экономики (предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере экономики);
- единство экономического пространства;
- свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- поддержку конкуренции и ограничение монополизма.

Общее назначение и конечная цель регуляторной политики государства в соответствии с Конституцией состоят в обеспечении стабильности общественных отношений и поступательного развития российского общества.

Для формирования и реализации государственной регуляторной политики принципиальное значение имеет новая ст. 75.1 Конституции. Ее положения указывают на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Эти новеллы конкретизируют положения о социальном государстве и соответствуют принципу недопустимости нарушения прав и свобод других лиц (ст. 7, ч. 3 ст. 17 Конституции)¹.

Государственная регуляторная политика неразрывно связана с экономической, политической, социальной обстановкой в стране и состоянием международных отношений. Будучи элементом надстройки, она органична рыночной экономике и обеспечивает ее устойчивость. Экономика России демонстрирует способность к сохранению своего потенциала в условиях пандемии, нестабильно-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 74.

сти мировой экономики и применения экономических санкций, введенных рядом стран против Российской Федерации.

О поступательном развитии общества и эффективной регуляторной политике государства свидетельствует стабильность:

- экономического развития — бескризисное поступательное развитие экономической сферы;
- денежной системы — национальной денежной единицы;
- платежеспособности хозяйствующих субъектов и отсутствия крупных неплатежей;
- законодательства, прежде всего нормативно-правового регулирования экономических отношений;
- политической сферы, в том числе уровня демократического развития;
- нравственной сферы в обществе, в том числе степени доверия к политическим руководителям и государственным институтам;
- выполнения обязательств государством перед обществом и гражданами¹.

Осуществление регуляторной политики государством возможно исключительно на базе положений Конституции о собственности, ее формах и их равенстве, о свободе собственника, защите и охране собственности, невозможности произвольного лишения имущества, правах и свободах человека и гражданина в экономической сфере и др.

Положения Конституции являются правовым фундаментом рыночной экономики в целом и регуляторной политики и регулирующих предпринимательскую деятельность законодательных и других нормативных правовых актов в частности. В ней предусмотрены все необходимые правовые условия для рыночной экономики как материально-технической базы российского государства, в рамках которой основная хозяйственная деятельность осуществляется частными субъектами.

Потенциал Основного Закона дает возможность российскому государству проводить эффективную регуляторную политику в целях развития Российской Федерации как социально ориентированного государства с рыночной экономикой. Гарантированные Конституцией различные формы собственности, распространяющиеся в том числе на природные ресурсы, юридически обеспечивают именно такой вектор осуществления регуляторной политики государства.

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Гражданин и исполнительная власть: конституционные основы взаимоотношений // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 21–30.

В поправках, внесенных Законом о поправке и одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., впервые сформулированы положения, устанавливающие цели и механизмы государственной регуляторной политики в сфере экономики. Это, прежде всего, цели, закрепленные в ст. 75.1 Конституции.

Однако государственная регуляторная политика не должна сопровождаться избыточным вмешательством в экономическую деятельность и создавать препятствия для субъектов рыночных отношений.

Критерии такого вмешательства — эффективность и результативность государственного управления¹. Они определяют пределы и баланс государственного регулирования и рыночного саморегулирования, а также необходимость обеспечения социальной ориентации экономики, что гарантирует социально-экономическую стабильность российского общества и экономическую безопасность государства.

Регуляторная политика государства должна соответствовать принципу соразмерности (пропорциональности) и сбалансированности. Прямо в тексте Конституции такое требование к государству не сформулировано, но оно вытекает из анализа конституционных положений. Государство не вправе возлагать на граждан и юридические лица обязательства, превышающие пределы необходимости, вытекающей из публичного интереса, для достижения цели, преследуемой данной мерой.

В формировании и осуществлении регуляторной политики государства недопустима чрезмерность. Таково непреложное требование Конституции применительно к предпринимательской деятельности.

Регуляторная политика государства опирается на науку и технологии. Масштабность задач, стоящих перед современной российской наукой, невозможность их решения лишь силами научного сообщества, все большее вовлечение всех уровней публичной власти в обеспечение научно-технического и технологического прогресса потребовали создания надежного конституционно-правового фундамента и закрепления обязательств государства в этой сфере. Законом о поправке установлено новое полномочие Пра-

¹ См.: Государственное управление: в поисках результативности: сборник научных статей / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2016; Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И. и др. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2014.

ительства РФ по обеспечению государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, реализации ее научного потенциала. Данная функция неразрывно связана с компетенцией Правительства РФ по претворению в жизнь государственной политики в области науки и технологий (подп. «в. 1» п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Следует согласиться с комментарием Т.Я. Хабриевой, А.А. Клишаса о том, что «внесение изменений в статьи, которые прямо касаются обязательства государства, прежде всего в части компетенции Правительства РФ, наряду с другими нормами о науке (п. "е" ст. 71), может рассматриваться как должное конституционное обеспечение положения науки в качестве основного института "цифровой стадии" постиндустриального общества»¹.

Конституционная обязанность Правительства РФ в процессе формирования и реализации регуляторной политики — обеспечивать ускоренное модернизирование отраслей экономики и социальной сферы на основе широкого внедрения новых технологий.

Конституция возлагает на государство осуществление контроля в сфере предпринимательской деятельности в части:

- стандартов, эталонов (п. «р» ст. 71);
- ценовой политики (п. «ж» ст. 71);
- официального статистического и бухгалтерского учета (п. «р» ст. 71);
- свободы предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34);
- образования субъектов предпринимательской деятельности (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 34).

В части 1 ст. 7 Конституции Российская Федерация характеризуется как социальное государство, регуляторная политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Регуляторная политика государства, преследуя цель равномерного содействия благу всех граждан и распределения материальных тягот пропорционально их экономическому потенциалу, выступает условием социальной стабильности и в конечном счете прочности конституционного строя.

Возложение Конституцией на государство публично-правовых обязанностей означает, что государство не вправе уклоняться и тем более отказываться от их выполнения. Иные действия формируют атмосферу общественного недоверия к экономическим и социаль-

¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 150.

ным институтам государства, лишают государство социальной поддержки.

Конституция устанавливает запрет на проведение государством регуляторной политики, нарушающей права и свободы граждан. С позиции конституционных положений недопустимо самоустранение государства от решения экономических и социальных проблем. Государственная регуляторная политика реализует и социальные обязанности государства, которые не могут быть переданы на откуп рыночному саморегулированию.

Регуляторная политика призвана обеспечивать социальную ориентацию экономики, достойный уровень жизни и свободное развитие человека — реализацию ст. 7 Конституции в сочетании с социальной ответственностью, что может гарантировать социально-экономическую стабильность в обществе, а в конечном счете — экономическую безопасность государства. Конституционные положения запрещают произвольное вмешательство органов публичной власти в экономическую деятельность и ее составляющую — предпринимательскую деятельность, за исключением тех случаев, когда это прямо предусмотрено законом и строго в рамках установленных компетенции и процедур.

Регуляторная политика государства также включает определенные меры стимулирования, защиты и охраны экономически целесообразных и социально значимых форм экономической деятельности и собственно регулятивных мер экономического и административного характера, связанных преимущественно с решением проблем социального характера.

Не подлежит сомнению, что не только государство воздействует на экономику и предпринимательство, но и бизнес оказывает сильное влияние на государство. Отечественные исследователи подтверждают базовую гипотезу о тесной связи государства и бизнеса и ее динамике¹. Недооценка регуляторной политики государства пагубно отражается на качестве правового регулирования бизнес-процессов, характере взаимоотношений государства и бизнес-структур и в конечном счете на динамике экономического развития страны. Отношения между государством и бизнесом носят публично-правовой характер, что не исключает наличия и частноправовых элементов².

¹ См. подробнее: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. С. 121 и след.

² См.: подробнее: Сеницын С.А. Соотношение императивных и диспозитивных начал в методах регулирования частноправовых (гражданско-правовых) и пуб-

Исходной правовой основой взаимодействия государства и бизнеса являются нормы Конституции. Регуляторный потенциал этих элементов связан также с выполнением публично значимых задач по государственному управлению экономикой страны. Бизнес — это инициативная экономическая деятельность, осуществляемая частными лицами, предприятиями или организациями по извлечению природных благ, производству или приобретению и продаже товаров или оказанию услуг с целью регулярного получения прибыли. В России в условиях рыночной экономики он стал одним из главных занятий населения и обеспечивает экономическое и социальное развитие общества. Занятие бизнесом как видом экономической деятельности связано с личным риском и ответственностью предпринимателя.

Для деятельности предпринимателей, вступающих в отношения с государством, принципиальное значение имеет ч. 1 ст. 30 Конституции: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется».

В формировании и осуществлении регуляторной политики государства учитывается и норма ч. 1 ст. 32 Конституции, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Эта норма непосредственно касается и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. В статье 33 Конституции закреплена одна из основных форм взаимодействия бизнеса и государства — возможность «...обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Изучение содержания Конституции в аспекте регуляторной политики государства позволяет констатировать, что регуляторная политика выступает одним из важнейших инструментов воздействия на экономические отношения и предпринимательскую деятельность в стране.

Конституционное содержание регуляторной политики обусловлено ее определением в Конституции как исключительного предмета ведения Российской Федерации (п. «г», «д», «ж» ст. 71), и в этом качестве она обладает следующими правовыми характеристиками:

лично-правовых (административных) отношений в современном российском и зарубежном праве // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) / отв. ред. А.Ф. Ноздрачёв. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 207 и след.

– является частью государственного суверенитета Российской Федерации и централизованной формой обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8);

– не исчерпывается полномочиями нормативного правового регулирования отношений в сфере экономической и предпринимательской деятельности;

– осуществляется в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7) в каждый конкретный период социально-экономического развития российского государства;

– обеспечивает дискреционные полномочия в определении и использовании правовых и организационных средств при ее формировании и осуществлении в Российской Федерации;

– гарантирует взаимосвязанность целей государственного регулирования отношений в сфере экономики и предпринимательской деятельности с функциями и содержанием конституционного и административного законодательства.

Необходимо преодолеть некоторый разрыв между научными концепциями развития указанных и других отраслей законодательства и политико-юридическими концепциями и стратегиями регуляторной политики в сфере экономического и социального, а также научно-технологического развития страны¹.

§ 2. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Экономическая и политическая власть над обществом не может принадлежать рынку. История и современная реальность со всей убедительностью доказывают, что рынок сам по себе не может обеспечить жизнеспособность общества. Государство — это единственная эффективная координирующая сила, которая способна выявлять, корректировать и преодолевать конфликт частных интересов с интересами общества в целом в рамках экономических, политических, юридических и моральных ограничений².

¹ См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИД «Юриспруденция», 2015.

² См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.